

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ  
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

**ГОЛОВАНЬ ЛЮБОВЬ АЛЕКСЕЕВНА**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Диссертация  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

Научный руководитель:  
Некрасов Евгений Ефимович,  
доктор юридических наук,  
профессор

Научный консультант:  
Труфанов Михаил Егорович,  
кандидат юридических наук,  
доцент

**Ставрополь – 2005**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Понятие политического участия граждан в осуществлении государственной власти.....</b>	<b>17</b>
1.1. Взгляды на формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти.....	17
1.2. Эволюция форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти.....	35
1.3. Формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти.....	56
<b>Глава 2. Становление и тенденции развития современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.....</b>	<b>95</b>
2.1. Становление современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.....	95
2.2. Реализация конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти на территории Южного федерального округа.....	139
2.3. Тенденции развития и совершенствования российского конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.....	154
<b>Заключение.....</b>	<b>170</b>
<b>Библиографический список использованных источников.....</b>	<b>176</b>
<b>Приложение.....</b>	<b>194</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Круг вопросов, возникающих в связи и по поводу участия граждан в осуществлении государственной власти, всегда являлся объектом пристального внимания представителей как отечественной, так и зарубежной юридической науки. На современном этапе интерес к этим проблемам не только не угас, но и усилился. Вызвано это переоценкой политико-правовых ценностей, трансформацией правовой и политической систем, происходящих в последние годы в большинстве стран мира. Россия не стала в этом смысле исключением. Исторические особенности развития российского государства обусловили острое и длительное протекание обозначенных процессов. В ходе политического реформирования, осуществляющегося с начала 90-х годов прошлого века, были произведены коренные преобразования во всех основополагающих сферах жизни общества – правовой, экономической, политической, социальной и других. Однако непоследовательность в проведении реформ, отсутствие тщательно проработанной стратегии стали причиной того, что переходный период затянулся в России на долгие годы. Ситуация осложняется и такими негативными факторами, являющимися следствием вышеизложенных обстоятельств, как правовое отчуждение, политическая апатия граждан, низкий уровень правовой культуры. Преодоление указанных отрицательных явлений возможно только при условии эффективного взаимодействия государства и гражданского общества, граждан и власти, отношения между которыми должны строиться на основе взаимной ответственности. На этом акцентировал внимание в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации, подчеркивая, что «только народ через институты демократического государства и гражданского общества вправе и в состоянии гарантировать незыблемость нравственных и политических основ развития страны», а также говоря о необходимости критического подхода к оценке состояния демократии в России, политической системы как инструмента реального народовластия<sup>1</sup>. Одним из

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) от 26 мая 2004 г. // Российская газета, 27 мая 2004 г. № 109 (3486), - с. 3-4.

важнейших критериев такой оценки выступает политическое участие граждан в осуществлении государственной власти, его формы и их законодательная регламентация в современных условиях. В силу изложенного, в настоящее время необходимо создание условий для расширения сферы политического участия граждан в осуществлении государственной власти, совершенствования правовых механизмов, обеспечивающих его реализацию.

В свете изложенного, становится очевидной необходимость полного и всестороннего исследования теоретических и конституционно-правовых основ политического участия граждан в осуществлении государственной власти, его форм, и особенностей конституционно-правового регулирования в России на современном этапе. Тем более что понятие «политическое участие граждан» современной юридической наукой разработано недостаточно глубоко и основательно, хотя политическое участие граждан в осуществлении государственной власти как политико-правовое явление имело место на самых ранних этапах развития государства. В этой связи, следует отметить, что изучение исторического опыта становления и развития форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти, а также воззрений мыслителей прошлого и современности является важнейшим фактором для формирования концептуальных положений о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти и формах его осуществления, рассматриваемых с точки зрения юридической науки. Теоретическое осмысление - первоначальный этап, который необходимо пройти перед тем, как приступить к решению другой задачи – обеспечения эффективного конституционно-правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Представляется, что сделать это возможно путем совершенствования имеющегося конституционного законодательства, регламентирующего политическое участие граждан в осуществлении государственной власти с учетом новейших научных разработок доктрины политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Вместе с тем, следует отметить, что политическое участие граждан в осуществлении государственной власти, его формы, особенности

законодательного регулирования в каждом конкретном государстве имеют свою специфику. В этой связи в диссертационном исследовании представляется целесообразным изучение предпосылок становления в России современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, сложившейся в настоящее время практики его реализации и тенденций развития. Поскольку Россия – федеративное государство, особую актуальность имеет анализ практики реализации конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти в субъектах РФ (на примере субъектов РФ, находящихся на территории Южного федерального округа). Это позволит выявить коллизии и пробелы законодательного регулирования, разработать практические рекомендации по совершенствованию законодательства в этой сфере и, в конечном счете, сформировать нормативную базу, обеспечивающую оптимальные условия для политического участия граждан в осуществлении государственной власти в России.

Указанными факторами обусловлена целесообразность и необходимость проводимого исследования. В целом же, представляется, что положения и выводы, сформулированные в диссертации, станут посильным вкладом в становление в России правового государства и развитого гражданского общества.

#### **Степень научной разработанности темы.**

Теоретические основы политического участия граждан в осуществлении государственной власти отечественной юридической наукой разрабатывались, в основном, в советский период. Фундаментальные исследования рассматриваемых проблем в последние годы не проводились. Что касается развития российского законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, то специальных исследований, охватывающих рассматриваемый в рамках диссертации временной период, не проводилось, так же, как не анализировалась практика применения его в субъектах РФ, находящихся на территории Южного федерального округа.

В общецивилизационном контексте на формирование современных взглядов на политическое участие граждан в осуществлении государственной власти, практику и формы его правореализации оказали заметное влияние труды выдающихся мыслителей прошлого - Аристотеля, Демокрита, Плутарха, Фукидида, Макиавелли Н., Гоббса Т., Локка Дж., Руссо Ж.-Ж., Канта И., Гегеля Г.Ф., Токвиля А. де, Алексеева Н.Н., Ильина И.А., Ленина В.И., Маркса К., Чичерина Б.Н., Победоносцева К.П., Трубецкого Е.Н., а также видных современных авторов – Богодаровой Н.А., Веденева Ю.А., Громько А.Л., Гуревич А.Я., Данилова С.Ю., Денежкина А., Золотухиной Н.М., Игнатенко А.В., Исаева И.А., Ковлера А.И., Корнева В.Н., Кошеленко Г.А., Кудинова О.А., Мальцева Г.В., Мамута Л.С., Маринович Л.П., Нерсисянца В.С., Полухина Р.О., Розина В.М., Смирнова В.В., Тихонравова Ю.В., Хабермаса Ю., Ясперса К.

Из иностранных авторов особо отметить хотелось бы Зидентопа Л., Токвиля А. де, Острома В., Шайо А.

Что касается теоретической разработки юридического определения понятия политического участия граждан в осуществлении государственной власти, его форм и подходов к их классификации, то в отечественной юридической науке интерес к этому кругу вопросов был достаточно высок в советский период. Свой вклад в теоретико-правовую разработку отдельных вопросов политического участия граждан в осуществлении государственной власти внесли Варламова Н.В., Григорян Л.А., Гулиев В.Е., Кабышев В.Т., Ковлер А.И., Манов Г.Н., Матузов Н.И., Рожко И.Н., Рудинский Ф.М., Смирнов В.В., Топорнин Б.Н., Цвик М.В. Особое значение имела работа Ковлера А.И. и Смирнова В.В. «Демократия и участие в политике: критические очерки истории и теории»<sup>2</sup>, в которой наряду с рассмотрением особенностей осуществления политического участия в различные исторические периоды авторы дают определение понятия политического участия с позиций теории права и государства, а также закладывают основы для дальнейшей

---

<sup>2</sup> Ковлер А.И. и Смирнов В.В. Демократия и участие в политике: критические очерки истории и теории. – М.: Издательство «Наука», 1986. - 192 с.

разработки классификации форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

На современном этапе актуальные вопросы политического участия граждан в осуществлении государственной власти затрагивают в своих трудах Баглай М.В., Бобылев А.И., Дмитриев Ю.А., Елчев В.А., Зарицкий А.В., Затонский В.А., Зеленко Б.И., Иванников И.А., Кальной И.И., Керимов А.Д., Керимов Д.А., Князева С.Д., Колесников А.В., Колюшин Е.И., Комарова В.В., Краснов М.А., Левакин И.В., Лысова Е.В., Любашин В.Я., Мальцев В.А., Мартышин О.В., Марченко М.Н., Нудненко Л.А., Орлова О.В., Пылин В.В., Тепляшин И.В., Торшенко А.А., Чиркин В.Е.

Генезис российского законодательства о формах политического участия граждан в процессе становления российской государственности не подвергался специальному исследованию. Вместе с тем, изучение работ авторитетных авторов, историков и теоретиков права и государства, позволяет составить в достаточной степени четкое представление о тенденциях и закономерностях развития российского законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Исходя из того, что современное российское законодательство о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти создавалось под влиянием правовых традиций, заложенных как в дореволюционный, так и в советский период, закономерным явилось обращение к трудам таких известных ученых, как Алексеев Ю.Г., Беляев И.Д., Владимирский-Буданов М.Ф., Григорьев В., Еремян В.В., Ерошкин Н.П., Иванченко А.В., Катц Л., Кизеветтер А.А., Кудинов О.А., Малиновский И., Маньков А.Г., Нерсесянц В.С., Роговин Л.М., Сергеевич В., Смыкалин А.С., Титов Ю.П., Чистякова О.И., Шапсугов Д.Ю. Что касается советского периода, то здесь теоретическую основу составили научные труды Гневко В.А., Городецкого Е.Н., Данилова И.С., Евдокимова В.Б., Златопольского Д.Л., Иванченко А.В., Коржихиной Т.П., Котока В.Ф., Лучина В.О., Мазурова А.В., Перевалова В.Д., Румянцева О.Г., Селезнева

Г.Н., Соболева В.С., Фарбера И.Е., Чеберяка П.А., Чудакова М.Ф., Шутько Д.В., Эбзеева Б.С., Ямпольской Ц.А. и других.

Для выявления и характеристики специфических особенностей российского конституционного законодательства о формах политического участия граждан на современном этапе немаловажное значение имели работы таких представителей юридической науки, как Алехичева Л., Боброва Н.А., Борисов И.Б., Васильев В.И., Веденеев Ю.А., Вешняков А.А., Воробьев Н.И., Гошуляк В.В., Затонский В.А., Исаев И.А., Ищенко С.А., Краснов М.А., Лапаева В.В., Лукашева Е.А., Лучин В.О., Малько А.В., Мириджанян Д.М., Нудненко Л.А., Руденко В.Н., Соколова И., Торшин А., Хабриева Т.Я., Чертков А.Н., Чиркин В.Е., Шарандин Ю.А., Шаров А.В. и др.

Проведенные указанными авторами исследования стали основой для дальнейшего теоретико-правового осмысления различных аспектов политического участия граждан в осуществлении государственной власти, определения стратегии развития конституционного законодательства в этой сфере. Вместе с тем, отсутствие работ, полно и всесторонне исследующих теоретические основы политического участия граждан в осуществлении государственной власти, а также практику его конституционно-правового регулирования с учетом опыта субъектов РФ, находящихся на территории Южного федерального округа свидетельствует об актуальности темы проводимого диссертационного исследования.

**Объектом** исследования настоящей работы является конституционно-правовое регулирование политического участия граждан в осуществлении государственной власти в Российской Федерации.

**Предметом** диссертационного исследования является конституционное законодательство Российской Федерации о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

**Цель исследования** состоит в глубоком и всестороннем исследовании проблем конституционно-правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти, что предполагает:



- выявление теорий, концепций, заложивших основы правового понимания форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти;

- изучение особенностей политического участия граждан в осуществлении государственной власти на различных этапах развития государственности; и формулирование выводов о факторах, оказавших влияние на эволюцию форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти;

- теоретико-правовой анализ понятия и форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти;

- выявление предпосылок, основных этапов и особенностей становления современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти;

- определение тенденций развития и совершенствования конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

**Задачи исследования**, вытекающие из поставленной цели, могут быть сформулированы следующим образом:

1. Исследовать взгляды на формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

2. Проследить эволюцию форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти в процессе становления государства.

3. Сформулировать понятие политического участия граждан в осуществлении государственной власти, определить перечень его форм и предложить критерии их классификации.

4. Проанализировать динамику развития конституционного законодательства России о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

5. Изучить и обобщить практику реализации конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти на территории субъектов РФ, находящихся в пределах Южного федерального округа.

6. Сформулировать конкретные предложения, рекомендации по совершенствованию конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

**Методологической основой диссертации** являются широко используемые современной наукой методы познания общественных явлений и процессов. Из числа методов, являющихся универсальными, в основном использовался метод материалистической диалектики, что обусловило обращение также и к историческому методу. В ходе проводимого исследования применялись также общенаучные методы: анализ, синтез, системный подход, функциональный подход. Особое значение для формулирования обоснованных выводов, достижения поставленных в диссертационном исследовании целей имело использование таких частноправовых методов, как формально-юридический и сравнительно-правовой, в рамках которого применялись синхронно-сравнительный подход и диахронно-сравнительный подход.

**Теоретической основой исследования** стали научные труды отечественных и зарубежных авторов, исследовавших проблемы политического участия граждан в осуществлении государственной власти с позиций теории государства и права, истории государства и права, философии права. В ходе работы над диссертацией автором была предпринята попытка изучения и осмысления научных работ как мыслителей прошлых лет, так и ученых современности.

**Нормативно-правовую базу** диссертационного исследования составили законодательные акты различного уровня, начиная с тех, которые современная юридическая наука относит к памятникам отечественного права, и заканчивая недавно принятыми на федеральном и региональном уровне.

#### **Научная новизна диссертационного исследования.**

В диссертации впервые проводится комплексное исследование вопросов конституционно-правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти. При этом уделяется значительное внимание теоретическим основам политического участия граждан в осуществлении государственной власти. На основе исследования взглядов на политическое участие

граждан, подходов к его определению предлагается понимать политическое участие граждан в осуществлении государственной власти как протекающий в разнообразных правовых формах процесс, опосредующий взаимосвязь гражданского общества и государства, в ходе которого граждане, реализуя принадлежащие им политические права, принимают участие в управлении делами государства, выражая свои интересы, становясь причастными к властным отношениям, вызывая обязательное, законодательно определенное реагирование со стороны государства.

Элементами новизны обладает и предложенная в диссертации классификация форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Обосновывается авторский взгляд на предпосылки и особенности становления современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти в Российской Федерации. По мнению автора, современное конституционное законодательство формировалось с учетом практики законодательного регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти как в период до 1917 года, так и в советский период.

Учитывая, что по своему государственному устройству Россия является федеративным государством, исследуются особенности реализации конституционного законодательства в субъектах Российской Федерации (на примере Южного федерального округа). Дается оценки состояния современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, формулируются предложения по его совершенствованию. Предлагается авторский проект Закона Ставропольского края «Об общественной палате Ставропольского края».

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. В результате исследования правовых взглядов мыслителей прошлого и современности, внесших, по мнению диссертанта, весомый вклад в развитие

представлений о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти, обосновываются следующие тезисы:

- наибольшее внимание теоретической разработке проблем политического участия граждан в осуществлении государственной власти было уделено в период, когда, государственный режим благоприятствовал политическому участию граждан в осуществлении государственной власти;

- несмотря на критическое отношение некоторых мыслителей к политическому участию граждан в осуществлении государственной власти, оно рассматривается практически всеми авторами как данность.

2. Автором предложено собственное видение основных этапов эволюции форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти, а также обосновано положение о том, что независимо от государственного режима, политическое участие граждан в осуществлении государственной власти имело место (пусть даже формально) в тех или иных формах.

3. На основе изучения подходов к определению понятия политического участия граждан в осуществлении государственной власти автор формулирует собственное, а также указывает на сопряченность понятия «политическое участие» и таких понятий, как «политика», «политическое влияние», «политическая власть», «государственная власть». Считая политическое участие одним из важнейших аспектов современной демократии, сферой жизнедеятельности гражданского общества, диссертант предлагает рассматривать реализацию политического участия граждан в контексте осуществления политических прав, которые в основном являются коллективными. В силу этого, по мнению диссертанта, субъектом политического участия выступают граждане как члены гражданского общества и все правовые формы их самоорганизации. Исходя из того, что политическое участие граждан в осуществлении государственной власти является разновидностью политического участия как такового, диссертант отмечает, что оно, обладая присущими последнему сущностными характеристиками, имеет специфику, которая позволяет его дифференцировать. Такой особенностью является воздействие, оказываемое на органы государственной власти в процессе

реализации политического участия граждан в осуществлении государственной власти – оно всегда является решающим, т.е. обязывающим государство в лице его органов к совершению определенных, законодательно регламентированных действий.

4. Исследовав имеющиеся подходы к классификации форм политического участия граждан, диссертант предлагает собственную классификацию форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти, которая может быть осуществлена следующим образом:

- *по способу осуществления* формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти можно подразделить на *непосредственные формы* (участие в выборах, референдумах) и *представительные формы* (осуществление политического участия через выборных представителей, из которых формируется законодательный (представительный) орган).

- *по уровню осуществления* формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти можно классифицировать на осуществляемые на *федеральном* уровне и уровне *субъектов Федерации*.

- *по интенсивности и последовательности* можно выделить *регулярные* (участие в выборах) и *иррегулярные* (участие в референдуме) формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

- *по отношению к действующему законодательству* формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти можно подразделить на *прямо предусмотренные Конституцией* (участие в выборах, референдумах) и *выводимые из ее положений, но регламентированные иными нормативно-правовыми актами* (например, участие в отзыве депутата).

- *по соотношению между собой* формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти можно классифицировать на *самостоятельные* (участие в выборах, участие в референдуме), либо *производные* от других форм (например, участвовать в отзыве депутата становится возможным только после того, как он приобретет этот статус в результате осуществления гражданами политического участия в форме участия в выборах).

Приведенные критерии являются наиболее значимыми, хотя и не исчерпывающими.

5. На основе исследования предпосылок становления современного конституционного законодательства Российской Федерации о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, диссертант обосновывает мнение о том, что оно формировалось под влиянием традиций правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти, заложенных в дореволюционный период, а также с учетом опыта конституционно-правового регулирования в советский период, и, наконец, под влиянием стандартов, устанавливаемых международными нормативно-правовыми актами.

6. Анализ и обобщение практики реализации конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти на территории Южного федерального округа, позволили диссертанту установить причинно-следственную связь между несовершенством конституционно-правового регулирования данных правоотношений и многочисленными злоупотреблениями в этой сфере.

7. По мнению диссертанта, положительные результаты могут быть достигнуты при наличии единой стратегии развития конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Так, принятие Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» логически предполагает принятие аналогичных законов в субъектах Федерации. В этой связи диссертант представляет собственный проект Закона Ставропольского края «Об Общественной палате Ставропольского края».

8. В целях более эффективного конституционно-правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти российскому законодателю предлагается строить свою деятельность на основе принципов прогнозирования, долгосрочного планирования и ориентированности разработки и подготовки нормативных правовых актов на научной основе с учетом

жизненных интересов и потребностей населения. В частности немаловажное значение имеют теоретические разработки, которые касаются упорядочения правовых актов, приведения их с помощью системного сцепления в единое непротиворечивое целое. Повышению качества конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти во многом способствует и обязательный порядок проведения научного анализа и независимой комплексной научной экспертизы всех проектов законодательных актов, вносимых на рассмотрение законодательного органа; использование в законодательном процессе системы мониторинга, глубокого анализа всех качественных и количественных показателей его результативности, а также создание широкой системы информирования всех участников законодательного процесса об эффективности действия принятых по их инициативе законов.

9. Комплекс мер, направленных на совершенствование конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, с положительным результатом может быть реализован конкретно в федеральных округах (например, Южном федеральном округе). Диссертант предлагает разработать общую для всех субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, *Программу развития законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти*. В рамках этой программы предусмотреть комплекс мер, направленных на: 1) развитие законодательства субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, путем выявления круга вопросов, по которым необходимое правовое регулирование отсутствует и последующей подготовки соответствующих проектов законов о тех или иных формах политического участия граждан; 2) совершенствование уже имеющихся законодательных норм, регулирующих осуществление политического участия граждан в целях приведения его в соответствие с федеральным законодательством, устранения юридических неточностей, пробелов и других ошибок законодательной техники.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации.** В целом, направленность проведенного исследования на выявление и поиск путей разрешения актуальных вопросов, связанных с теоретико-правовой разработкой и правовым регулированием в российском законодательстве форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти должна стимулировать интерес к обозначенным проблемам со стороны представителей отечественной юридической науки. Проведение дальнейших исследований в этой сфере будет способствовать совершенствованию механизма политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Последнее обстоятельство является важнейшим условием повышения правовой культуры граждан, преодоления отчуждения между обществом и государством, и, в конечном счете, формирования в России правового государства и развитого гражданского общества.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в научной деятельности, а также в качестве дополнительного материала в процессе преподавания теории государства и права, истории государства и права, конституционного (государственного) права, истории политических и правовых учений. Сделанные в исследовании выводы и обобщения относительно практики законодательного регулирования форм политического участия на различных этапах развития российского государства позволят федеральному и региональному законодателю более четко определять стратегию дальнейшего развития законодательства, предпринять необходимые меры для его совершенствования.

**Апробация результатов исследования** осуществлена посредством выступления автора с докладами и сообщениями на научно-практических семинарах и конференциях, круглых столах и заседаниях кафедры.

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в опубликованных статьях и тезисах научных конференций общим объемом \_\_ пл.

Подготовка и последующее обсуждение диссертации состоялись на совместном заседании кафедры государственно-правовых дисциплин и кафедры истории и теории государства и права Северо-Кавказского государственного технического университета.



**Структура диссертационной работы** определена, исходя из поставленных целей и задач. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных нормативно-правовых источников и литературы, а также приложения.

## **Глава I. Понятие политического участия граждан в осуществлении государственной власти**

### **1.1. Взгляды на формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти**

Необходимость исследования различных воззрений и позиций по вопросам, связанным с политическим участием граждан в осуществлении государственной власти обусловлена тем непреходящим значением, которое оно имеет для понимания процесса формирования и утверждения общечеловеческих политико-правовых ценностей.

В развитие представлений о природе государства и права, о надлежащем общественном и государственном устройстве, о правах и свободах человека, формах и принципах взаимоотношений личности и власти, политическом участии граждан в осуществлении государственной власти большой вклад внесли античные философы. В своих трудах Демокрит, Платон, Аристотель уделяют значительное внимание данным вопросам. Сама возможность политического участия в осуществлении государственной власти, его степень в этот период развития общества и государства в первую очередь увязывались с формой государственного устройства. Вопрос о форме государственного устройства вызывал многочисленные дискуссии среди античных авторов. Наиболее широкие возможности для политического участия граждан в осуществлении государственной власти предоставляла именно демократия, хотя и она не была свободна от недостатков, которые отмечались мыслителями античности. По мнению Демокрита, «бедность в демократии настолько же предпочтительнее так называемого благополучия [граждан] при царях, насколько свобода лучше рабства»<sup>3</sup>. Вместе с тем, надо признать, что это единственное из известных явное высказывание Демокрита в пользу демократии. Высказываясь за свободное полисное общение и отвергая бесправие и рабство граждан, Демокрит в то же время довольно определенно высказывается за «правление лучших» и с этих позиций

---

<sup>3</sup> Цит. по: Антология мировой политической мысли в пяти томах. Т. 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М., 1997. – с. 82.

критикует недостатки демократической формы правления<sup>4</sup>. Аристотель выразил свое мнение достаточно конкретно: «Начать следует, прежде всего, с установления того принципа, который служит точкой отправления при настоящем рассуждении, а именно: неизбежно, чтобы все граждане принимали участие либо во всем, касающемся жизни государства, либо ни в чем, либо в одних делах принимали участие, в других – нет. Чтобы граждане не принимали участия ни в чем, это, очевидно, невозможно, так как государство представляет собой некое общение, а следовательно, прежде всего является необходимостью занимать сообща определенное место...Но в каком объеме можно допустить для граждан приобщение к государственной жизни?»<sup>5</sup> Таким образом, он акцентирует внимание на необходимости активной деятельности человека. Достойной свободного человека он считает жизнь практическую, т.е. наполненную политической деятельностью, или теоретическую, наполненную деятельностью познавательной. С точки зрения Аристотеля, однако, демократия не являлась «правильным» видом государственного устройства, он считал ее «наиболее умеренным из отклоняющихся видов»<sup>6</sup>. Признавая политику лучшим видом государственного устройства, Аристотель считает, что управление должно быть сосредоточено в руках наилучших, которыми могут быть «кто-либо один из общей массы, либо целый род, либо вся народная масса», при условии, что они «будут иметь превосходство в добродетели»<sup>7</sup>. Следовательно, управлять может и народ, при условии обладания определенными качествами. В целом же следует сделать вывод, что независимо от того, в чьих руках, в конечном счете, будет сосредоточено управление, Аристотель однозначно высказывается за необходимость политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

В средние века какое-либо упоминание о возможности политического участия широких масс населения в осуществлении государственной власти в трудах философов найти достаточно сложно. В этот период возникла и сформировалась

---

<sup>4</sup> Нерсесянц В.С. Политические учения древней Греции. – М., 1979. – с. 81.

<sup>5</sup> Аристотель. Политика. II, 1, 2. /В кн.: Аристотель. Политика. Афинская политика. – М., Мысль, 1997. – с.58.

<sup>6</sup> Аристотель. Политика. IV, 2, 1-2. Там же. – с. 132.

<sup>7</sup> Аристотель. Политика. III, 12, 1. Там же. – с. 129.

новая идеология, выразившаяся в появлении новой мировой религии – христианства и в сопутствующих ей философских построениях. В силу этого, вся средневековая философия пронизана призывами к смирению с социальным злом, терпению и покорности, прощению обид. Такой подход отнюдь не способствовал политической и социальной активности. Среди выдающихся философов того времени, в трудах которых в значительной степени были разработаны вопросы государства, права, закона, следует упомянуть Фому Аквинского. Признавая вслед за Аристотелем, что по природе своей человек есть «животное общительное и политическое», которому свойственно стремление объединиться и жить в государстве, он, вместе с тем, говорит о неравенстве различных сословий общественного целого. Большинство составляющих его человеческих единиц обязано заниматься только физическим трудом, а привилегированное меньшинство призвано к умственному труду и управлению этим большинством<sup>8</sup>.

Косвенное упоминание о праве граждан на участие в управлении государством встречается лишь во времена Ренессанса. В своем политическом трактате "Защитник мира", явившемся ярким явлением в истории политических и правовых учений, Марсилиус Падуанский сформулировал смелые по тем временам идеи. Описывая происхождение и природу государства, он исходил из соответствующих аристотелевских идей о том, светская политическая власть и представляющее ее государство возникли в процессе постепенного усложнения форм человеческого общежития. Кроме того, Марсилиус Падуанский отстаивал тезис о том, что настоящий источник всякой власти – народ. От него исходит как власть светская, так и духовная. Только он один – носитель суверенитета и верховный законодатель. Правда, под народом Марсилиус Падуанский разумел отнюдь не все население государства, а лишь лучшую, достойнейшую его часть<sup>9</sup>. Оставалась при этом дискуссионной проблема: кому принадлежит закон – народу, который доверяет его исполнение монарху, или властелину, является ли исполнение власти только функцией монарха или подлинной прерогативой, кому, в конце

---

<sup>8</sup> Агамов А.А., Горшков В.А. История древней и средневековой философии. Книга третья. Ставрополь, Издательство Ставропольского университета, 1994. – с. 227.

<sup>9</sup> История политических и правовых учений. /Под общей редакцией В.С. Нерсесянца. М., 1996. – с 121.

концов, реально принадлежит власть, является ли ее передача только уступкой, и при том временной, или она окончательна и безраздельная власть остается в руках самодержца<sup>10</sup>. Марсилиий Падуанский признавал за народом право издавать юридические законы. Эти законы, издаваемые выбираемыми народом наиболее заслуженными людьми, обязательны как для самого народа, так и для законодателя. В своем учении Марсилиий Падуанский одним из первых дифференцировал законодательную и исполнительную власть. Важное место в своей теории он отводил выборности, считая ее основополагающим принципом формирования органов государства и подбора должностных лиц. Избираться, по мнению автора «Защитника мира», должен был и монарх. Эти прогрессивные для того времени взгляды, по нашему мнению, бесспорно, явились важной вехой в формировании представлений о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти, его формах и принципах.

Рассмотренные воззрения оказали существенное влияние на становление и развитие в последующие эпохи представлений о демократическом политическом строе общества.

В трудах философов Нового времени начинает отчетливо прослеживаться идея о том, что народ является источником всякой власти, что, собственно говоря, и обуславливает его право на участие в управлении делами государства во всем многообразии его форм.

Так, Томас Гоббс в своем главном труде «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского» предпринял попытку разработки новой теории государственного суверенитета. Томаса Гоббса нельзя назвать сторонником демократии и народовластия как ее основного смысла, однако на основании его взглядов в дальнейшем получили развитие демократические идеи. Краеугольным камнем концепции Гоббса является введенное им понятие «общественный договор». С точки зрения философа, учреждая государство, люди жертвуют своими естественными правами, и с момента учреждения только

---

<sup>10</sup> Политология: Энциклопедический словарь. /Общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. – М., Издательство Московского коммерческого университета, 1993. – с. 93.

государство считается единственным полномочным лицом, решающим проблему сохранения общества, его стабильности и спокойствия<sup>11</sup>. Верховная власть, по мнению Гоббса, должна быть неделима и находиться в руках суверена (государства). Он пишет: «Различие государств заключается в различии суверена, или лица, являющегося представителем всех и каждого из массы людей». И далее продолжает: «Если представителем является один человек, тогда государство представляет собой монархию; если – собрание *всех*, кто хочет *участвовать*, тогда это демократия или народоправство; а если верховная власть принадлежит собранию лишь части горожан, тогда это аристократия. Других видов государства не может быть...»<sup>12</sup> (курсив наш – Г.Л.). Верховной власти принадлежит также право издавать законы, но делает она это по воле граждан. Гоббс говорит об этом очень четко: «Закон издается верховной властью, а все, что делается этой властью, делается на основании полномочий и ответственности каждого из ее подданных, а то, что соответствует воле всякого человека, никто не может считать несправедливым»<sup>13</sup>.

В отличие от Гоббса, Джон Локк четко определяет предмет «общественного договора». С одной стороны, общество, предоставляя право государству на законодательную, исполнительную и судебную власть, оставляет за собой первичные (неотчуждаемые) права на жизнь, собственность и свободу совести. С другой стороны, государство обязуется соблюдать и защищать «закон природы», а члены общества – повиноваться политической власти<sup>14</sup>. Такая конструкция публичного права делает возможным контроль со стороны общества за деятельностью государства и при нарушении им условий договора предоставляет право на сопротивление властям. Указанным правом Джон Локк фиксирует неотчуждаемость верховной власти от народа. При этом договор между обществом и государством имеет силу при условии его поддержки большинством. Локк указывает, что «...то, что приводит в действие какое-либо сообщество, есть лишь

---

<sup>11</sup> Царьков И.И. Формула Левиафана (политико-правовая концепция Томаса Гоббса) // Право и политика. №9, 2003. – с. 38.

<sup>12</sup> Гоббс Т. Левиафан. М.: Мысль, 2001. – с. 128.

<sup>13</sup> Гоббс Т. Указ. соч. – с. 238.

<sup>14</sup> Царьков И.И. Против Левиафана (политико-правовая концепция Джона Локка) // Право и политика. №9, 2003. – с.20.

согласие составляющих его лиц, а поскольку то, что является единым целым, должно двигаться в одном направлении, необходимо, чтобы целое двигалось туда, куда его влечет большая сила, которую составляет согласие большинства...»<sup>15</sup>. При этом Локк считает, что не всякое большинство имеет право на верховную власть, а только определенным образом организованное. Право большинства на верховную власть является предметом дискуссий, по сей день, и некоторыми учеными-правоведами ставится под сомнение<sup>16</sup>.

Являясь основоположником теории разделения властей, Локк, уделяя особое внимание законодательной власти, пишет: «Только народ может устанавливать форму государства, делая это посредством создания законодательной власти и назначая тех, в чьих руках она будет находиться»<sup>17</sup>. Таким образом, Локк создает предпосылки для разработки в дальнейшем теории народного суверенитета, проявление которого невозможно без наличия соответствующих форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Тем не менее, ни Гоббс, ни Локк не рассматривают возможность конкретного участия граждан в осуществлении государственной власти.

Только позднее, в XVIII веке, французские философы-просветители разработали вопросы участия народа в управлении государством достаточно конкретно. Их обоснования и выводы и сейчас используются для аргументации позитивности развития политического участия граждан в осуществлении государственной власти в современных государствах, в том числе и в России. Среди них, прежде всего, следует назвать Ш.-Л. Монтескье, который указывал на то, что право издавать законы в государстве принадлежит народу. По его версии, народ должен сам делать все, что он в состоянии хорошо выполнить и лишь оставшуюся часть своей власти препоручить своим уполномоченным. То есть представительная демократия, как производная от демократии непосредственной, отходит на второй план. Монтескье не считает демократию наиболее предпочтительным вариантом,

---

<sup>15</sup> Локк Дж. Соч. в 3 т. – М., 1988. Т. 3. – с. 318.

<sup>16</sup> См., например, Нестеренко А.В. Демократия: проблема субъекта. //Общественные науки и современность. № 4 - 2002. с.53-54; Керимов А.Д. Изъяны демократии и возможные пути их преодоления. // Право и политика. № 4, 2002. – с. 37.

<sup>17</sup> Локк Дж. Тот же. Т.3. – с.345.

однако совершенно справедливо отмечает, что основными для демократии являются законы, определяющие право голосования, а также контроля над избранными уполномоченными (должностными лицами государства). Таким образом, Монтескье говорит не только о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти как таковом, но и его формах.

Особого внимания заслуживают взгляды Ж.-Ж. Руссо. Несмотря на критику, которой подверглась его концепция из-за своей противоречивости, а в некоторых моментах – слабости, вклад Руссо в разработку проблем народного суверенитета и политического участия несомненен. Руссо продолжает развивать в своем учении теорию общественного договора. По его мнению, общая воля, лежащая в основе общественного договора, находит свое воплощение в суверене и его актах (законах). «Я утверждаю, следовательно, что суверенитет, который есть только осуществление общей воли, не может никогда отчуждаться и что суверен есть ничто иное, как коллективное существо, может быть представляем только самим собою. Передаваться может власть, но никак не воля»<sup>18</sup> - констатирует Руссо. При этом общую волю Руссо отличает от воли всех: общая воля имеет в виду общие интересы, а воля всех – интересы частные и представляет собой лишь сумму изъявлений индивидуальных волей частных лиц<sup>19</sup>. Для получения общей воли, считает Руссо, необходимо, чтобы каждый гражданин высказал только свое собственное мнение. Избранники народа, по мысли Руссо, не могут быть его представителями, они лишь его доверенные и не могут сами ничего окончательно решать. Анализируя концепцию Руссо, А. Шайо отмечает, что «Руссо видел источник закона в некоем мистическом фантоме, именуемом «всеобщей волей», и связал народное представительство с законодательной функцией, заложив тем самым основу своего ошибочного учения о верховенстве законодательства, выражающего народную волю... Меньшинство просто не смогло признать всеобщую волю, и входящему в меньшинство гражданину нужно быть благодарным за то, что ему навязывают волю большинства и тем самым

---

<sup>18</sup> Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре: Трактаты. – М.: ТЕРРА, 2000. – с. 216.

<sup>19</sup> Нерсесянц В.С. Философия права. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – с. 480.



освобождают от его собственных ошибок»<sup>20</sup>. С критикой представлений Руссо о народном суверенитете выступил и Бенджамин Констан. Он считал, что для Руссо было практически безразлично, как выражается всеобщая воля. Народу не обязательно осуществлять власть, так как народ не в состоянии постоянно определять и формировать суверенитет. Поскольку народ и государство сливаются у Руссо воедино, он даже не считает необходимым провести грань между индивидами, составляющими народ, и государством; более того, иногда он прямо выступает против такого разделения – во имя формирования единой цели. Суверенитет народа нельзя передать, представительство не имеет места. Руссо поставил себя в неразрешимую ситуацию, ибо для того, чтобы люди могли принять закон, соответствующий всеобщей воле, они должны быть такими, какими они могут быть, только следуя закону. В качестве выхода из тупиковой ситуации он предлагает самый неудачный сценический трюк: закон провозглашает посланный проведением государственный муж. Осуществить народный суверенитет может кто угодно, даже одна единственная личность<sup>21</sup>. Отмеченные недостатки концепции Руссо не умаляют его заслуг в разработке проблем народного суверенитета и форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

В конце XVIII в. свою теорию, исходившую из идеи народного суверенитета, обосновал И. Кант. Понятие о совокупном владении, положенное в основу частного права, расширяется И. Кантом до понятия соединенной воли всех лиц, образующих народ, организованный в гражданское общество под руководством государства. Только всеобщая воля народа может быть источником всех законов в правовом государстве<sup>22</sup>. Определяющее значение он придавал разграничению законодательной и исполнительной властей. Применительно к законодателю Кант формулирует следующий ограничительный принцип его деятельности: то, чего народ не может решить относительно самого себя, того и законодатель не может

---

<sup>20</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001. – с. 58.

<sup>21</sup> Constant B. *Political Writings*. Cambridge, 1988. P. 175. / Цит. по: Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001. – с. 58-59.

<sup>22</sup> Громыко А.Л. Политические режимы (история и теория вопроса): - М.: 1995. – с. 30.

решить относительно народа<sup>23</sup>. Таким образом, несомненно, с точки зрения Канта, что политическое участие, во-первых, осуществляется совокупностью граждан, организованных в рамках гражданского общества, во-вторых, политическое участие объектом своего воздействия имеет именно законодательство.

Нельзя обойти вниманием и концепцию Г.В.Ф. Гегеля. В философии права Гегеля античная мысль о полисном правлении (о полисе-государстве как высшей и совершенной форме общения) синтезируется с доктриной «господства права»; результатом этого синтеза и является гегелевская концепция правового государства<sup>24</sup>. Гегель критически относится к идее народного суверенитета и выступает с обоснованием суверенитета наследственного конституционного монарха. Он пишет, что «о народном суверенитете можно говорить в том смысле, что народ вообще является по отношению к внешнему миру самостоятельным и составляет собственное государство...» «Можно говорить также и о внутреннем суверенитете, принадлежащем народу, если вообще говорить о целом..., совершенно также, как выше... было показано, что государству присущ суверенитет», - продолжает автор. «Но в новейшее время», - отмечает Гегель, - «о народном суверенитете обычно стали говорить как о противоположном существующему в монархе суверенитете, - в таком противопоставлении представление о народном суверенитете принадлежит к разряду тех путанных мыслей, в основе которых лежит пустое представление о народе». Завершая свою мысль, Гегель констатирует, что «народ, взятый без своего монарха и необходимо и непосредственно связанного именно с ним расчленения целого, есть бесформенная масса, которая уже не есть государство и не обладает больше ни одним из определений, наличных только в сформированном внутри себя целом, не обладает суверенитетом, правительством, судами, сословиями и чем бы то ни было»<sup>25</sup>. Являясь сторонником монархии, Гегель, вместе с тем, считает праздным вопрос «какая форма правления лучше – монархия или демократия», и делает вывод о том, что «...государственное устройство определенного народа вообще зависит от

---

<sup>23</sup> Нерсесянц В.С. История идей правой государственности. М., 1993. – с. 11.

<sup>24</sup> Нерсесянц В.С. «Философия права» Гегеля: история и современность. / В книге: Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., Мысль, 1990. – с. 24.

<sup>25</sup> Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., Мысль, 1990. – с. 320-321.

характера и развитости его самосознания»<sup>26</sup>. Безусловно, высказывания Гегеля не говорят о нем как о стороннике массового политического участия граждан в осуществлении государственной власти, но ставя государственное устройство в зависимость от характера и развитости самосознания народа, он, таким образом, заставляет прийти к выводу о том, что от указанного фактора зависит и степень политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Огромное влияние на формирование представлений о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти оказала работа Алексиса де Токвиля «О демократии в Америке» (1835 г.). В ней Токвиль на примере Америки попытался исследовать практику политического участия граждан в осуществлении государственной власти в конкретном государстве. Он не призывает копировать образцы американской демократии, однако считает, что в США политическое участие граждан в осуществлении государственной власти в различных его формах воплощено в жизнь наиболее полно. «Народ участвует в составлении законов, выбирая законодателей; участвует он и в претворении этих законов в жизнь – путем избрания представителей исполнительной власти. Можно сказать, что народ сам управляет страной, ибо права, предоставленные правительству, весьма незначительны и ограничены; правительство постоянно чувствует свою изначальную связь с народом и повинуетя той силе, которая создала его. Народ властвует в мире американской политики, словно Господь Бог во Вселенной»<sup>27</sup>, - пишет Токвиль. Он признает, что «нелегко привлечь народ к управлению, еще труднее позволить ему накопить опыт и воспитать у него те чувства, которых ему недостает, чтобы делать это хорошо». Вместе с тем, Токвиль твердо убежден, что «если нам не удастся постепенно ввести и укрепить демократические институты, и если мы откажемся от мысли о необходимости привить всем гражданам идеи и чувства, которые сначала подготовят их к свободе, а затем позволят ею пользоваться, то никто не будет свободен – ни буржуазия, ни аристократия, ни богатые, ни бедные. Все в равной мере попадут под гнет тирании». И если со

---

<sup>26</sup> Гегель Г.В.Ф. Указ. соч. – с. 315.

<sup>27</sup> Токвиль, Алексис де. Указ. соч. – с. 63.

временем не будет установлена «мирная власть большинства, то, считает Токвиль, «все мы рано или поздно окажемся под неограниченной властью одного человека»<sup>28</sup>.

На рубеже XIX-XX вв. началось возрождение естественного права. Этот процесс затронул многие страны Европы и Россию. Господствовавший почти на всем протяжении XIX столетия юридический позитивизм оказался мало пригодным для объяснения кризисных явлений, получивших развитие в демократических странах Запада. Классический либерализм Нового времени сменяется неолиберализмом, возникшим в ответ на практику вмешательства государства в экономику, ужесточение внутривластного режима, милитаризацию общества и подготовку к захватническим войнам. Естественное право, возродившееся на базе новейших философских школ (неокантианство, неогегельянство, неотомизм, экзистенциализм, фрейдизм и др.), смогло дать сильный импульс для дальнейшего развития либерального правосознания<sup>29</sup>.

В России сторонниками «возрожденного» естественного права являлись П.И. Новгородцев, Б.А. Кистяковский, Е.Н. Трубецкой, В.М. Гессен, Н.И. Палиенко и др. Согласно их воззрениям, не государственное веление, не общественная воля должны выступать в качестве критерия правовой нормы, но идея личности. «Воля народовластия, - писал П.И. Новгородцев, - сама по себе не может быть нормой, ибо она является лишь возможностью желаний, достоинство которых определяется целью, а не их распространенностью... А в общественных отношениях такой нормой может служить лишь то начало, которое является нравственной основой человеческого общения, то есть начало личности»<sup>30</sup>. Е.Н. Трубецкой различает два типа демократизма и, соответственно, два противоположных понятия демократии. «Из них одно утверждает народовластие на праве силы; с этой точки зрения народ не ограничен в своем властвовании никакими нравственными началами: беспредельная власть должна принадлежать народу не потому, что народ – сила. Такое понимание несовместимо со свободой: с точки зрения права силы не может

---

<sup>28</sup> Токвиль, Алексис де. Указ. соч. – с. 237.

<sup>29</sup> Жуков В.Н. Школа «возрожденного» естественного права в России: между законом и благодатью. //Право и политика. №4, 2001. – с. 123.

<sup>30</sup> Цит. по: Тихонравов Ю.В. Основы философии права. Учебное пособие. – М., Вестник, 1997. – с. 385.

быть речи о каких бы то ни было неприкосновенных, незыблемых правах личности» - пишет Е.Н. Трубецкой. Далее он делает вывод о том, что понимаемая таким образом демократия вырождается в массовый деспотизм, поскольку в таких условиях жизнь, свобода, имущество личности зависят от прихоти большинства. Трубецкой Е.Н. являлся сторонником другого понимания демократии, которое «кладет в основу народовластия незыблемые нравственные начала, и, прежде всего – признание человеческого достоинства, безусловной ценности человеческой личности как таковой». «Только при таком понимании демократии, - констатирует Трубецкой Е.Н., - дело свободы стоит на твердом основании, ибо оно одно исключает возможность низведения личности на степень средства и гарантирует ее свободу независимо от того, является ли она представительницей большинства или меньшинства в обществе»<sup>31</sup>.

К началу XX века в правовой науке России сложилось несколько направлений. Наиболее значительными из них были: либеральное, консервативное и социалистическое<sup>32</sup>.

Центральной идеей либеральных конституционных теорий в России в XIX – нач. XX вв. была идея народного представительства<sup>33</sup>. Так, Б.Н. Чичерин говорит о высшем значении общих представительных собраний. Он характеризует их следующим образом: «Они призываются к обсуждению и решению государственных дел. В них выражается политическое право в тесном смысле, то есть участие граждан в общей или верховной власти государства. ...Голос меньшинства здесь имеет одинаковую силу с голосом большинства». Б.Н. Чичерин высказывается за решающее значение выборных собраний, критикуя совещательные собрания. По его мнению, «необходимо определить законом ведомство собрания, очертить круг его действий, обозначить его права. Оно становится на вершине государства, и при том не как орудие правительства, а как

---

<sup>31</sup> Трубецкой Е.Н. Всеобщее, прямое, тайное и равное. 1906 г. / В книге: Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. /Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – с. 466-467.

<sup>32</sup> Корнев В.Н., Полухин Р.О. Вопросы взаимоотношения государства, права и общества в консервативной правовой мысли начала XX века. // Право и политика. № 9, 2003. – с. 137.

<sup>33</sup> Кудинов О.А. Российские ученые XIX – начала XX вв. о народном представительстве. //Право и политика. №9, 2003. – с. 143.

выражение воли народной, которой оно является представителем»<sup>34</sup>. Вместе с тем, автор говорит о том, что народное представительство не является непременно условием всякого государственного порядка, а «установится только там, где оно требуется общим благом, где оно отвечает настоящим нуждам государства, где оно способно действовать в согласии с другими элементами, где оно содействует достижению известных целей»<sup>35</sup>.

Что касается консервативного направления, то ярким его представителем является К.П. Победоносцев. Он с острой критикой выступал против народовластия как в теории, так и в его практическом воплощении. «Одно из самых лживых политических начал», - писал К.П. Победоносцев, - «есть начало народовластия, та, к сожалению, утвердившаяся со времени французской революции идея, что всякая власть исходит от народа и имеет основание в воле народной. Отсюда истекает теория парламентаризма, которая до сих пор вводит в заблуждение массу так называемой интеллигенции – и проникла, к несчастью, в русские безумные головы. Она продолжает еще держаться в умах с упорством узкого фанатизма, хотя ложь ее с каждым днем изобличается все явственнее перед целым миром»<sup>36</sup>. По мнению К.П. Победоносцева, вследствие исторического развития общества «отдельные племена сливаются в целый народ или группируются в разноразличные под одним государственным знаменем, наконец, разрастается без конца государственная территория». В силу этого «непосредственное народоправление» становится невозможным<sup>37</sup>. Представительное же народовластие К.П. Победоносцев называет «парламентским лицедейством» и «великой политической ложью». Основанием для подобного утверждения, по его мысли, является искажение теории парламентаризма на практике. Победоносцев отмечает, что «по теории парламентаризма, должно господствовать разумное большинство; на практике господствуют пять-шесть предводителей партии: они, сменяясь, овладевают

---

<sup>34</sup> Б.Н. Чичерин. О народном представительстве. /В книге: Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. /Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – с.98.

<sup>35</sup> Б.Н. Чичерин. Указ. соч. - с. 109.

<sup>36</sup> К.П. Победоносцев. Статьи из «Московского сборника». Великая ложь нашего времени. / В книге: Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. /Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – с. 312.

<sup>37</sup> К.П. Победоносцев. Указ. соч. Там же. – с.312-313.

властью. ...По теории, народные представители имеют ввиду единственно народное благо; на практике они под предлогом народного блага и насчет него, имеют ввиду преимущественно личное благо свое и друзей своих. ...По теории - избиратель подает голос за своего кандидата потому, что знает его и доверяет ему; на практике – избиратель дает голос за человека, которого по большей части совсем не знает, но о котором натвержено ему речами и криками заинтересованной партии»<sup>38</sup> и т.д. Очевидно, что многие из отмеченных Победоносцевым негативных сторон практики парламентаризма сохраняются и в настоящее время.

Среди представителей социалистического направления можно назвать Чернова В., Мартова Ю., Плеханова Г.В. и многих других. Однако большую часть XX века отечественная политико-правовая мысль находилась под влиянием идеологии, называемой марксизм-ленинизм. В.И. Ленин возглавлял радикальное крыло социал-демократии, принявшее в качестве главного постулата своей идеологии идею «диктатуры пролетариата» - единственно возможной формы государства в переходный период. В теории большевизма преемственность государственных форм отрицается: провозглашается отказ от старой политической и правовой культуры, парламентаризма и разделения властей. Критикуется буржуазная демократия. Считается, что демократия эксплуататорского общества – демократия для меньшинства. Всеобщее избирательное право, институты разделения властей и конституционного контроля – только идеологические ширмы, не выявляющие воли большинства народа, но отвлекающие его от революционной борьбы. Парламентаризму большевики стали противопоставлять власть советов, в системе которой не было разделения властей<sup>39</sup>. В основу теории большевизма, как уже отмечалось, были положены учения К. Маркса и В.И. Ленина. Каким же образом они понимали демократию, народовластие? Так, К. Маркс писал о том, что «демократия есть разрешенная загадка всех форм государственного строя», и, кроме того, «в демократии государственный строй, закон, само государство, поскольку оно представляет собой определенный политический строй, есть только

---

<sup>38</sup> К.П. Победоносцев. Указ. соч. Там же. – с. 317.

<sup>39</sup> Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России XI-XX вв. – М.: Юристъ, 1995. – с. 313.

самоопределение народа и определенное его содержание»<sup>40</sup>. По его мнению, «то положение, когда народом управляют, должно быть заменено самоуправлением народа»<sup>41</sup>. Взгляды В.И. Ленина более радикальны. По его мнению, «демократия есть господство большинства»<sup>42</sup>. Ленин формулирует идею о том, что «рабочий класс не может вести борьбу за свое освобождение, не добиваясь влияния на государственные дела, на управление государством, на издание законов... Поэтому самым насущным требованием рабочих и первой задачей влияния рабочего класса на государственные дела должно быть достижение политической свободы, т.е. прямого, обеспеченного законами (конституцией) *участия всех граждан* в управлении государством, обеспечение за всеми гражданами права свободно собираться, обсуждать свои дела, влиять на государственные дела союзами и печатью»<sup>43</sup>. (курсив наш – Г.Л.). Такие идеи определяли развитие отечественной политико-правовой мысли вплоть до последнего десятилетия XX века. Взгляды советских ученых-правоведов были в достаточной степени рассмотрены в рамках проводимого исследования, поэтому, на наш взгляд, нет необходимости останавливаться на них здесь.

Идеи, основанные на принципах, далеких как от марксистских, так и от либеральных и монархических идеалов, исповедовали теоретики «евразийской» модели государства. Одним из основоположников данного направления политико-правовой мысли стал Н.Н. Алексеев, разработавший собственную концепцию государства. Не останавливаясь детально на положениях концепции, отметим только те, которые выражают взгляды мыслителя на политическое участие граждан в осуществлении государственной власти. Алексеев говорит о целесообразности привлечения к управлению самих управляемых. При этом он констатирует, что «не существует, конечно, никакого всеобщего «права на управление», как учит об этом современная демократия; но существует всеобщая обязанность участвовать в

---

<sup>40</sup> К. Маркс. К критике гегелевской философии права. / Цит. по: Маркс К., Энгельс Ф., Ленин В.И. О демократии. – М.: Политиздат, 1988. – с. 11.

<sup>41</sup> К. Маркс. Изменения и дополнения во втором издании брошюры И.Моста «Капитал и труд». / Цит. по: Маркс К., Энгельс Ф., Ленин В.И. О демократии. – М.: Политиздат, 1988. – с. 23.

<sup>42</sup> В.И. Ленин. Вся власть Советам! / Цит. по: Маркс К., Энгельс Ф., Ленин В.И. О демократии. – М.: Политиздат, 1988. – с. 13.

<sup>43</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч., т.2, с. 106-107.



государственных делах, - обязанность социального служения. Выполнение этой обязанности требует активности от каждого управляемого, которая должна найти в государстве правильное приложение». В случае, если такое приложение не найдено, возникает чувство раздражения, которое может повлечь неблагоприятные политические последствия. В качестве аргументов в пользу участия управляемых в жизни государства Алексеев приводит то обстоятельство, что «следить за динамикой общественной жизни, не отставать от нее можно только в том случае, когда сами изменчивые интересы и потребности могут непосредственно отражаться в управлении государством», а, кроме того, целесообразность привлечения управляемых к участию в управлении состоит в том, что «таким образом совершается особый отбор лиц, обладающих политическими способностями и политическими навыками»<sup>44</sup>. Таким образом, можно сделать вывод о том, что Алексеев Н.Н. считал необходимым политическое участие граждан в осуществлении государственной власти и приводил убедительные доводы в обоснование своей позиции.

Развитие зарубежной политико-правовой мысли на рубеже XIX-XX вв. сопровождалось появлением концепций, которые впоследствии послужили основой для формирования целых направлений и школ политико-правовой мысли. М. Вебер формулирует положения концепции, получившей впоследствии название «теория массового общества», В. Парето и Г. Моска представляют реалистическое направление, которое полностью отвергает концепцию народного суверенитета, правления по воле народа и выдвигает концепцию правящей элиты. Положения концепций Парето и Моска в дальнейшем нашли развитие в трудах Р. Михельса, Ф. Хантера, Р. Миллса. Более подробно хотелось бы остановиться на рассмотрении взглядов Г. Моски. По его утверждению, власть может быть от народа, для народа, но не может быть властью самого народа. Поэтому мифы о народном представительстве и суверенитете на деле маскируют существование и деятельность властвующего «политического класса». Идеи народовластия, демократии, считает он, являются миражом и утопией, в погоне за которыми

---

<sup>44</sup> Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. – М., «Аграф», 1998. – с. 595-596.

«некомпетентные массы» становятся объектом политических манипуляций у «демагогов» и используются ими для захвата власти и установления своей диктатуры<sup>45</sup>. «В исторический отрезок времени между Полибием и Монтескье», - пишет Моска, - «многие авторы совершенствовали классификацию Аристотеля, введя в нее понятие «смешанная форма правления». Позднее современная демократическая теория, основоположником которой был Руссо, исходила из утверждения, что в любом государстве большинство граждан могут и действительно *должны* участвовать в политической жизни, а доктрина народного суверенитета все еще властвует над умами многих людей, несмотря на то, что современные общественные науки все больше и больше доказывают: принципы демократии, монархии и аристократии действуют одновременно во всем политическом организме». «Мы не перестанем опровергать эту демократическую теорию, поскольку именно в этом и заключается задача данной работы»<sup>46</sup>, - подытоживает Моска.

Приблизительно в этот же период времени в произведении «Смысл и назначение истории» излагает свои взгляды К. Ясперс. В нем он уделяет внимание сущностным характеристикам политической свободы, к которым относит, в том числе, и притязание человека «на значимость своих взглядов и своей воли», которую представляет ему демократия. «Свобода возможна только при демократии, то есть при возможном для всех участии в изъявлении воли. Каждый человек в зависимости от уровня его политической зрелости и убедительности его взглядов может рассчитывать на признание»<sup>47</sup>, - отмечает Ясперс. Вместе с тем, по мнению Ясперса, «политическая свобода есть демократия, но она выступает в исторически данных формах и градациях. Она исключает господство массы (охлократию), которая всегда выступает в союзе с тиранией»<sup>48</sup>. Ясперс подчеркивает, что «в решительные моменты всегда остаются необходимыми выборы, в которых

---

<sup>45</sup> Кокмазов А.Ю. Политика и политические отношения в истории и теориях общества. Издательство Ставропольского университета. Ставрополь, 1993. – с. 80.

<sup>46</sup> Цит. по: Антология мировой политической мысли в пяти томах. Т. 2. Зарубежная политическая мысль XX в. М., 1997. – с. 120.

<sup>47</sup> Ясперс К. Смысл и назначение истории. Пер. с нем. 2-е изд. М., Республика, 1994. – с. 174.

<sup>48</sup> Ясперс К. Указ. соч. – с. 175.

участвует все население данной страны»<sup>49</sup>. При этом он предостерегает от «формальной демократии», в связи с чем говорит о необходимости приобщить людей к знанию, научить их критически мыслить, чтобы «в ходе выборов сознательно и обдуманно принимать наилучшее решение». Другой путь – «практическое самовоспитание народа посредством участия большинства в решении конкретных задач»<sup>50</sup>. И, наконец, по мнению Ясперса, важна и организация самой избирательной кампании.

Из современных зарубежных мыслителей, посвятивших свои труды исследованию проблем политического участия граждан в осуществлении государственной власти, хотелось бы отметить Ю. Хабермаса.

Важно подчеркнуть основную идею философа: в современных обществах демократия как политический порядок не может опираться на субстанционально единую, как бы заранее сформированную «волю народа». Если идея коллективного самоопределения вообще еще сохраняет свой практический смысл, то демократическая самоорганизация должна мыслиться как процесс – как процедура формирования мнений и воли народа. Легитимно не то решение, которое выражает якобы уже сформированную волю народа (по формуле некоторых политиков: «Я знаю, чего хочет народ»), но то, в обсуждении которого приняло участие наибольшее количество граждан. Политическая коммуникация сама должна рационально формировать волю её участников, а не просто отражать их политические пристрастия<sup>51</sup>. Как отмечает Денежкин А., «дискурсивная демократия в концепции Хабермаса оказывается не просто властью мнений «народа», понятого как некоторая натуральная величина, но скорее возможностью власти разума, воплощенного в структурах общения граждан, обмена мнений»<sup>52</sup>. По мнению Хабермаса, противоречия заложены в самом понятии народного суверенитета. «Народ, от которого и должна исходить государственно-организованная власть, не есть субъект, наделенный волей и сознанием», - считает

---

<sup>49</sup> Там же.

<sup>50</sup> Ясперс К. Указ. соч. – с. 181.

<sup>51</sup> Денежкин А. «Фактичность и значимость» Ю. Хабермаса: новые исследования по теории права и демократического правового государства. /В книге: Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М., 1995. – с. 195.

<sup>52</sup> Денежкин А. Там же. – с. 197.

автор. «Он выступает только через плюральность действий, а *как* народ он, в принципе, не наделен ни способностью принимать решения, ни способностью действовать». Что касается демократизации, то, с точки зрения Хабермаса, она «разворачивается не в преодолении подлинно политического сопротивления, но в противостоянии императивам тонко дифференцированных экономической и управленческой систем»<sup>53</sup>. Далее Хабермас высказывает мнение о том, что смысл демократических процедур правового государства в том и состоит, чтобы институционализировать коммуникативные формы, необходимые для разумного формирования воли», «более сложная проблема заключается, однако, в том, каким образом уже институционализированные формы образования мнений и воли сами могут быть автономизированы»<sup>54</sup>. Относительно же суверенитета Хабермас делает вывод о том, что «растворившись в коммуникативном процессе, суверенитет обретает власть, заставляет считаться с собой, когда он становится дискурсом общности, инициированным ее автономными образованиями»<sup>55</sup>.

Представляется, что положения концепции Хабермаса являются актуальными в свете реалий сегодняшнего дня, и, на наш взгляд, нуждаются в более глубоком осмыслении, особенно в контексте проводимого исследования.

Следует отметить, что приведенные концепции, взгляды, мнения, философов, юристов, политологов, обоснованные ими в различные исторические периоды, не исчерпывают всего многообразия идей, высказанных о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти на протяжении истории человечества. Нами рассмотрены лишь те из них, которые, на наш взгляд, отразили основные тенденции развития общества и стали определяющими для дальнейшего развития представлений о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти. При этом исследовались воззрения не только тех мыслителей, которые безоговорочно являются сторонниками широкого политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Были также приведены и проанализированы противоположные взгляды, с тем, чтобы

---

<sup>53</sup> Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М., 1995. – с. 65.

<sup>54</sup> Хабермас Ю. Указ. Соч. – с. 71.

<sup>55</sup> Хабермас Ю. Указ. Соч. – с. 74.

исследование было всесторонним, и, кроме того, это дало возможность окончательно убедиться, что даже самые яростные противники демократии не высказываются против политического участия граждан в осуществлении государственной власти, осуществляемого в различной степени, в тех или иных формах.

## **1.2. Эволюция форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти**

На сегодняшний день одной из важнейших задач является становление демократии в России, которое немыслимо без наличия эффективного механизма осуществления политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Решение этой нелегкой задачи не представляется возможным без учета исторического опыта не только самой России, но и всего человечества. При этом слепое копирование существующих образцов - верный залог неудачи<sup>56</sup>. Также важно учитывать то обстоятельство, что «...для лучшего использования опыта прошлого демократия должна достичь определенного уровня цивилизации и просвещения»<sup>57</sup>. То есть, обращение к историческому наследию, истокам политического участия граждан в осуществлении государственной власти как явления, само по себе не возымеет положительного значения, если обществом не будет достигнута та стадия развития, на которой оно будет способно в полной мере осознать и оценить этот бесценный опыт.

В связи с изложенным, целесообразно рассмотреть возникновение и проследить динамику развития форм политического участия граждан в осуществлении государственной на разных этапах развития государства.

Следует отметить, что поскольку политический характер общности могут приобретать и в процессе складывания предгосударственных структур, (этот факт подтверждают исследования историков, этнографов и археологов), истоки политического участия прослеживаются уже на этой стадии.

---

<sup>56</sup> Маринович Л.П., Кошеленко Г.А. Становление афинской демократии. /Античная демократия в свидетельствах современников. /Изд. подгот. Л.П. Маринович, Г.А. Кошеленко. – М.: Ладомир, 1996. – с.5.

<sup>57</sup> Токвиль А. де. Демократия в Америке. Пер с фр. М., Прогресс, 1992. – с. 180.

Каким же образом проявлялись начала «политического участия» в первобытных обществах?

С переходом от первобытного стада к раннеродовой общине роль рода как социальной общности стала преобладающей. Начала властных отношений были основаны на авторитете предводителя рода. Предводительница, а позже – предводитель рода – избирались на родовом совете, который представлял собой собрание (сходку) взрослых родичей. Род управлялся на принципах «первобытной демократии», на данном этапе особый разряд управляющих ещё отсутствует, т.е. субъект и объект власти здесь совпадали. Таким образом, социальная власть распространялась только в рамках рода, выражала его волю и базировалась на кровных связях. В позднеродовой общине организационная структура управления жизнью общности была более сложной. Она включала в себя род, фратрию и племя. Начала народовластия по-прежнему были основой организации управления общиной: свобода высказывания на родовом и племенном собрании; участие в нем всех взрослых сородичей или соплеменников мужчин и часто женщин; выборы предводителей из числа наиболее уважаемых членов общины, их сменяемость<sup>58</sup>. Именно эти черты первобытной демократии позволяют считать, что на этой стадии были заложены основы для становления и развития более совершенных форм политического участия, сложившихся на более поздних этапах исторического развития человечества. Как отмечал Мальцев Г.В., «уже в древности определилась элементарная и очень важная черта общественного самоуправления, которая состоит в том, что источники власти и центры принятия властных решений находятся в самом коллективе, а не вне его. В хозяйственном и социальном отношении вполне самостоятельный коллектив, ограниченный по необходимости в продуктивных внешних связях и в поддержке со стороны, должен был осуществлять весь круг функций и обязанностей, которые опираются на феномен власти. К ним принадлежат в первую очередь функции принятия и реализации

---

<sup>58</sup> Ковлер А.И. и Смирнов В.В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. – М.: Издательство «Наука», 1986. - с. 26.

решений, контроля за их исполнением, определения возможности участвовать в общественных делах и ответственности за них<sup>59</sup>.

Рамки настоящей работы не позволяют в деталях рассмотреть трансформацию органов родового строя в процессе социальной дифференциации первобытного общества, становления военной демократии и последующий переход к вождистско-иерархическому управлению. Выделим лишь основное. На этапе становления военной демократии общинная организация переросла границы рода и стала племенной. Несмотря на усиление власти военачальников, рядовые общинники по-прежнему широко участвовали во всех сферах жизни общины. Постоянными органами управления являлись народное собрание, совет и вождь-военачальник. В период «поздней» военной демократии наблюдается повышение роли собрания, однако в нем уже участвуют не все взрослые общинники, а только воины. Несмотря на значимость народного собрания, в жизни племени приоритетную роль играли племенная знать и вождь. Наблюдается постепенная сакрализация власти вождя, с помощью которой племенная знать рассчитывала укрепить свои позиции. Таким образом, перерастание военно-демократического управления в вождистско-иерархическое сопровождалось дальнейшим отстранением рядовых общинников от управления общиной. Появляются признаки становления государства: отделение от общества публичной власти, располагающей особым аппаратом принуждения, территориальное деление населения, институционализация обычаев и правил поведения, трансформация их в нормы права. Однако государство возникло не сразу. Ряд ученых считает, что возникновению государства предшествовала особая стадия развития общества и форма его организации, которая получила название «протогосударство» или «чифдом»<sup>60</sup>. На наш взгляд, следует согласиться с мнением Ковлера А.И., предупреждавшего о великом искусе «упрощенно толковать процесс эволюции самоуправления из догосударственной в государственную эпоху как некое поглощение государством институтов общинно-родового самоуправления с

---

<sup>59</sup> Мальцев Г.В. Очерк теории обычая и обычного права. / Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики. Научное издание. – Ростов-на-Дону: Издательство СКАГС, 1999. с. 90.

<sup>60</sup> См., например, Общая теория права и государства. Учебник./ под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. с. 57.

соответствующими процессами в правовой сфере». «Напротив, данные истории, этнографии, археологии дают основание считать, что происходило поэтапное «огосударствление» как институтов самоуправления, так и нормативной системы в смысле их дальнейшего развития на собственной основе...»<sup>61</sup> - отмечает автор.

Новая социальная организация стала нуждаться в общественной силе, которая способна решать общие дела или мобилизовать население на их решение. Обозначенная потребность и породила государство, публичную власть. В условиях распада родового строя другого механизма обеспечения потребности решения общих дел, кроме ставшего властью государства, не было. По мнению Спиридонова Л.И., государство не могло не стать силой, стоящей над населением. Общество перестало быть однородным, и поэтому совпадение государства с ним исключило бы возможность решать общие для всех дела. Публичная власть превратилась бы в орудие групповых интересов, извращая изначальный смысл государства<sup>62</sup>. Таким образом, на данном этапе круг субъектов осуществления политического участия сужается, непосредственные формы политического участия уже не играют решающей роли в жизнедеятельности общества.

Следующий важный этап истории развития политического участия граждан в осуществлении государственной власти, совершенствования его форм связан с Древней Грецией. В этом античном государстве сложился строй, позволяющий широкое политическое участие граждан в осуществлении государственной власти. Демократию этого периода историки и теоретики права именуют «афинской» или «полисной». Рассматривая особенности политического участия граждан в осуществлении государственной власти в Афинах, следует помнить о его полисной основе. Территория, управлявшаяся при самом широком участии населения, получила название полиса<sup>63</sup>. Греческий полис - это город и государство одновременно, причем полис состоял не только из городского поселения, но и из прилегающих к нему земледельческих поселений (хоры) данного города-

---

<sup>61</sup> Ковлер А.И. Антропология права. Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА. 2002. с. 187.

<sup>62</sup> Спиридонов Л.И. Теория государства и права. Учебник. М., 1995. с. 19.

<sup>63</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие./под ред. Ю.А. Веденеева., Н.А. Богодаровой. - Калуга-Москва: Калужский областной фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», при участии ИД «Калуга», 1997. – с.17.



государства. Город с его городской площадью и рынком (agora) — местом народных собраний, с его храмами, общественными учреждениями и мастерскими ремесленников, был центром экономической, политической и культурной жизни полисов. Гражданин полиса мыслил государство, «отечество» и свои функции в нем не абстрактно. Он чувствовал себя не каким-то ничего не значащим придатком в системе целого, но вполне ценной и самозначащей личностью<sup>64</sup>. По мнению некоторых авторов, в плане политическом полис представлял собой простую и вместе с тем весьма действенную форму государственности, республику, которая естественным образом венчала здание сословно-корпоративного гражданства и высший свой смысл находила в непрерывном поддержании и воспроизведении полисного строя жизни. Суверенная гражданская городская община, — основанная на рабстве иноплеменников, — так можно было бы определить кратким образом древнегреческий полис<sup>65</sup>.

Институты политической системы Древней Греции имели особую развитость и законченность форм, что связано с многовековой эволюцией древнегреческой государственности. Поэтому и формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти были достаточно разнообразны и эффективны. Афинская демократия, в условиях которой стало возможным широкое политическое участие граждан в осуществлении государственной власти, берет свое начало в эпохе военной демократии «гомеровского» периода. Ее расцвет захватывает промежуток времени от реформ Солона и Клисфена до Пелопонесской войны, после которой наступили ее кризис и деградация.

В период, когда еще сохранялась преемственность институтов военной демократии, эгейские народности имели сходную организацию управления: совет (булэ) как постоянный орган власти, состоящий из старейшин рода; народное собрание (агора); военачальник (басилей)<sup>66</sup>. Однако следует отметить ограниченный характер раннегреческой демократии, поскольку сохранялись только формальные признаки былой военной демократии. При социальной пассивности

---

<sup>64</sup> Кессиди Ф.Х. От мифа к логосу (Становление греческой философии). М., «Мысль», 1972. — с. 18-19.

<sup>65</sup> Становление и развитие раннеклассовых обществ. Город и государство. / Под ред. Г.Л. Курбатова, Э.Д. Фролова, И.Я. Фроянова. — Ленинград, Издательство Ленинградского университета, 1986. — с. 98.

<sup>66</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 21, с. 104-105.

рядовых граждан это способствовало установлению режима тирании (VII-VI вв. до н. э.), хотя в некоторых древнегреческих полисах существовала и другая форма правления – тимократия, при которой власть принадлежала самым богатым и авторитетным гражданам полиса.

В сложившейся в Афинах обстановке обострения социального кризиса угроза гражданской войны становилась все более реальной. Необходимо было принимать срочные меры. Поэтому Солон, избранный первым архонтом, выступил с инициативой ряда реформ. В результате политических реформ Солона беднота была допущена *к участию* не только в народном собрании, но и в суде присяжных – *гелиэе*. Тем самым была расширена социальная основа афинской демократии. Однако при всей своей прогрессивности, реформы Солона не были радикальными, поскольку Солон сторонником социального компромисса и умеренных реформ.

В отличие от реформ Солона, реформы Клисфена имели далеко идущие последствия. С его правлением произошел подъем афинской демократии, ее институционализация. Было упразднено деление граждан по родовому признаку; претерпели изменения органы управления. В трактовке Аристотеля смысл проведенной Клисфеном реформы гражданства сводился к следующему: «Он хотел смешать их, чтобы большее число людей получило возможность *участия* в делах государства»<sup>67</sup> (курсив наш – Г.Л.). Проводимые Клисфеном реформы способствовали расширению политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Клисфен был последовательным сторонником народных, демократических начал государственного устройства. Против непомерного возвышения личности был направлен также учрежденный Клисфеном предупредительный «суд черепков» - остракизм. Посредством остракизма афинская гражданская община оберегала себя от нежелательных последствий чрезмерного успеха той или иной аристократической личности. Последовательным устранением политиков, чье влияние грозило превзойти допустимую при демократии норму,

---

<sup>67</sup> Аристотель. Аф. пол., VIII, 21, 2. /В книге: Античная демократия в свидетельствах современников. /Изд. подгот. Л.П. Маринович, Г.А. Кошеленко. – М.: Ладомир, 1996. – с. 46.

община и утверждала свое суверенное право, свое значение воплощенного государственного начала<sup>68</sup>.

Все же сложившийся в этот период в Афинах политический режим не являлся полностью демократическим. Возможностью *участвовать в Народном собрании, в Совете пятисот и в суде* обладали формально все простые свободные граждане. На практике же воспользоваться такой возможностью могли только зажиточные афиняне. Кроме того, в решении многих вопросов в сфере политики и законодательства ареопаг, выражавший интересы аристократии, стоял выше Совета пятисот.

Наивысшей точки своего развития афинская демократия достигла при Перикле. (Хотя, как отмечает Плутарх, «...взгляды на политику Перикла очень расходятся. Фукидид характеризует государственное устройство при Перикле как некоторого рода аристократию, говоря, что на словах это была демократия, а на деле власть принадлежала первому гражданину; другие же и при этом многочисленные писатели говорят, что он первый направил помыслы народа на клерухии, феорикон и раздачу платы, народ усвоил эти дурные привычки и стал, таким образом, вследствие этих мероприятий привередливым и распущенным, хотя прежде был скромным и трудолюбивым»<sup>69</sup>). Именно в период его деятельности понятие «народовластие» наполнилось реальным содержанием, политические права и свободы граждан соблюдались наиболее полно. Проведенные Периклом реформы были направлены на придание более рационального характера уже существовавшим демократическим институтам. Таковыми являлись: Народное собрание (экклесия), которое теперь обладало ярко выраженными законодательными функциями с жестко регламентированной процедурой выработки решений; Совет пятисот (булэ), выполнявший исполнительные функции; суд (гелиэя), соответственно, судебные. Рассмотрим подробнее каждый из указанных институтов для более четкого понимания механизма политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

---

<sup>68</sup> Становление и развитие раннеклассовых обществ. Город и государство. / Под ред. Г.Л. Курбатова, Э.Д. Фролова, И.Я. Фроянова. – Ленинград, Издательство Ленинградского университета, 1986. – с. 94.

<sup>69</sup> Плутарх. Избранное. В 2 т. Т. 1. – М., ТЕРРА, 1996. – с. 101.

Наиболее древним институтом афинской демократии является Народное собрание (эκκλeσιa), поскольку оно трансформировалось из органа родовой демократии в государственный орган. В Народном собрании могли принимать участие все полноправные граждане афинского государства, достигшие 20-летнего возраста. Имущественное положение и знатность в расчет не принимались. Иностранцам запрещалось присутствовать на заседаниях Народного собрания под угрозой сурового наказания. Народное собрание, как уже отмечалось, выполняло законодательные функции. Обращает на себя внимание четкая регламентация процедуры проведения Народного собрания и тщательная проработка законопроектов, выносимых на обсуждение. Кроме законодательных, народное собрание выполняло и исполнительные функции, такие, как прием иностранных послов; назначение представителей Афин за пределами Аттики; объявление войны и заключение мира, союзов; контроль за финансовым положением и т.д.

Таким образом, обширный круг полномочий Народного собрания, регулярное проведение его заседаний позволяют говорить о нем как о важнейшей форме политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Как отмечают Маринович Л.П., Кошеленко Г.А., «строго говоря, Народное собрание (эκκλeσιa) было не политическим институтом, а совокупностью граждан, которым принадлежала вся полнота верховной законодательной, исполнительной и даже судебной власти»<sup>70</sup>. Однако, несмотря на то, что значимость и влияние Народного собрания возрастали, посещаемость его со временем стала снижаться. Главным образом это было вызвано утратой гражданами интереса к собранию, на котором главные роли стали играть ораторы из знати и демагоги. В этой связи для обеспечения кворума было установлено вознаграждение за посещение Народного собрания.

Особо важное значение, как отмечают А. И. Ковлер и В.В. Смирнов<sup>71</sup>, имел Совет пятисот (булэ) – высший постоянно действующий орган власти, своего рода правительственная власть Афин, посредник между народным собранием и

---

<sup>70</sup> Маринович Л.П., Кошеленко Г.А. Указ. соч. – с. 19.

<sup>71</sup> См.: Ковлер А.И. Смирнов В.В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. – М.: Издательство «Наука», 1986. - с. 71.

управленческим аппаратом государства. К компетенции этого органа относились выработка проектов решений для Народного собрания, управление текущими делами и исполнение принятых Народным собранием решений. Теоретически, Совет пятисот был самым демократичным, поскольку *представители территориальных единиц принимали равное участие в осуществлении государственной власти*. Формально каждый полноправный гражданин мог быть избран при помощи жребия членом Совета пятисот. Однако на практике из жеребьевки зачастую исключались малоимущие граждане под предлогом обременительности этой должности. К тому же для широких слоев демоса этот орган был малопривлекателен из-за отсутствия достаточных стимулов для участия в его работе. Поэтому со временем Совет пятисот, в который избиралось все больше представителей имущих слоев, стал приобретать все более реальную власть. Данная тенденция ярко проявилась в том, что Народному собранию стали направляться для голосования готовые решения по многим жизненно важным вопросам.

Высшую судебную власть в Афинах представляла гелиэя – народный суд. К компетенции гелиэи относилось рассмотрение дел должностных лиц и апелляций граждан. Участие в законотворческом процессе обуславливало ее значимость в политической жизни общества. Существование массового народного суда, каковым являлась гелиэя, для решения сложнейших юридических вопросов, объясняется заинтересованность демократического режима в вовлечении максимально возможного числа граждан в действительное управление страной. Гелиэя была единственным органом, имеющим право наложить вето на законопроекты Народного собрания и потребовать их пересмотра<sup>72</sup>. Несмотря на то, что члены гелиэи были зачастую некомпетентны в судебных вопросах, гелиэя стала прообразом подлинно народного суда, где граждане реально участвовали в осуществлении правосудия.

В Афинах существовало значительное количество магистратур. Во избежание сосредоточения власти в руках одного магистрата, в основу организации

---

<sup>72</sup> См.: Аристотель. Аф. пол., VIII, гл. 63-69. /Античная демократия в свидетельствах современников. /Изд. подгот. Л.П. Маринович, Г.А. Кошеленко. – М.: Ладомир, 1996. – с. 47.

магистратур были положены следующие принципы: коллегиальность, выборность, подотчетность народному собранию и совету, краткосрочность пребывания магистра в должности. В целом структура управления в Афинах была организована таким образом, что постоянно *значительная часть граждан в разных формах была вовлечена в управление* делами полиса.

Еще одним властным институтом в Афинах являлся ареопаг. Остановившись подробно на характеристике этого органа не позволяют рамки настоящей работы. Кроме того, указанный орган не воплощал в себе начала народовластия, поскольку состоял в основном из представителей аристократии, в силу чего в период расцвета демократии его функции свелись к сохранению традиций. В противовес ареопагу была создана коллегия десяти стратегов, избиравшихся народным собранием из числа знатных и богатых афинян, поддерживавших демократию.

Подводя итог, следует отметить следующее. Политическая система, существовавшая в Афинах, может быть определена с помощью термина «прямая демократия». В силу неоднозначной расстановки политических сил формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти отличались своеобразием. Подавляющее большинство свободных граждан афинского государства имели возможность участвовать в политической жизни посредством участия в собраниях по демам и в системе местного самоуправления, а также в Совете пятисот, гелиэе, Народном собрании, коллегии стратегов. Опыт организации и функционирования властных институтов имел огромное значение для дальнейшего развития традиций демократии и политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Римская демократия, как и афинская, по своему историческому типу являлась рабовладельческой, однако имеющиеся между ними различия позволяют говорить о преемственности лишь с оговорками. Начало демократического движения в Риме знаменовало проявление народных трибунов. Магистратуры плебейских трибунов были созданы в 494 г. до н. э. Трибуны стали полномочными защитниками плебса, имеющими право налагать вето на распоряжения консулов и должностных лиц,

издаваемых последними в отношении плебеев. Таким образом, сословие плебеев становится организованной политической силой, имеющей собственное народное собрание и представителей, выражающих ее интересы. Важной вехой в истории развития форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти стал 449 г. до н. э. В этом году консулы Валерий и Гораций провели закон, согласно которому решения плебейских собраний (плебисциты), проводимые по трибам, имели силу общегосударственного закона. Боязнь утраты контроля над законодательной деятельностью заставляла патрициев участвовать в собраниях по трибам. Так, демократизировался институт народных собраний, получивших впоследствии название трибутных комиций<sup>73</sup>. Со временем происходит укрепление правового статуса трибунов, расширение их политических прав. Это выразилось в неприкосновенности личности и жилища трибунов, в запрете перебивать трибунов при произнесении речей, а главное – прерогатива права вето, которым трибуны могли приостановить распоряжения консулов, решения сената, законопроекты, голосование в комициях. Основанием для наложения вето могли быть как собственная инициатива трибуна, так и ходатайство гражданина. Выполняя требование народа, трибун мог добиться ареста любого чиновника, вплоть до консула, добившись высшей меры наказания – казни.

Однако проведенные социальные и политические реформы были выиграны лишь для зажиточного слоя плебса, который, сблизившись с патрициями и служилой аристократией, образовал с ними новое аристократическое сословие – нобилитет. Вследствие того, что выполнение выборных должностей не вознаграждалось, высшие государственные должности занимал в основном нобилитет.

Таким образом, стала все очевиднее проявляться тенденция превращения римской республики в олигархическую, утрачивали свой демократический характер народные собрания, сенат, магистратуры. Все ключевые должности в органах управления занял римский нобилитет, что позволяло контролировать исход любых

---

<sup>73</sup> Ковлер А.И. и Смирнов В.В. Указ. соч., - с. 81.

политических кампаний. В римских комициях голосовали в основном люмпены и безработные клиенты, иногда имело место умышленное лишение гражданина права на участие в комициях путем не внесения данных о нем в списки центурий и триб. Занесение в указанные списки являлось обязательным условием для участия в комициях. Следует также отметить, что в отличие от афинского, римское гражданство можно было приобрести посредством долгого выполнения всех обязанностей, возложенных на римлянина. Таким образом, гражданство, являвшееся важнейшим основанием политического участия граждан в осуществлении государственной власти, было более демократичным институтом, чем в Афинах.

В отличие от Афин, где все должностные лица воплощали суверенитет народа и были подотчетны органам народовластия, в Риме должностное лицо не находилось в зависимости от воли народа, руководствуясь в своей деятельности всевозможными правилами и установлениями существовавшего права. Доступность должностей для римских граждан была условной. Это подтверждает и сама процедура избрания: кандидатура представлялась лицом, ранее занимавшим этот пост, или консулом, после чего утверждалась собранием. В случае избрания кандидата, который не поддерживался нобилитетом, собрание могло быть прервано председателем или же имя победившего не оглашалось. Все эти факторы свидетельствуют о все больших трудностях для выражения объективной народной воли, для реального участия народа во власти. Единственным средством влияния римского плебса на политику были стихийные выступления за свои права.

Ситуация стала меняться, когда трибуном стал в 133 г. до н. э. избранный объединившейся оппозицией Тиберий Гракх. В этот период трибун, являвшийся ранее уполномоченным представителем плебейского сословия в высших магистратурах республики, становится предводителем демократического движения. Стала повышаться роль народных собраний как суверенного носителя власти. Статус трибунов также претерпел изменения: теперь народные собрания могли сместить трибуна, законодательно было закреплено переизбрание трибуна.



Реформы Тиберия Гракха продолжил Гай Гракх, избранный трибуном в 124 и 123 гг. до н. э. Этот период характеризуется непосредственным вмешательством Народного собрания в управление государством, ограничением власти Сената. Наблюдался подъем демократического движения в целом. При таком развитии событий возникала реальная опасность свержения олигархического правления. Однако разрозненность сторонников демократии, гибель лидеров демократического движения, реформы, проведенные реакционной оппозицией, а также отсутствие поддержки со стороны государственных политических институтов привели к кризису демократии. В немалой степени этому способствовала политическая коррупция, охватившая все римское общество. Подкуп избирателей осуществлялся в огромных масштабах. В таких условиях о реальном политическом участии граждан в осуществлении государственной власти, демократии говорить не приходится. В Риме возобладали диктаторские тенденции.

Практика осуществления гражданами в различных формах политического участия в осуществлении государственной власти в Древней Греции и Древнем Риме оказала влияние на дальнейшее его развитие. Античные демократии – в большей степени афинская, в меньшей римская – при всей их очевидной «классовой ограниченности» впервые в мировой истории провозгласили народный суверенитет как политическую и идеологическую основу государственного строя и обеспечили в периоды своего расцвета массовое участие свободных граждан в управлении государством<sup>74</sup>. Однако, существует и другая точка зрения. Так, Игнатенко А.В. отмечает, что «во всем многообразии государственных форм рабовладельческого типа Римская республика занимает одно из важных мест как наиболее развитая республиканская форма и вместе с тем как одна из самых реакционных политических систем, в которой диктатура сравнительно небольшой кучки рабовладельцев на протяжении многих веков была искусно замаскирована элементами прямого полисного народовластия, полисной демократии»<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование. /Отв. ред. Л.С. Мамут. Российская академия наук, Институт государства и права. – М.: Наука, 1995. – с. 55.

<sup>75</sup> Игнатенко А.В. От военной демократии к военной диктатуре: (историко-правовое исследование). Свердловск, Издательство Уральского университета, 1988. – с. 155.

После кризиса Римской империи Средневековый мир складывался в условиях столкновения познеантичного и варварского обществ, вследствие чего произошел синтез варварской и римской культур. В этих условиях формировались варварские королевства, причем темпы развития государств были различны: более быстро развивались Франкское королевство, Северная и Средняя Италия, Вестготское королевство, где сказалось влияние римских традиций. У англосаксов оно практически отсутствовало, поэтому процесс становления государства занял более длительный период времени.

На данном этапе претерпели эволюцию такие государственные и общественные институты, как народные собрания, органы местного самоуправления и выборные ритуалы. Осуществление политического участия граждан в осуществлении государственной власти в этот период времени характеризуется общими тенденциями, и в то же время в каждом из варварских государств имеет свои особенности. В свете изложенного рассмотрим развитие форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти, выделяя общие закономерности и уделяя внимание существующим особенностям, характерным для конкретного государства.

Если говорить о германцах, то до основания варварских королевств у них существовала организация управления, являвшаяся по своей сути «военной демократией». Органы власти были представлены народными собраниями, советом старейшин, военными вождями и королями с дружинами. Они не являлись еще государственными органами в полном смысле, а лишь приобретали отдельные их черты. Полноправные члены племени лично и непосредственно принимали участие в управлении, выступая носителями народовластия. Народное собрание, созывалось, как правило, для проведения выборов старейшин, военных вождей и королей, решения вопросов войны и мира и осуществления суда. Процедура волеизъявления у германцев сводилась к шумному ропоту и потрясанию оружием. Такой орган власти, как Совет старейшин, избирался народом на общем собрании. Власть короля была ограничена Народным собранием. В целом организация управления у древних германцев оставалась догосударственной. Публичная власть

еще не сформировалась. Народ являлся высшим источником власти: он выбирал на общеплеменном собрании старейшин, военных вождей, королей и передавал им часть властных полномочий. Равноправие у германцев понималось как право принимать участие в народном собрании и изъявлять свою волю по различным вопросам – потрясая оружием<sup>76</sup>. Широко применялся принцип выборности вождей и королей. Однако прямое народоправство, характерное для германцев эпохи Тацита, в последующем постепенно утрачивается.

Что касается Франкского государства, то с расширением его территории в управлении сохраняются лишь слабые следы былой родоплеменной организации. Народное собрание перестает существовать как верховный орган политической власти. Вместе с тем продолжают созываться сходы всех свободных воинов, составлявших всеобщее военное ополчение, для осмотра оружия. Указанные сборы, называвшиеся «мартовскими полями», не имели серьезного политического значения. Следует отметить, что в варварском обществе существовала грань между свободнорожденными и несвободными, и эту грань преодолеть было практически невозможно. Бывший свободный, превратившись в зависимого держателя, со временем исключался из системы публично-правовых связей, не посещал более народного собрания...<sup>77</sup>. Общегосударственные вопросы рассматривались на собраниях магнатов, в состав которых входили придворные сановники, королевские дружинники, представители областной администрации, епископы. В этот период времени использовался принцип выборности на одну из высших церковных должностей – должность епископа. В.М. Розин так характеризует роль церкви на данном этапе развития общества: «Церковь, как можно понять, представляет собой общество, с одной стороны, отстаивавшее свободу своих членов и более мелких сообществ, с другой – выстраивавшее отношения между ними на демократической средневековой основе (выборность всех основных должностей, обсуждение на

---

<sup>76</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие. Калуга-Москва: Калужский областной фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», при участии ИД «Калуга», 1997. – с. 97

<sup>77</sup> Гуревич А.Я. Средневековый мир: культура безмолвствующего большинства. М., Искусство, 1990. – с. 35.

вселенских соборах, обсуждение на философско-теологическом уровне, сложная иерархическая, опирающаяся на право структура управления)»<sup>78</sup>.

Во времена Карла Великого народные собрания продолжали созываться, однако в их деятельности участвует уже не все свободное население, а преимущественно знать. На обсуждение выносились проекты предлагаемых новых законов. В рассмотрении проектов принимали участие наиболее знатные из присутствующих, и только потом одобренный и принятый законопроект оглашался на широком собрании всех его участников. В случае одобрения закон вступал в законную силу. На местном уровне проводились собрания свободных людей в сотенных округах и сельских общинах. Здесь заметнее были следы порядков, существовавших при родоплеменном строе. Однако постепенно посещение собрания, являвшееся правом свободного человека, постепенно стало обременительной обязанностью. К тому же имела место замена выборных должностных лиц на назначаемых. Таким образом, происходило усиление государственной власти, что вело к устранению широких масс, занимавших пассивную позицию, от участия в делах государства.

В англосаксонских государствах периода раннего средневековья также сохраняются черты «военной демократии», особенно на местном уровне. В сельских общинах наиболее важные вопросы решались на сельском сходе, на котором выбирался и староста, возглавлявший общину. На более высоком уровне проводились собрания сотен и графств. Первоначально эти собрания выражали коллективную волю населения данной территории. Однако со временем они из органов народной власти преобразуются в учреждения, контролируемые государственной местной властью.

Следует отметить, что в раннем средневековье короли избирались на народном собрании и были ему подконтрольны. С усилением королевской власти отчетливо стала проявляться тенденция к замене выборной власти наследственной. Процедура избрания сохранялась, но уже имела формальный характер.

---

<sup>78</sup> Розин В.М. Становление права в культуре Средних веков. //Право и политика. № 9, 2003. – с. 131.

Таким образом, раннее средневековье характеризуется постепенной эволюцией института народных собраний; в течение долгого времени сохраняется значимость свободного населения, неотъемлемым правом которого было посещение военных, судебных собраний. Что касается выборов, то их элементы прослеживаются в общественной жизни, однако процедура избрания зачастую подразумевала лишь одобрение предложенной кандидатуры.

Новый этап становления и развития форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти связан с возникновением средневековых городов в IX-XI вв. Средневековыми городами становились позднеантичные полисы, колонии и муниципии, а также создаваемые торгово-ремесленные поселения. Наиболее бурное развитие городов происходило в Италии, Южной Франции и Испании. Являясь самостоятельным явлением, город не терял связи с сельскими общинами, вследствие чего многие вопросы решались горожанами на народных собраниях на основе старых обычаев и традиций. Таким образом, в государствах средних веков усматриваются пережитки первобытной демократии. Особенно характерны в этом отношении городские республики Италии и Германии, жители которых продолжали сходиться для решения дел на народные собрания, носившие различные названия: *aringha*, *parlamentum*, *commune consilium* или *placitum* и т.д.<sup>79</sup> Вместе с тем важную роль в жизни городов играли сеньоры – феодалы, на землях которых возникали торгово-ремесленные поселения. Им принадлежала вся власть над местными жителями, осуществляя которую они вершили суд, управляли, распоряжались финансами и назначали на должности – административные и фискальные. Налоги и сборы, вводимые феодалами, стали со временем существенным препятствием в развитии городов. В ответ на произвол феодалов во многих городах западной Европы возникает так называемое «коммунальное движение» (X-XIII вв.), в результате которого произошла институционализация городской общины, были учреждены выборные органы самоуправления. Антисеньориальная борьба происходила в зависимости от

---

<sup>79</sup> Ковалевский М.М. К истории всеобщего избирательного права. / В книге: Пифферун О. Европейские избирательные системы (парламентская, провинциальная и муниципальная). СПб., 1905. – с.338.

исторических условий, обычаев, в силу чего в одних городах автономия достигалась путем выкупа прав и свобод у сеньоров, в других – посредством вооруженного противостояния. Ранее другая борьба с сеньорами развернулась в городах Северной и Средней Италии. В результате победы коммунального движения были сформированы институты самоуправления. Довольно часто коммуну возглавляли креденца – «совет доверенных», к компетенции которых относилось введение новых налогов, издание законов, распоряжение городским имуществом и т.п., и коллегия консулов, осуществлявших судопроизводство и исполнительную власть<sup>80</sup>. Следует отметить, что в формировании органов коммунальной власти участвовали не все жители итальянских городов. К выборам повсеместно не допускались беднейшие слои населения, многочисленные ограничения распространялись на мелкое купечество и ремесленников. Избирательными правами обладали, как правило, полноправные граждане – рыцари (капитаны), вальвассоры и богатейшее купечество, владевшее землей<sup>81</sup>. В целом же политические институты итальянских городов государств имели достаточно разработанную и постоянно обновляющуюся правовую основу. Кроме того, обеспечивалась эффективность всех органов управления посредством разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Политическая жизнь строилась на демократических принципах равенства всех граждан перед законом, выборности и срочности полномочий должностных лиц, участия широких слоев населения в обсуждении кандидатур в различные магистратуры.

В XIII-XV вв. в большинстве стран Европы устанавливается такая форма государственного устройства, как сословная монархия. В возникновении сословно-представительных учреждений, выражавших общественно значимые интересы различных сословий, были заинтересованы и король, и рыцарство, и горожане. Так во второй половине XIII в. возникает английский парламент, в начале XIV в. – Генеральные штаты во Франции, в XIV- XV вв. - ландтаги и рейхстаг в Германии и

---

<sup>80</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие. Калуга-Москва: Калужский областной фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», при участии ИД «Калуга», 1997. – с. 116.

<sup>81</sup> Указ. соч. – с. 117.

т.д. Таким образом, в рассматриваемый период развивалась представительная форма политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Наиболее прогрессивно развивался английский парламент, который в процессе эволюции приобрел обширные полномочия (в сфере законодательства, налогообложения, судопроизводства, работы с петициями, импичмента). Двухпалатное устройство английского парламента, должность спикера, депутатская неприкосновенность и некоторые другие структурные и организационные моменты деятельности стали образцом для парламентов многих, в том числе и современных стран.

В то же время существовал имущественный ценз для избирателей. Для кандидатов в парламентарии также существовал ценз – ими могли быть только люди благородного происхождения (рыцари, сквайры). Несовершенство избирательных процедур зачастую приводило к фальсификации итогов выборов.

Таким образом, несмотря на некоторые положительные тенденции, в целом феодализм создал в большинстве стран Европы могучий антидемократический политико-правовой потенциал, на преодоление которого европейское общество должно было затратить несколько сот лет<sup>82</sup>.

В Английском и Французском королевствах новые общественные силы оказались в XVII-XVIII столетиях настолько зрелыми, чтобы с успехом противопоставить себя антидемократическому государству, преобразовать его и осуществить тем самым исторический прорыв к политической демократии, пусть сперва и верхушечной<sup>83</sup>.

Значительное влияние на развитие политического участия граждан в осуществлении государственной власти в странах Европы оказала Великая французская революция. Не останавливаясь подробно на конкретных исторических фактах, отметим лишь те принципиально новые черты политического участия граждан в осуществлении государственной власти, которые присутствовали этом этапе его развития во Франции. Наибольшие изменения претерпели выборы

---

<sup>82</sup> Данилов С.Ю. Правовые демократические государства: очерки истории. – М.: 1999. – с. 6.

<sup>83</sup> Данилов С.Ю. Указ. соч. – с. 7.

вследствие реформирования регламентирующего их избирательного законодательства. Так, впервые в истории реальная возможность непосредственно участвовать в выборах различных органов власти – от местных до государственных – была предоставлена значительной части населения страны. К концу XVIII в. многие избирательные правила и процедуры получили юридическое оформление. Изменился подход к статусу избирателя: в отличие от средних веков право на участие в выборах становится правом личности, а не сословия или части государства. В связи с этим для регистрации избирателей стали составляться списки. Выборы при этом оставались косвенными, т.е. депутаты и должностные лица избирались выборщиками, выбираемыми на первичном собрании избирателями. Сохранялись различные цензы – имущественный, оседлости и др. Среди правовых нововведений этих лет следует также отметить тайный способ голосования, более детальную регламентацию подсчета голосов, установление ответственности за нарушение выборных правил.

Законодательство Великой французской революции имело огромное значение для формирования избирательных систем нового времени.

Разработка в XVIII-XIX вв. новых законодательств, основанных на идеях естественного права, сделала необходимым преобразование самого общества, которое вынуждено было действовать в новых правовых и политических условиях. Теперь все общественные акции и действия опосредовались политической системой и правом. Если общественный деятель хотел воздействовать на сознание членов общества, он апеллировал не только к общественному мнению или реальной опасности, но и к праву, высказываниям лидеров партий, политической ситуации и прочее<sup>84</sup>. Несомненно, что данная тенденция оказала положительное воздействие на развитие политического участия граждан в осуществлении государственной власти в целом. Что касается его конкретных форм, следует отметить, что начале XIX века в европейских странах выборное право было по-прежнему ограничено различными цензами, вследствие чего большая часть населения была отстранена от участия в выборах. Ограничения права избирать и быть избранным устанавливалось

---

<sup>84</sup> Розин В.М. Эволюция права в культуре Нового времени. //Право и политика. № 1, 2003. – с. 7.



имущественным цензом; по возрасту; в связи с профессиональной деятельностью; цензом оседлости; в связи с уровнем образования, а также иногда и вероисповедания. И, наконец, повсеместно от выборов были отстранены женщины. Таким образом, на протяжении XIX века происходила борьба за расширение демократических прав и свобод. Стали осуществляться прогрессивные изменения в избирательном законодательстве. Прежде всего, в ряде стран Европы постепенно снижался или полностью упразднялся имущественный избирательный ценз. Вследствие устранения препятствий для участия в выборах всех социальных слоев общества значительно увеличилась численность электората. Что касается женщин, то право голоса им было предоставлено лишь в начале XX столетия. В XIX веке большинство европейских стран законодательно закрепило избрание парламентариев посредством прямых выборов; принцип косвенных выборов сохранялся лишь в некоторых странах. Позитивно можно оценивать и образование избирательных округов в зависимости от численности населения. Именно в XIX веке происходит формирование основных избирательных систем, применяемых и в современной практике: мажоритарной и пропорциональной. Реформирование избирательного законодательства в это время привело и к снятию ряда ограничений пассивного избирательного права, более четко был определен статус кандидата, его полномочия.

Подводя итог, можно констатировать, что формирование современных избирательных процедур во многом произошло в XIX веке. В основу существенно обновленного избирательного законодательства был положен принцип всеобщего, прямого, тайного и равного избирательного права, что стало важнейшей гарантией реализации прав и свобод человека и гражданина. Именно участие в выборах рассматривалось в качестве важнейшей формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти в этот период.

Что касается XX столетия, то в качестве основных тенденций развития политического участия граждан в осуществлении государственной власти и его форм можно назвать расширение прав граждан на участие в управлении делами государства, их юридическое закрепление и создание более совершенного

механизма реализации. Кроме того, коренные политические изменения, произошедшие в Европе в конце 80-х-начале 90-х годов XX века, создали условия для выработки международных норм, определяющих основные параметры политических систем, в рамках которых только и могут обеспечиваться права и свободы личности. Было осознано, что для стабильности в новой Европе необходимо международно-правовое развитие гарантий избирательных прав граждан, принципов непосредственной и представительной демократии и распространение их действия на весь европейский континент, включая страны Восточной Европы, Прибалтики, СНГ, в том числе и Россию<sup>85</sup>.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что нами были рассмотрены важнейшие этапы складывания основ политического участия граждан в осуществлении государственной власти и определившие его дальнейшее развитие. При этом каждому этапу присущи специфические формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Мы попытались рассмотреть основные из них, обусловившие особенности того или иного этапа. Исследовать детально все многообразие форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти, вследствие ограниченности рамками проводимого исследования, не представилось возможным. Однако полагаем, нам все же удалось проследить основные, общие закономерности развития форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти и сформулировать следующие выводы.

Политическое участие в той или иной форме, в различной степени, имело место на всех этапах развития общества. Естественно, в зависимости от политического режима, специфических особенностей развития конкретного государства варьировались его качественные и количественные показатели. В одних случаях политическое участие имело, в целом, декларативный характер, т.е. формально предоставлялись широкие возможности для его осуществления, а, фактически, реальных возможностей для этого не было. В других случаях,

---

<sup>85</sup> Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. (Монографическое исследование). М.: Весь Мир, 1997. – с. 5.

наоборот, политическое участие не было массовым, но имелись эффективные механизмы для его осуществления. Учитывая изложенное, представляется вполне закономерной зависимость характера и степени политического участия от политического режима. Наиболее широкие возможности для осуществления политического участия предоставляет демократический политический режим, предполагающий участие большинства населения в формировании и осуществлении государственной власти посредством прямой и представительной демократии. Однако, на наш взгляд, не следует забывать, что в том или ином виде (хотя бы значительно ограниченном или же декларативном) политическое участие имеет место и при других разновидностях политического режима.

Особенности становления и развития форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти в России в данном параграфе не были затронуты, поскольку этому вопросу будет уделено внимание в дальнейшем.

### **1.3. Формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти**

Ввиду того, что не существует единого мнения по поводу теоретического понимания политического участия граждан в осуществлении государственной власти, прежде чем рассматривать формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти, необходимо уделить внимание его понятию. Следует отметить, что, хотя в нашей работе исследуется политическое участие граждан в осуществлении государственной власти, ниже мы будем говорить о политическом участии, как родовом понятии, поскольку именно им оперируют большинство авторов. Затем сделаем выводы о понятии политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Необходимо отметить, что политическое участие граждан относится к числу тех используемых юридической наукой понятий, которые являются общепризнанными, употребляемыми достаточно авторитетными учеными, но недостаточно теоретически разработанными. Наиболее часто при помощи понятия политического участия осуществляется раскрытие иных правовых понятий и

описание ряда явлений правовой действительности. Научных работ, посвященных пониманию политического участия с точки зрения права, очень мало. Однако многочисленные вопросы, связанные с осуществлением политического участия граждан, стимулируют интерес к данной проблематике и обуславливают необходимость ее более тщательной и глубокой теоретической разработки.

Многие мыслители затрагивали в своих концепциях вопросы политического участия и форм его осуществления, однако детальной теоретико-правовой разработки этого понятия не происходило довольно долгое время.

В отечественной юридической науке много внимания политическому участию и отдельным вопросам его осуществления уделялось в советский период. Так, Керимов Д.А. указывал на взаимосвязь действенности политики и участия в ней массы людей, подчеркивая, что осуществление социальных преобразований предполагает участие не отдельных политиков, а масс, крупных социальных образований, народа в целом. «И чем большее количество членов общества непосредственно участвует в политике, тем успешнее, эффективнее, результативнее осуществляются социально-политические преобразования» - констатирует автор.<sup>86</sup> Подобного мнения придерживалось большинство советских ученых, выражая его в своих трудах, что, однако, не означало наличие эффективного механизма, обеспечивающего осуществление политического участия во всем многообразии его форм. Тотальный контроль государства над всеми сферами общественной жизни делал политическое участие формальным. Советское общенародное государство рассматривалось как «основной инструмент осуществления власти в обществе, который «прямо, непосредственно, концентрированно реализует власть народа»<sup>87</sup>.

Между тем, вопросы демократии и политического участия как ее главного аспекта теоретически были разработаны достаточно полно (конечно, в соответствии с господствовавшими на тот момент представлениями). Представляется, что в рамках проводимого исследования необходимо рассмотреть, с какими категориями советские ученые соотносили понятие «политическое участие», какие выделяли его

---

<sup>86</sup> Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., «Мысль», 1986. – с. 130.

<sup>87</sup> Топорнин Б.Н. Конституционные основы политической системы советского общества. М., 1978. – с.36.

сущностные характеристики, принципы осуществления, чем руководствовались, давая его дефиницию. Это поможет определить основные направления осуществляемой нами теоретико-правовой разработки понятия «политическое участие», на основе сравнительного анализа взглядов советских и современных ученых объективно подойти к формулированию собственных выводов по этому вопросу. Тем более, что сложившийся в советский период стереотипы осуществления политического участия в определенной степени сохраняют свое значение.

Характеризуя имевшие место в советский период подходы к пониманию политического участия, необходимо отметить, что довольно распространенным было определения понятия «демократия» через понятие «участие», и это участие было, безусловно, политическим. При этом понятия «демократия» и «народовластие» отождествлялись большинством авторов<sup>88</sup>. Еще дальше в своих выводах о сущности советской демократии и политического участия как ее неотъемлемой части зашел Л.А. Григорян, отметив, что «социалистическая демократия, прежде всего и главным образом означает самое широкое участие трудящихся, народных масс в управлении обществом и государством. Это и означает народовластие. И потому же социалистическая демократия впервые в истории развития понятия «демократия» в полном соответствии с точным смыслом этого слова может определяться как народовластие и тем самым как народный суверенитет»<sup>89</sup>. Таким образом, Григорян Л.А. фактически поставил знак равенства между понятиями «демократия», «народовластие» и «народный суверенитет», констатируя, что основной их смысл – в *массовом политическом участии* трудящихся. Учитывая изложенное, можно также сделать вывод и о том, что в рассматриваемый период времени специфическим был субъект осуществления политического участия. В качестве такового выступал советский народ как особая социальная общность. Декларировалась принадлежность ему всей власти. В связи с этим, акцентировалось внимание на следующих немаловажных моментах. Во-

---

<sup>88</sup> См., например: Марченко М.Н., Рожко И.Н. Демократия в СССР: факты и домыслы. – М., 1988. – с. 22; Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия.: Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1972. – с. 263.

<sup>89</sup> Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М., 1972. – с. 101.

первых, «поскольку народ состоит из отдельных людей, власть народа предполагает привлечение *каждого* из них к участию в ее осуществлении»<sup>90</sup>; во-вторых, вовлечение широких народных масс в управление государством должно быть *постоянным*, а само участие народных масс в общественных и государственных делах - *решающим*<sup>91</sup> (курсив наш – Г.Л.). Изложенное вызывает вполне закономерный вопрос о том, считались ли тождественными понятия «власть» и «политическое участие». Исходя из высказываний по этому поводу авторитетных советских ученых, представляется, что не считались. Так, Кабышев В.Т. отмечает, что «между политикой и властью много общего, это близкие понятия, а... политика и власть народа – в высшей степени сопричастные, но не тождественные категории»<sup>92</sup>. Свою позицию по этому вопросу достаточно аргументировано высказали Гулиев В.Е. и Рудинский Ф.М., хотя они используют термин «политическое влияние», а не «политическое участие». По мнению авторов, «...политическая власть, как известно, - в отличие от политического влияния, регулирования, согласования и т.д. – обладает такими неотъемлемыми качествами, как публичность (общественный, общенародный характер), принудительность, суверенность, верховенство и независимость»<sup>93</sup>. И далее делают вывод: «не следует отождествлять две взаимосвязанные, но совсем не тождественные категории – «политическая власть» и «политическое влияние». Политическая власть в отличие от политического влияния включает принятие всеобщего обязательного политического решения, реализуемого, при необходимости, принудительно»<sup>94</sup>. С учетом изложенного, по нашему мнению, следует сделать вывод о том, что понятие «политическое участие» интегрирует в себе и смысл, вкладываемый в понятие «политическая власть», и смысл, который заложен в понятие «политическое влияние», поскольку принимаемые в результате осуществления политического

---

<sup>90</sup> Гулиев В.Е. Рудинский Ф.М. Демократия и достоинство личности. – М.: Наука, 1983. – с. 4.

<sup>91</sup> Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. – Саратов, Издательство Саратовского университета, 1974. – с. 22.

<sup>92</sup> Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма: Конституционные вопросы. / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, Издательство Саратовского университета, 1979, - с. 52.

<sup>93</sup> Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Социалистическая демократия и личные права. М., Юридическая литература. 1984. – с. 12.

<sup>94</sup> Там же. – с. 21.

участия в различных формах решения могут иметь решающий характер, либо не обладать таким свойством. По-видимому, именно такими соображениями руководствовалась Варламова Н.В, различая два вида политического участия: 1) собственно участие в осуществлении власти (в управлении государственными и общественными делами); 2) политическое влияние<sup>95</sup>. Первый вид политического участия предполагает обязательное определенное реагирование со стороны государства на такое проявление активности, тогда как во втором случае подобное реагирование не обязательно. Поскольку данная точка зрения соответствует нашим представлениям о политическом участии, дальнейшее исследование будет осуществляться с ее учетом.

Основу для определения понятия политического участия и широкого круга вопросов, связанных с его осуществлением, заложили в советский период А.И. Ковлер и В.В. Смирнов<sup>96</sup>, уделившие, наряду с разработкой самого понятия политического участия, типологизацией его форм, много внимания историческим этапам развития форм политического участия.

Конечно, авторы в исследовании политического участия выражали общепринятые в советском праве взгляды, но ряд данных ими оценок и разработок не утратил своей объективности. Считая политическое участие одной из наиболее важных сторон реализации демократических норм политической жизни на практике, индикатором демократичности или недемократичности процесса политического властвования, своеобразного условия реализации других аспектов демократии, авторы подчеркивали, что оно (политическое участие) не может осуществляться без закрепления и наличия гарантий осуществления соответствующих политических прав и свобод. В качестве характеристик политического участия ими названы его *добровольность, сознательность и массовость*<sup>97</sup>. Соглашаясь с таким признаком, как *сознательность* (трудно даже представить осуществление политического участия неосознанно), в отношении

---

<sup>95</sup> См.: Варламова Н.В. Политическое участие в правовом государстве. //Правовое социалистическое государство: понятие, опыт, перспективы. Сборник научных трудов. – М., 1990. – с. 82.

<sup>96</sup> Ковлер А.И., Смирнов В.В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. – М.: Издательство «Наука», 1986. – 192 с.

<sup>97</sup> Указ. соч. – с. 7.

остальных хотелось бы отметить следующее. Так, *массовость* политического участия – это скорее желаемый результат, идеальный вариант, к которому нужно стремиться, показатель степени политического участия. Что касается *добровольности*, то таковым политическое участие может и не являться, если речь идет о политическом участии членов политических партий и организаций с жесткой централизацией и дисциплиной (в этом случае можно говорить о принудительном политическом участии). Для понимания политического участия не последнее значение имеет акцентирование авторами внимания на *двух аспектах* рассмотрения политического участия в советской литературе: *политической активности личности и участии граждан в управлении*<sup>98</sup>. На наш взгляд, обозначенные аспекты позволяют лучше понять сущность политического участия; рассмотрение политического участия только в одном из аспектов не позволяет выделить все его сущностные характеристики, провести полное и всестороннее исследование. Учитывая изложенное, по мнению Ковлера А.И. и Смирнова В.В. политическое участие, понимаемое в широком смысле термина и рассматриваемое в широком историческом плане можно определить как «вовлеченность в той или иной форме членов общности (в качестве такой могут рассматриваться род, фратрия, племя, этническая группа, нация, государственно-организованное общество или какая-либо его часть) на индивидуальной классово-групповой или иной основе в процесс политико-властных отношений внутри данной общности»<sup>99</sup>. Такое определение универсально, поскольку в достаточной степени раскрывает сущность политического участия, осуществляемого в рамках любой социальной общности на любом историческом этапе развития общества. Скорее всего, к этому и стремились авторы, подчеркивая при этом, что «участие можно квалифицировать политическим в том случае, когда личность, группа людей, слой, класс вовлекаются в политико-властные отношения, в процесс принятия решений и управления, носящих политический характер», а также указывая, что «наиболее развитым типом политической общности является государственно-организованное

---

<sup>98</sup> Там же. – с. 8.

<sup>99</sup> Там же.



общество»<sup>100</sup>. Таким образом, следует признать очевидным факт, что в теоретическом плане политическое участие в советский период наиболее тщательно было разработано Ковлером А.И. и Смирновым В.В., которые хотя и вынуждены были учитывать господствующую идеологию, стремились подойти к определению политического участия предельно объективно.

В целом же, обобщая существовавшие в советский период и отраженные в научных трудах взгляды представителей юридической науки, следует отметить следующее. Прежде всего, понятие «политическое участие» часто употреблялось в определении терминов «демократия», «народовластие», «народный суверенитет». Субъектом политического участия выступал советский народ как историческая общность (при этом участвовать в управлении делами общества и государства должен был как народ в целом, так и каждый его представитель). Поскольку взаимосвязь власти и политики не вызывала сомнений, предпринимались попытки выявления соотношения между категориями «политическая власть», «политическое влияние», «политическое участие». В качестве основных признаков политического участия назывались его *массовость, постоянство, решающий характер, сознательность и добровольность*. Были указаны основные аспекты рассмотрения политического участия, и, наконец, что самое главное, дана его дефиниция. Таким образом, переходя к анализу современных подходов к пониманию политического участия, представляется целесообразным исходить из намеченных советскими учеными векторов исследования.

На современном этапе подходы к определению политического участия претерпели существенные изменения, что связано с провозглашением идеалов гражданского общества и правового государства. Как отмечает ряд авторов, «формирование гражданского общества, успешное строительство правового демократического государства возможно только при адекватном учете интересов всех имеющихся в обществе социальных слоев и групп»<sup>101</sup>. А это возможно только

---

<sup>100</sup> Там же. – с. 12.

<sup>101</sup> Елчев В.А., Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Парламентаризм и народное представительство в России: история и современность. М., 2001. – с. 119.

при предоставлении реальной возможности гражданам для осуществления политического участия в различных формах.

Итак, какие же идеи являются основополагающими в современной теории политического участия?

Как и в советский период, большинство ученых на современном этапе сходятся во мнении, что демократический политический режим позволяет гражданам осуществлять политическое участие наиболее массово, разнообразно и, что самое главное, реально. Однако существенные изменения претерпели сами воззрения на демократию, что выразилось, прежде всего, в подходах к ее определению. По мнению А.И. Ковлера, демократия может быть определена как народовластие; форма государства; форма и принципы организации политических партий и общественных объединений; политический режим; политическое мировоззрение и политическая ценность; политический процесс (процедура управления); принцип международного права<sup>102</sup>. И каждое из определений имеет равнозначную с другими теоретическую ценность, давая представление о конкретном аспекте демократии. Из этого не следует, что политическое участие как необходимый элемент демократии утратило свою значимость. Дело в том, что в настоящее время акцентируется внимание на том, что наряду с правом на *участие*, граждане имеют также право на *неучастие* в управлении делами государства и общества. Одним из первых на указанное обстоятельство обратил внимание Марченко М.Н., отмечая, что «почти полностью упускают из поля зрения... право быть свободным от «всяких ассоциаций», право быть свободным от политических и иных речей и др. Такие права и свободы приобретают особый смысл и значение... в условиях усиленной политизации общества, повсеместного появления самых разношерстных, нередко создающихся ради самих себя ассоциаций, в условиях бесконечно произносимых на всех уровнях государственной и общественной жизни, в подавляющем большинстве своем пустых и бесплодных речей»<sup>103</sup>. На наш взгляд, безусловно, следует учитывать данное право, однако особо заострять на нем

---

<sup>102</sup> См.: Ковлер А.И. Кризис демократии?: Демократия на рубеже XXI века. /Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., ИГП РАН, 1997, - с. 37.

<sup>103</sup> Марченко М.Н. Политические теории и политическая практика в развитых капиталистических странах. – М.: Издательство МГУ, 1992.- с. 64-65.

внимание не следует. В условиях низкой политической активности граждан, которые не имеют поддержки от горизонтальных структур, то есть достаточно развитого гражданского общества, пропаганда права на неучастие в делах государства и общества не только не улучшит достаточно сложную и нестабильную общественно-политическую ситуацию, но и может отразиться на ней негативно.

Неверным было бы предполагать, что осуществляемое в условиях демократического политического режима политическое участие свободно от всяческих недостатков. Так, Керимов А.Д. отмечает, что «демократия, вопреки обыденному представлению, не есть власть народа или власть большинства». «Демократия, – считает автор, – это определенная технология обретения и осуществления государственной власти меньшинством с помощью большинства, с опорой на большинство». «Во всех без исключения, в том числе и в самых демократических странах, власть принадлежит меньшинству», – продолжает далее А.Д. Керимов, в подтверждение чего приводит высказывания таких авторитетных ученых, как М. Вебер, Г. Лассвел, Г. Моска, которые констатируют бесспорный факт: «миром правит меньшинство; и это касается всех сфер общественной жизнедеятельности, в том числе и тех, где есть иллюзия властвования большинства»<sup>104</sup>. Высказанная точка зрения отражает воззрения определенной части современных юристов и политологов, она часто подтверждается фактами объективной действительности, однако, на наш взгляд, автор не принимает во внимание возможности, которые дает гражданам политическое участие. Действительно, в современных условиях абсурдным было бы допустить даже мысль о том, что государственная власть может осуществляться всеми или большинством. Ее осуществляют немногие, но зато остальные граждане, при наличии действенных механизмов осуществления политического участия, имеют возможность влиять на формирование и функционирование государственной власти, тем самым, способствуя становлению гражданского общества. Поэтому, представляется, что рассматриваемое Керимовым А.Д. в качестве недостатка

---

<sup>104</sup> Керимов А.Д. Изъяны демократии и возможные пути их преодоления. // Право и политика. № 4, 2002. – с. 37-38.

демократии фактическое осуществление государственной власти меньшинством при эффективном политическом участии не будет иметь негативной окраски.

Приведенные взгляды, безусловно, представляют интерес в рамках проводимого исследования, однако перейдем непосредственно к исследованию современных подходов к определению понятия политического участия.

Анализ современной научной литературы, посвященной рассматриваемой проблематике, позволяет сделать вывод, что большинство авторов считают участие в политической жизни одной из важнейших сфер деятельности гражданского общества. При этом социальные институты гражданского общества (политические партии, общественные объединения, органы местного самоуправления, негосударственные средства массовой информации и т.д.), обладая негосударственными видами социальной власти, стремятся обеспечить демократический путь развития государства, развитие политического сознания и политической культуры, политической активности личности<sup>105</sup>. Именно поэтому современные авторы определяют сферу политического участия как особую сферу жизнедеятельности гражданского общества, в которой индивиды, организованные в соответствии со своими частными интересами, одновременно выступают как граждане, участвующие в формировании государственной власти<sup>106</sup>. В связи с изложенным, следует отметить, что среди ученых часто возникают дискуссии по поводу того, является ли властью осуществление политического участия, и если является, то какова ее природа? Как следует из приведенных выше воззрений Бобылева А.И., политическое участие осуществляется субъектами, обладающими «негосударственными видами социальной власти». Несколько иного мнения по этому поводу придерживается Затонский В.А., считая, что «участие активной личности, всего гражданского общества в осуществлении государственной власти – это не есть обладание властью, во всяком случае, если и признать такое участие властью, то эта власть явно не государственная (не политическая), хотя оно и разворачивается в политической жизни общества. Политическое участие есть

---

<sup>105</sup> Бобылев А.И. Государство и право в политической системе общества. //Право и политика. №10. 2002. – с. 14.

<sup>106</sup> См.: Затонский В.А. Государство, политика, право, выборы: актуальные вопросы теории и практики демократии участия. // Право и политика. № 5. 2003. – с. 32.

политика, но не политическая (государственная) власть; это участие в делах государства, которое должно стимулироваться государственной властью»<sup>107</sup>. Из данных определений можно сделать следующий вывод: по сравнению с советским периодом изменился подход к сфере политического участия – ранее в качестве таковой признавалось государство как социально-политическая общность; теперь – гражданское общество. Кроме того, ученые не пришли к однозначному мнению о соотношении политического участия с категориями «политика», «политическая власть», «государственная власть». В целях выработки четкой позиции по этому вопросу остановимся на нем подробнее.

Итак, прежде всего, каковы существующие взгляды на определение понятия «политика»? Следует отметить, что они отличаются разнообразием, поскольку сам термин «политика» неоднозначен. На это обстоятельство обращает внимание Р. Арон, при этом, указывая на два основных значения, в которых может пониматься слово «политика»: 1) как программа, метод действий или сами действия, осуществляемые человеком, или группой людей по отношению к какой-то одной проблеме или к совокупности проблем, стоящих перед сообществом; 2) как политика-область – совокупность, внутри которой борются личности или группы, имеющие свои цели, свои интересы, а то и свое мировоззрение<sup>108</sup>. На наш взгляд, термин «политическое участие» в большей степени соотносится с пониманием политики во втором ее значении. Однако полностью отождествлять их нельзя, поскольку иногда политика может выражаться и в сознательном «неучастии», тогда как термин «политическое участие» все же предполагает осуществление определенных действий. Таким образом, в определенном смысле политическое участие, конечно, является политикой, но можно ли согласиться, что оно не является властью? Обратимся снова к Р.Арону, который в этой связи отмечал, что «любое взаимодействие между людьми предполагает наличие власти; так вот, сущность политики заключается в способе осуществления власти и в выборе правителей. Политика – главная характерная черта сообщества, ибо она определяет

---

<sup>107</sup> Затонский В.А. Указ. соч. – с. 32-33.

<sup>108</sup> Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М., «Текст», 1993. – с.21-22.

условия любого взаимодействия между людьми»<sup>109</sup>. Таким образом, политика и власть неразрывно связаны, поэтому осуществление политического участия - это в том числе и власть, когда речь идет именно об участии в осуществлении власти, а не о политическом влиянии, о чем нами уже указывалось выше. Поскольку воззрения отечественных ученых на власть как правовую категорию с советских времен претерпели существенные изменения, представляется необходимым уделить внимание вопросу сущности власти, осуществляемой в процессе политического участия. Несомненно, на наш взгляд, что эта власть является политической. И это действительно так, если рассматривать ее с точки зрения группы отечественных ученых-государствоведов, ярким представителем которой является Чиркин В.Е. По его мнению, «сложнейшей и, в общем, недостаточно выясненной проблемой... остается вопрос о политической и государственной власти, о соответствующих конституционных формулировках. В этих формулировках часто смешиваются понятия «политическая власть народа» как источник государственной власти и «государственная власть», осуществляемая органами государства. Всякая государственная власть – политическая, но не всякая политическая власть – государственная»<sup>110</sup>. Однако существуют и иные мнения. Например, Иванников И.А. отождествляет политическую власть и власть государственную<sup>111</sup>. Еще более категорично по этому вопросу высказался Любашиц В.Я., по мнению которого «с появлением государства власть отчуждается от общества и становится отличительным признаком любого государства, приобретая политический характер... Природа политической власти кроется в том, что именно в государственных формах управления обществом власть получает свою относительную самостоятельность от иных видов общественной деятельности (выделяется из общества и становится над обществом)»<sup>112</sup>. Следовательно, получается, что политическая власть концентрируется в органах государства, становится несвойственным обществу явлением. Такое мнение было достаточно

---

<sup>109</sup> Арон Р. Указ. соч. – с.24.

<sup>110</sup> Чиркин В.Е. Реформа российской конституции: этапы и проблемы. //ОНС, №5, 2002 – с.57.

<sup>111</sup> Иванников И.А. Понятие «власть». Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» //Северо-Кавказский юридический вестник. №1, 1999. – с. 45-57.

<sup>112</sup> Любашиц В.Я. Государственная власть: понятие, особенности и виды. //Известия вузов. Серия «Правоведение». № 6, 2002. – с. 228.

распространенным среди представителей советской юридической науки<sup>113</sup>. На наш взгляд, с такой точкой зрения нельзя согласиться уже только в силу того, что конституционно закрепленный принцип народовластия, реализующийся в процессе осуществления гражданами своих политических прав, участия в управлении делами общества и государства говорит об обратном. Поэтому, представляется, что в процессе политического участия его субъектами осуществляется именно *политическая власть*, когда речь идет о таком аспекте политического участия как *участие в управлении делами государства*. В том случае, когда мы говорим о политическом участии как *политической активности*, правовой возможности активно участвовать в жизни общества, осуществляется *политическое влияние*. При этом и в том, и в другом случае находят свое выражение интересы разнообразных групп, представленных в сфере гражданского общества. Таким образом, можно говорить, что политическое участие – это и проведение политики в определенном смысле.

Теперь хотелось бы подробнее остановиться на вопросе о субъекте политического участия. Анализируя вышеизложенные взгляды современных авторов, можно сделать вывод, что в качестве такового указываются «социальные институты гражданского общества», «индивиды, выступающие как граждане», «активная личность, все гражданское общество». Таким образом, и в этом случае делается акцент на гражданском обществе, его структурных элементах. И все же, на наш взгляд, необходима бóльшая конкретика в этом вопросе.

Прежде всего, необходимо отметить, что реальное гражданское общество предоставляет возможность для участия *всего народа и каждого человека* в государственном управлении<sup>114</sup> (курсив наш – Г.Л.). Кроме того, поскольку политическое участие реализуется посредством осуществления политических прав и свобод, следует обратить внимание на то, что политические права, в отличие от экономических, социальных и культурных прав, направленных на осуществление личной автономии, в большей мере носят *неиндивидуалистический*

---

<sup>113</sup> См., например: Манов Г.Н. Государство и политическая организация общества. М., «Наука», 1974. с. 8-9.

<sup>114</sup> Орлова О.В. Гражданское общество и личность: политико-правовые аспекты. М., Академический правовой университет, 2005. – с. 71.

*характер*<sup>115</sup> (курсив наш – Г.Л.). Таким образом, следует сделать вывод о том, что политическое участие чаще всего принимает коллективные формы. Однако при этом выражаются и интересы конкретной личности, поэтому необходимо отметить особую значимость политического участия для гармонизации индивидуальных и общественных интересов<sup>116</sup>. Возвращаясь к вопросу о том, кто же все-таки является субъектом политического участия, следует отметить, что наличие конституционного принципа народовластия и концепции народного суверенитета, а также традиций советского прошлого ставят вопрос о рассмотрении в качестве такового всего *народа*. Тем более что он (народ), определяемый как «все население данного государства, образующее единую социально-экономическую и политическую общность независимо от деления его на какие-либо национальные общности»<sup>117</sup>, несомненно, является коллективным субъектом. Вместе с тем, уже из самого определения очевидна неразрывная связь народа именно с государством, в то время как политическое участие является сферой жизнедеятельности гражданского общества. Кроме того, «ввиду абстрактности самого понятия, народ вообще никак не реализует свою власть, ибо это – конкретные действия, которые не может совершать абстрактная конструкция. ...В конкретных правоотношениях по поводу непосредственного осуществления государственной власти участвуют конкретные граждане и их группы, которые таким образом и оказываются втянутыми в орбиту политических отношений»<sup>118</sup>. Указанные обстоятельства, следовательно, не позволяют рассматривать народ в качестве субъекта политического участия, но заставляют обратить внимание на категорию «граждане». Если обратиться к действующим в России конституционным нормам, закрепляющим политические права, можно убедиться, что в основном субъектом

---

<sup>115</sup> Там же. – с. 98.

<sup>116</sup> Проблемам соотношения индивидуальных и коллективных интересов в настоящее время уделяется большое внимание. См., например: Иванов В.П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации: Монография. – М., 2003. – с. 28-29; Эбзеев Б.С. Диалектика индивидуального и коллективного в организации социума и ее отражение в Конституции (к методологии исследования) //Государство и права, №2, 2004. – с. 7-12; Субочев В.В. Право и его роль в обеспечении диалектического единства личных, общественных и государственных интересов. //Право и политика, №12, 2003. – с. 4-11.

<sup>117</sup> См.: Энциклопедический юридический словарь. / Под общ. ред. В.Е. Крутских. – 2-е изд. – М., ИНФРА-М, 1998. – с.186.

<sup>118</sup> Нестеренко А.В. Демократия: проблема субъекта. //Общественные науки и современность. – 2002, № 4. – с. 51.



осуществления этих прав являются «граждане Российской Федерации». Только право на объединение, провозглашаемое ст. 30 Конституции РФ, является правом «каждого»<sup>119</sup>. Таким образом, на наш взгляд, *субъектом политического участия являются граждане*, но рассматриваемые не в смысле наличия у них гражданства какого-либо государства, а как «равноправные члены общества, осознающие личные интересы, соотнесенные с интересами общества и государства»<sup>120</sup>, разделяющие общность основных целей и средств их достижения. При этом граждане выступают не как автономные субъекты, а как личности, самоорганизованные в группы по какому-либо признаку для наиболее эффективного выражения своих политических интересов.

На основании изложенного, можно сделать выводы о сущностных характеристиках политического участия граждан на современном этапе, к которым мы пришли, анализируя взгляды ученых-юристов, и дать его (политического участия) дефиницию. Прежде всего, политическое участие – *один из важнейших аспектов современной демократии*. Именно в условиях демократии предоставляются наиболее широкие возможности для осуществления политического участия (хотя, как уже отмечалось, политическое участие имеет место и в условиях других политических режимов); истинно демократическое государство с эффективными механизмами политического участия – то к чему нужно стремиться. Кроме того, политическое участие – *сфера жизнедеятельности гражданского общества*. Осуществление политического участия – это, в зависимости от формы осуществления, и *политическая власть*, и *политическое влияние*, но в обоих случаях – это *политика* организованных в рамках общества групп по отношению к государству и его органам. Политическое участие реализуется посредством *осуществления политических прав*, которые в основном являются *коллективными*. В силу этого *субъектом политического участия выступают граждане как члены гражданского общества и все правовые формы их самоорганизации*.

---

<sup>119</sup>См.: Конституция РФ. //Российская газета, № 237, 25.12.1993.

<sup>120</sup> Энциклопедический юридический словарь. / Под общ. ред. В.Е. Крутских. – 2-е изд. – М., ИНФРА-М, 1998. – с. 64. *Гражданское общество*.

Политическое участие граждан в осуществлении государственной власти является разновидностью политического участия как такового, диссертант отмечает, что оно, обладая присущими последнему сущностными характеристиками, имеет специфику, которая позволяет его дифференцировать. Такой особенностью является воздействие, оказываемое на органы государственной власти в процессе реализации политического участия граждан в осуществлении государственной власти – оно всегда является решающим, т.е. обязывающим государство в лице его органов к совершению определенных, законодательно регламентированных действий.

Таким образом, резюмируя изложенное, на современном этапе можно дать следующее определение политического участия граждан в осуществлении государственной власти:

**Политическое участие - протекающий в разнообразных правовых формах процесс, опосредующий взаимосвязь гражданского общества и государства, в ходе которого граждане, реализуя принадлежащие им политические права, принимают участие в управлении делами государства, выражая свои интересы, становясь причастными к властным отношениям вызывая обязательное, законодательно определенное реагирование со стороны государства.**

Подводя итог, хотелось бы отметить следующее. Политическое участие граждан в осуществлении государственной власти, как явление политико-правовой действительности, как понятие нуждается в глубоком и всестороннем исследовании. Необходимость этого обусловлена той ролью, которое призвано сыграть политическое участие граждан в осуществлении государственной власти формировании истинно демократического государства с развитым гражданским обществом. Особого внимания в этой связи заслуживают вопросы классификации форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти и их конституционно-правовое регулирование в России на современном этапе. Именно об этом речь пойдет далее.

Логика проводимого нами исследования определяет задачи, которые необходимо, на наш взгляд, решить: *во-первых*, максимально четко *определить перечень форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти*, имеющих место на современном этапе; *во-вторых*, на основании анализа существующих подходов к классификации, *предложить собственную классификацию форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти*. Решение этих задач, определяемых целью проводимого исследования, целесообразно осуществлять посредством использования метода перехода от общего к частному, т.е. сначала сделать вывод о перечне форм политического участия граждан и критериях их классификации, а затем перейти, непосредственно, к исследованию форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Прежде, чем говорить о конкретных формах политического участия граждан, их классификации, представляется необходимым пояснить, почему речь идет именно о «формах», а, к примеру, не об «институтах» политического участия граждан. Следует отметить, что существуют институты правовые, политические, социальные и др. С точки зрения права институт – группа правовых норм, регулирующих определенный вид общественных отношений в пределах отрасли права; самостоятельное подразделение отрасли права<sup>121</sup>. Как отмечает Мальцев А.В., «институт права характеризуется единством и цельностью формального выражения составляющих его более или менее функционально однородных юридических норм... Каждый институт права имеет свойственные только ему понятия, термины, нормы-принципы, юридические конструкции, исходя из которых логически выводится все его цельное, завершенное содержание, закрепляются определенные приемы и средства правового воздействия на общественные отношения»<sup>122</sup>. Поскольку политическое участие граждан рассматривается нами с точки зрения права, то, естественно, речь идет о правовых формах его выражения. Правовые формы - это формы организации неправовых

---

<sup>121</sup> Юридическая энциклопедия. /Отв. ред. Б.Н. Топорнин – М.: Юристъ, 2001. – с 387.

<sup>122</sup> Мальцев В.А. Право как нормативно-деятельностная система. //Журнал российского права. №4, 2002. – с. 102.

(экономической, социальной, политической и других) сфер жизни общества с помощью права, опосредующие и организующие неправовую материю<sup>123</sup>. В нашем случае правовые формы политического участия граждан выступает способом воздействия права на политическую сферу жизни общества. Что касается правовых институтов, то они являются не правовыми формами, а формами права<sup>124</sup>. Таким образом, на основании изложенного, можно сделать вывод о том, что применительно к политическому участию граждан логичнее говорить о его формах, а не об институтах. Конечно, некоторые формы политического участия граждан, как будет показано ниже, обладают признаками правовых институтов, но об институционализации других говорить не приходится. Поэтому корректнее, на наш взгляд, все же употреблять понятие «формы политического участия граждан».

Что касается подходов к определению перечня форм политического участия граждан, их классификации, следует отметить, что они менялись с развитием российского государства.

Так, Г.Ф. Шершеневич говорит о «политических формах», в которых «может проявиться общественное мнение»<sup>125</sup>, по сути, подразумевая формы политического участия граждан. К их числу он отнес печать (органы политической печати), собрания, политические партии и выборы, а также референдум<sup>126</sup>. В тот период (начало 20 в.) указанные формы политического участия граждан были в центре внимания, поскольку активно обсуждались и разрабатывались вопросы народного представительства.

В советский период, наряду с названными формами, формальное закрепление и во многом формальную реализацию получили иные формы политического участия граждан. В целом, можно отметить, что их перечень значительно расширился. Советскими учеными-юристами предпринимались попытки классификации форм политического участия граждан.

---

<sup>123</sup> Марченко М.Н. Формы права: проблемы понимания и значение. //Вестник Московского университета. Серия «Право». №1, 2002. – с. 12.

<sup>124</sup> Там же. – с.12-14.

<sup>125</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Выпуск первый. М., Издание Братьев Башмаковых, 1910. – с. 238.

<sup>126</sup> Там же. – с. 238-239.

Так, Ковлер А.И. и Смирнов В.В. выделяли в качестве форм политического участия граждан участие в создании, реализации и охране законов, в судопроизводстве; участие в выборах, избирательных и иных политических кампаниях; участие в деятельности политических партий и других политических общественных организаций; восприятие политической информации и ее распространение; активное участие в формировании общественного мнения. Кроме того, они различал также индивидуальное и коллективное, добровольное и принудительное («мобилизационное»), активное и пассивное, традиционное и «альтернативное», революционное и «охранительное» политическое участие<sup>127</sup>. Таким образом, авторы, изначально определившись со спектром форм политического участия граждан, предложили несколько критериев их классификации. Некоторые критерии, как явствует из определенных на их основании видов форм политического участия, были продиктованы требованиями времени и в современных условиях утратили объективность (например, революционное и «охранительное» политическое участие).

Другим критерием классификации руководствовался Гулиев В.Е. - по степени обязательности для государства требований (решений) субъектов политического участия он различал участие *консультативное* (обсуждение проектов законов, внесение предложений в государственные органы), *сопешающее* (совместные решения государственных органов и общественных организаций, администрации предприятия и совета трудового коллектива) и *решающее* (референдум, выборы)<sup>128</sup> (курсив наш – Г.Л.). Приведенная классификация в большей степени, чем предыдущая, конкретизирует формы политического участия граждан, а также свидетельствует о той определяющей роли, которое играло государство во всех сферах жизнедеятельности общества.

Традиционной в советской научной литературе являлась классификация форм политического участия в зависимости от характера и степени участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Руководствуясь этим

---

<sup>127</sup> См.: Ковлер А.И. Смирнов В.В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. – М.: Издательство «Наука», 1986. – с. 8.

<sup>128</sup> Гулиев В.Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления. //Советское государство и право. 1986. № 2. с. 10.

критерием, выделяли две формы: представительную и прямую. Некоторые авторы в этой группе форм как особый способ участия в управлении выделяли и деятельность на профессиональных началах<sup>129</sup>. Однако это положение не получило сколько-нибудь широкого распространения в литературе, продолжающей различать лишь представительную и непосредственную формы участия<sup>130</sup>. Нельзя не заметить, что указанный критерий является общепринятым и наиболее распространенным при классификации институтов народовластия. Более того, институты непосредственной и представительной демократии по своему наименованию в основном совпадают с наименованиями форм политического участия граждан. Действительно, как отмечал Цвик М.В., «участие масс в управлении, юридическое закрепление и фактическое использование демократических прав и свобод в единстве с соответствующими обязанностями реализуется главным образом через институты демократии»<sup>131</sup>. Однако данный факт, на наш взгляд, еще не является основанием для утверждения об их тождественности. Во-первых, как отмечалось ранее, осуществление гражданами политического участия возможно не только при установлении демократического политического режима. В различной степени политическое участие имеет место и в условиях других политических режимов. Демократия лишь обеспечивает наиболее широкие возможности для осуществления политического участия. Поскольку Российская Федерация, согласно действующей конституции, есть демократическое государство, то вышеуказанное совпадение наименований является вполне закономерным. Во-вторых, некоторые формы политического участия, признаваемые отечественной юридической наукой, как уже отмечалось выше, неинституционализированы. На основании изложенного, представляется, что понятие «формы политического участия» шире понятия «институты народовластия». Последнее характеризует институциональное оформление тех форм политического участия граждан, в которых наиболее полно реализуется основополагающий конституционный принцип народовластия. Вместе с тем,

---

<sup>129</sup> См.: Варламова Н.В. Политическое участие в правовом государстве. /Правовое социалистическое государство: понятие, опыт, перспективы. Сборник научных трудов. – М., 1990. – с. 83.

<sup>130</sup> Цвик М.В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты). Киев, 1986. – с. 71.

<sup>131</sup> Там же. – с. 72.

нельзя не учитывать то обстоятельство, что классификация институтов народовластия в большей степени разработана представителями отечественной юридической науки, чем классификация форм политического участия граждан. Поэтому представляется возможным и целесообразным в целях осуществления развернутой классификации форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти воспользоваться методологией и учесть критерии, используемые при классификации институтов народовластия.

Возвращаясь непосредственно к классификации форм политического участия, хотелось бы отметить уже упоминавшуюся классификацию<sup>132</sup>, предложенную Н.В. Варламовой. Представляется, что она имеет первостепенное значение для понимания сущности политического участия граждан. Разделение форм политического участия на формы собственно участия (когда в результате с неизбежностью следуют определенные действия со стороны государства) и формы политического влияния (когда решающего воздействия не происходит) стало важным вкладом в теоретическую разработку данного вопроса (хотя, некоторые современные авторы, по-видимому, не знакомые с такой классификацией, используют понятие «формы политического влияния», подразумевая при этом «формы политического участия» в узком смысле, путаясь сами и вводя в заблуждение других<sup>133</sup>).

В постсоветский период, на наш взгляд, достаточного внимания проблемам классификации форм политического участия учеными-юристами уделено не было. И все же анализ некоторых научных работ позволяет сделать некоторые выводы.

Так, интересной, с нашей точки зрения, является позиция М.А. Краснова. Полагая, что нельзя считать любые формы участия граждан в управлении проявлением народного суверенитета, он делает вывод о том, что «выборы органов власти, референдум и т.п. не являются формами участия граждан в управлении государственными делами, а представляют собой реализацию именно народного

---

<sup>132</sup> См. §1.

<sup>133</sup> См.: Зарицкий А.В. Место и роль политического принуждения в современной теории правового государства. //Государство и право. № 2, 2004. – с. 102.

суверенитета»<sup>134</sup>. Вместе с тем, на наш взгляд, автор слишком категоричен в своих заключениях. Несомненно, выборы и референдум – высшее выражение власти народа, проявление его суверенитета, но это вовсе не означает, что их следует исключить из числа форм политического участия граждан.

На современном этапе вопросы классификации форм политического участия затрагивают в своих трудах ученые, занимающиеся исследованием проблем гражданского общества. Так, в одной из таких работ, под редакцией И.И. Кального, упоминается, что «политическое участие граждан может быть **пассивным** – голосование, информирование граждан чиновниками об общественных проблемах, контакты с бюрократами и т.д., и **активным** – участие в городских собраниях, референдумах, в выдвижении законодательных предложений, отзыв недостойных должностных лиц, самоуправление общин»<sup>135</sup>. Как видно, критерий классификации не отличается новизной (уже использовался в советский период), вместе с тем, выделены, наряду с традиционными (участие в выборах, референдумах) иные, ранее не упоминавшиеся формы политического участия (контакты с бюрократами, информирование граждан об общественных проблемах). В этой связи хотелось бы отметить, что, на наш взгляд, не следует слишком широко подходить к перечню форм политического участия граждан, необходимо указывать лишь те, которые действительно являются *политическими*, а также избегать ненужной детализации.

Продолжая исследование современных подходов к классификации форм политического участия граждан, следует отметить, что, поскольку понятие политического участия и его форм учеными-юристами, в отличие от политологов, разработаны недостаточно, наблюдаются попытки осмысления политического участия и выработки подходов к классификации его форм представителям юридической науки в рамках политологии, но с позиций юриспруденции. Так, В.Д. Перевалов различает *добровольное* и *принудительное* политическое участие, при этом выделяя *активную* и *пассивную* формы добровольного политического участия. Кроме того, в качестве критерия классификации автор берет сферу

---

<sup>134</sup> Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). Изд. второе. М., 1995. – с.50.

<sup>135</sup> Гражданское общество: истоки и современность. /Науч. ред. проф. И.И. Кальной. – Спб. 2000. – с. 134.



территориального распространения политического участия, и на основании этого делает вывод, что политическое участие может носить *общенациональный* (федеральный уровень), *местный* (уровень субъектов Федерации и муниципальных образований), *локальный* (в рамках организации, учреждения) характер. Также, по мнению В.Д. Перевалова, критериями разграничения форм политического участия могут быть его интенсивность и последовательность (по этому признаку выделяются *постоянное, эпизодическое и разовое* политическое участие), а также отношение к действующему законодательству (*легальное и нелегальное* политическое участие)<sup>136</sup>. Не в полной мере соглашаясь с данной автором классификацией, следует отметить ее теоретическую проработанность, разносторонность, логичность и позитивное значение для дальнейших исследований данной проблематики.

Рассмотренное многообразие подходов к классификации форм политического участия, разнообразие критериев, положенных учеными в ее основу, свидетельствуют об актуальности исследуемого вопроса. Вместе с тем, нельзя не отметить, что фундаментально данная проблематика учеными-юристами не разрабатывалась, классификация форм политического участия осуществлялась фрагментарно, что не позволяет получить целостное представление о самих формах политического участия.

Учитывая изложенное, представляется, что, проанализировав и обобщив предложенные различными авторами подходы к классификации форм политического участия, следует принимать во внимание и уже ранее отмечавшееся обстоятельство взаимосвязи осуществления гражданами своих политических прав с формами политического участия. А взаимосвязь эта, на наш взгляд, выражается в том, что конкретному политическому праву, как правило, корреспондируют одна или несколько форм политического участия граждан. Таким образом, на основании закрепленного законодательно спектра политических прав можно достаточно четко

---

<sup>136</sup> Политология. Учебник для Вузов. /Отв. ред. д.ю.н., проф., В.Д. Перевалов. М., изд. «Норма», 2002. – с. 148.

определились с формами политического участия, а затем осуществить их классификацию.

Что касается политических прав, то Конституцией РФ они четко не выделены в отдельную группу (да и прописаны довольно скупо), однако традиционно считается, что они сосредоточены в статьях 29-33 Конституции. В силу чего, к примеру, некоторые авторы делают вывод о том, что политические права и свободы включают: 1) право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов; 2) право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; 3) право избирать и быть избранными в органы государственной власти местного самоуправления; 4) право на равный доступ к государственной службе; 5) право граждан участвовать в отправлении правосудия; 6) право обращений (петиций) лично, а также посредством направления индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления; 7) свободы: слова, печати и информации, мирных собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и публичных манифестаций<sup>137</sup>. Представляется, что поскольку в соответствии с Конституцией РФ право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через представителей включает в себя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти местного самоуправления, право участвовать в референдуме, право на равный доступ к государственной службе, право граждан участвовать в отправлении правосудия (а также некоторые другие права, не прописанные в конституционных нормах), выделение их в приведенном перечне отдельно не совсем логично. Поэтому в дальнейшем мы будем исходить из приведенного перечня с учетом данного замечания.

Итак, попытаемся выяснить, в каких формах политического участия граждан осуществляется каждое из указанных политических прав.

---

<sup>137</sup> Россия на рубеже веков: укрепление государственности. /под ред. проф. А.Н. Соколова. Калининград, 2001. – с. 233.

Первое из названных политических прав, *право на объединение*, подразумевает осуществление политического участия посредством *участия в создании и деятельности различных видов общественных объединений*.

Рассмотрим механизм осуществления политического участия в указанной форме более подробно.

Прежде всего, следует рассмотреть вопрос о правовом статусе общественных объединений, их видах и роли в осуществлении политического участия. Так, Ищенко С.А. справедливо отмечает, что «общественные объединения не обладают государственно-властными полномочиями, но... имеют право участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренном законодательством; представлять и защищать свои права и законные интересы своих членов, а также других участников (граждан); выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни и вносить предложения в орган государственной власти»<sup>138</sup>. В этом и выражается осуществляемое гражданами, организованными в общественные организации, политическое участие. Следует отметить, что на современном этапе ситуация с общественными объединениями, по сравнению с советским периодом, претерпела существенные изменения. Так, любые формы участия общественности в деятельности государства в советский период носили формальный характер, деятельность общественных объединений жестко контролировалась неразрывно сросшимися друг с другом партийным и государственным аппаратом, осуществлялось монопольное привлечение к деятельности органов государственной власти только лишь представителей так называемых массовых (партийных, профсоюзных, комсомольских) общественных организаций; иные общественные организации были слабы и зависимы от коммунистической партии – государства<sup>139</sup>. В современных условиях отсутствует тотальный контроль общественных организаций, созданы определенные законодательные гарантии свободы их деятельности. Между тем, имеется ряд негативных факторов,

---

<sup>138</sup> Ищенко С.А. Проблемы теории правового статуса общественных объединений. // Право и политика. № 4, 2004. – с. 16.

<sup>139</sup> Гришконец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России). // Государство и право. № 1, 2004. – с. 25.

препятствующих эффективному осуществлению политического участия в рамках общественных объединений. Политическое отчуждение, низкий уровень правосознания – лишь некоторые, но, на наш взгляд, важнейшие причины того, что немногим более половины россиян знают о существовании общественных организации, менее пяти процентов из них в таковых состоят, а негативно к работе в какой либо общественной организации относятся почти три четверти всех россиян.<sup>140</sup>

Наиболее активно политическое участие осуществляется посредством объединения и деятельности в рамках политических партий - особого вида общественных объединений. Это явствует из определяемых законодательно целей политической партии, которыми являются 1) участие граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли; 2) участие в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах; 3) представление интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления<sup>141</sup>. Следует отметить, что возможность становления и развития политических партий в нашей стране появилась в связи с провозглашением и закреплением в Конституции РФ принципа политического плюрализма, основными чертами которого являются идеологическое многообразие; запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или общеобязательной; светский характер государства, в связи с чем, никакая религия не может выступать в качестве государственной или общеобязательной; признание политического многообразия и многопартийности; равенство всех общественных объединений перед законом<sup>142</sup>. Кроме того, правовое государство и гражданское общество предполагают всестороннюю поддержку развития, становления и организационного укрепления мощных политических

---

<sup>140</sup> См.: Зеленко Б.И. Политические партии и гражданское общество в РФ (Некоторые политико-правовые аспекты). // Право и политика. № 3, 2003. – с. 58.

<sup>141</sup> См.: ФЗ «О политических партиях». //Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 29, ст.2950, с.3.

<sup>142</sup> Зотова З.М. Идеологическая идентификация политических партий современной России. // Право и политика. № 3, 2004. – с. 57.

партий<sup>143</sup>. Действительно, на сегодняшний день одним из наиболее актуальных вопросов, стоящим перед российским государством, является именно становление многопартийности, что связано с той особой ролью, которую политические партии играют в механизме политического участия. Как справедливо отмечает Дмитриев Ю.А., «...Россия, как и любая другая цивилизованная страна с социально-политической точки зрения разделена на государство (политическое общество) и население (гражданское общество)..., однако есть некий институт, который соединяет эти две социальные системы и одновременно входит в каждую из них – это политические партии»<sup>144</sup>. Таким образом, способность политических партий взаимодействовать одновременно и непосредственно с государством гражданским обществом – та важнейшая особенность, благодаря которой этот вид общественных объединений имеет возможность оказывать влияние на политический процесс. Однако на современном этапе развития российского государства, ввиду неразвитости партийной системы, указанная возможность является пока во многом потенциальной. Этому причиной и выявленное еще в начале XX века Острогорским М.Я. и сохраняющееся по сей день противоречие между партией как группировкой свободных граждан, стремящихся достичь своих политических целей, и партией, как объединением политиков-профессионалов, борющихся за власть<sup>145</sup>. К сожалению, приходится констатировать, что, чаще всего, в современных условиях партии выступают именно в последнем из названных качеств, чему в немалой степени способствует «отсутствие четкого правового механизма формирования и деятельности партий в качестве легитимных органов политического представительства»<sup>146</sup>. Политические партии слабо поддерживаются обществом (по статистическим данным, реально в партийно-политической деятельности участвует немногим более одного процента взрослого населения страны<sup>147</sup>), поскольку лишены его доверия из-за лоббирования интересов бюрократических и

---

<sup>143</sup> Копыльцов В.Г. Избирательное законодательство: проблемы применения политическими партиями. // Право и политика. № 2, 2004. – с. 48.

<sup>144</sup> Дмитриев Ю.А. Будет ли в России цивилизованная партийная система? // Право и политика. №4, 2001. – с. 137.

<sup>145</sup> См.: Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., РОССПЭН, 1997. – 639 с.

<sup>146</sup> Зеленко Б.И. Указ. соч. – с. 42-43.

<sup>147</sup> См.: Зотова З.М. Новые правовые условия участия партий в избирательном процессе РФ. // Право и политика. № 9, 2002. – с. 11.

олигархических структур. В сложившейся ситуации государство предпринимает различные меры законодательного характера<sup>148</sup> для стимулирования эффективного развития политических партий, однако совокупность факторов, таких, как «сохраняющееся доминирование государственных структур во многих сферах общественной жизни, специфический характер политической системы, слабость российской экономики, региональный бонапартизм, и, как производное от этого, низкий уровень жизни и маргинализация значительной части населения страны»<sup>149</sup> приводят к тому, что позитивные изменения в этой сфере происходят очень медленно. Однако, на наш взгляд, они неизбежны, поскольку являются одним из необходимых условий становления правового государства.

Следует отметить, что политическое право на объединение, включает право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Однако, на наш взгляд, участие в их создании и деятельности не является политическим, так как в соответствии с законодательством, это общественное объединение создается в целях представительства и защиты *социально-трудовых* прав и интересов граждан.

Следующим в перечне политических прав следует *право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей*. Определиться с формами политического участия, которые подразумевает это право, не так просто, как кажется на первый взгляд, поскольку оно является комплексным, включая в себя ряд политических прав, который различными авторами представляется по-разному. Как верно отметил Колюшин Е.И., закрепление конституционного права на участие в управлении делами государства в самом общем виде «дает большие возможности как для наполнения его весьма широким содержанием, так и для выхолащивания этого содержания, превращения в декларацию»<sup>150</sup>. Весьма широким содержанием наполняет это право, применительно к его реализации в непосредственной форме, В.В. Пылин<sup>151</sup>. В рамках права на участие в управлении делами государства он объединяет

---

<sup>148</sup> Об этом подробнее в главе 3.

<sup>149</sup> Там же.

<sup>150</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. Курс лекций. М., издательство МГУ, 1999. – с. 141.

<sup>151</sup> См.: Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – с.42-43.

практически все политические права, дающие гражданам возможность осуществления политического участия непосредственно в той или иной форме. Позиция автора представляется спорной, но развернутую дискуссию по данному вопросу в рамках проводимого исследования проводить вряд ли целесообразно. На наш взгляд, участие в управлении делами государства, помимо права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти местного самоуправления, права участвовать в референдуме, права на равный доступ к государственной службе, права граждан участвовать в отправлении правосудия осуществляется также в процессе реализации права на участие в отзыве выборного лица или роспуске выборного органа (в том числе и посредством образования инициативной группы по данному вопросу). Кроме того, с учетом последних законодательных изменений, произошедших в ходе реформы местного самоуправления, можно, на наш взгляд, считать реализацией права на участие в управлении делами государства и некоторые формы осуществления политического участия на уровне местного самоуправления (сходы граждан, публичные слушания, правотворческая инициатива и др.).

Безусловно, наиболее часто практикуемой, самой массовой ставшей, фактически, традиционной формой политического участия, является участие в выборах. Данная форма политического участия известна с древних времен. Выборные начала присутствовали еще в общественно-политической жизни Древней Руси. Вместе с тем, исторические особенности развития российского государства не позволили указанной форме политического участия динамично и позитивно развиваться в соответствии с заложенными традициями. При этом ценность выборов, а также реализующегося посредством участия в них избирательного права была в достаточной мере осознана еще на рубеже XIX-XX вв., и, по мнению С.А. Котляревского, состояла в одном драгоценном и незаменимом свойстве - «давать избираемым чувствовать, что за ними стоят не отдельные группы, которых выдвигает происхождение, имущество, или какая-нибудь историческая случайность, но стоит весь народ – его право, его разум, его

совесть, его воля»<sup>152</sup>. На современном этапе также присутствует понимание значимости, необходимости института выборов для становления правового государства и развитого гражданского общества. Современные авторы говорят о выборах как «императивном институте народовластия»<sup>153</sup>, «залог обеспечения конституционных прав граждан на достойную жизнь, самоопределение, участие в делах государства и многих других важнейших конституционных положений»<sup>154</sup>. Среди ученых-юристов последнее десятилетие не прекращаются оживленные дискуссии, посвященные проблематике участия граждан в выборах. Само понятие «выборы», ввиду его многоаспектности, определяется по-разному, в зависимости от вкладываемого в него смысла. Представляется, что в контексте проводимого исследования важна оценка выборов как постоянно возобновляемой деятельности, вовлекающей в себя с той или иной степени интенсивности множество субъектов, в процессе которой происходит превращение выборов в развитую обособленную сферу публичной жизни общества<sup>155</sup>. Участие граждан в выборах во многом способствует преодолению взаимного отчуждения общества и государства, создает условия для ведения ими конструктивного диалога. Кроме того, реализуемое в процессе осуществления политического участия в указанной форме избирательное право «обладает определенным потенциалом воздействия на сознание человека, формируя посредством общественного мнения навыки демократических традиций, воспитывая и организуя одновременно»<sup>156</sup>. На наш взгляд, те возможности, которые предоставляют выборы как форма политического участия для обеспечения эффективного взаимодействия общества и государства, граждан и власти используются не в полной мере. Обусловлено это совокупностью различных негативных факторов правового, политического и социально-

---

<sup>152</sup> Котляревский. С.А. К вопросу об основах народного представительства. //Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. /Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – с. 422.

<sup>153</sup> Князев. С.Д. Предмет современного российского избирательного права. //Государство и право. №5, 2000. – с. 36.

<sup>154</sup> Лысова Е.В. Свобода массовой информации и выборы в России: конфликт интересов. // Право и политика. №5, 2004. – с. 119.

<sup>155</sup> Торшенко А.А., Трегубенков В.А. Понятие выборов в Российской Федерации. //Российский юридический журнал. № 2, 2001. – с. 42-43.

<sup>156</sup> Навальный С.В. избирательное право: роль и место в системе права России. //Право и политика. № 12, 2003. – с. 23.



экономического характера. Их преодоление – стратегическая задача, в результате решения которой участие в выборах будет осуществляться на началах истинно демократических, позволяя «выработать навыки публичного, действительного и полноценного, а не мнимого и иллюзорного участия граждан и их объединений в формировании государственной власти, ответственной перед гражданами и контролируемой ими»<sup>157</sup>.

Наряду с участием в выборах, важнейшей формой политического участия, в процессе осуществления которой народ выражает свою власть, является участие в референдуме. Вместе с тем, референдуму, как на практике, так и в теории, уделяется значительно меньше внимания, хотя, на наш взгляд, напрасно. Поскольку нами референдум рассматривается как форма *политического* участия, необходимо выяснить, в чем его политическое значение. В этом вопросе следует полностью согласиться с мнением В.В. Комаровой, по мнению которой «политическое значение института референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние, в свою очередь, — возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной его части»<sup>158</sup>. Однако следует отметить, что отношение к референдуму далеко неоднозначно. На это обстоятельство обращает внимание М.Н. Марченко. Провозглашая референдум общечеловеческой ценностью и, считая необходимым широкое использование в России зарубежного позитивного опыта специального законодательного закрепления и проведения референдумов в их различных вариантах и разновидностях, автор исследует причины негативного отношения к данной форме непосредственного политического участия<sup>159</sup>. На наш взгляд, основными причинами являются нежелание власти осуществлять управление при активном участии народа, несмотря на провозглашаемый принцип народовластия;

---

<sup>157</sup> Веденеев Ю.А., Зайцев И.В. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. (историографическое введение). / Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. / Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – с. XIII.

<sup>158</sup> Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. Учебное пособие. М., Ось-89, 1998. – с. 30.

<sup>159</sup> См.: Проблемы теории государства и права. / Под ред. М.Н. Марченко. М., «Юристъ», 2002. – с. 308-313.

несовершенство законодательной базы; отсутствие у граждан опыта участия в референдумах, низкий уровень их политической и правовой культуры. Кроме того, некоторые ученые продолжают придерживаться мнения о приоритетности форм представительного участия граждан. Так, по мнению Р.М. Дзидзоева, наличие референдума как такового «скорее свидетельствует о недостатках современного представительства, нежели о преимуществах прямого народовластия», в связи с чем, он считает, что «в государстве, устроенном на разумных началах, в принципе нет места референдуму»<sup>160</sup>. С такой точкой зрения нельзя согласиться, поскольку, на наш взгляд, прямые и представительные формы политического участия граждан одинаково ценны и незаменимы. Главная цель референдума – решить вопрос в интересах общества путем свободного волеизъявления на основе максимального, объективно возможного осознания его участниками всех достоинств и недостатков внесенного на голосование вопроса и его ожидаемых последствий<sup>161</sup>, и эта цель не может в полной мере быть достигнута представительством. Поэтому политическое участие должно основываться на оптимальном сочетании прямых и представительных его форм, развиваясь путем совершенствования каждой из них.

Участие граждан в управлении делами государства через представителей происходит, как правило, путем формирования в результате выборов представительного органа, которому народ делегирует свои полномочия по осуществлению государственной власти. Именно представительные органы – парламент, законодательные собрания субъектов федерации, местные представительные органы административно-территориальных образований, имеют ввиду, когда говорят о представительной демократии<sup>162</sup>. Как отмечает А. Шайо, «парламент является органом (общего народного) представительства, отсюда особая легитимированность законодательного органа...»<sup>163</sup>. Действительно, в современных условиях весь народ не может, а зачастую и просто не желает

---

<sup>160</sup> Дзидзоев Р.М. Образование и развитие конституционного строя в России. Монография. Владикавказ, Издательство СОГУ, 1996. – с. 10-11.

<sup>161</sup> Пылин В.В. Референдум: проблемы правового регулирования и практика реализации. //Известия Вузов. Серия «Правоведение», № 6, 2002. – с. 80.

<sup>162</sup> Чиркин В.Е. Государствоведение. М., Юристъ, 1999. – с. 249.

<sup>163</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). – М., Юристъ, 2001. – с. 112.

участвовать в управлении делами государства непосредственно. Поэтому подразумевается, что парламент должен выражать «волю народа», «всеобщую волю». Однако такая его способность, учитывая опыт практической деятельности парламента, ставится некоторыми авторами под сомнение. Так, либеральные мыслители XIX века склонялись к мысли, что парламент – это не орган народной воли, а форум, пригодный для политического обмена мнениями, «шикарный клуб для джентльменов», говоря словами А. Шайо. С этой точки зрения преимущество парламентской системы виделось именно в *парламентском процессе принятия решений*, а не в том, что таким образом *в решениях могут принимать участие лица, которых касаются эти решения*, пусть даже путем представительства<sup>164</sup>. Следует отметить, что на современном этапе большинство претендентов на депутатское кресло так и представляют себе парламент, быстро забывая об интересах избирателей в случае своего избрания. Более того, сами избиратели часто воспринимают депутатов не как своих представителей, а как недоступных простым гражданам обладателей власти. Указанные обстоятельства не остались незамеченными представителями современной юридической науки, также заставляя их сомневаться в выражении парламентом всеобщей воли. Так, по мнению А.Д. Керимова, всеобщая воля «вырабатывается далеко не по всем общественно значимым проблемам и при нормальном течении исторического процесса она отнюдь не очевидна», поэтому парламент «в первую очередь вырабатывает и выражает, главным образом путем принятия законов, собственную волю, которая с большим основанием, чем какая бы то ни было другая воля... может быть признана совпадающей с народной... и (или) отвечающей интересам населения страны»<sup>165</sup>. Таким образом, несмотря на имеющиеся недостатки функционирования и наличия сомнений в выражении парламентом всеобщей воли, необходимо приложить максимум усилий, чтобы указанный орган стал эффективной, реальной формой политического участия, хотя и представительного.

---

<sup>164</sup> Там же. – с. 117-119.

<sup>165</sup> Керимов А.Д. Выражает ли парламент всеобщую волю? //Право и политика. №6, 2003. – с. 7-8.

На современном этапе в России в результате законодательных инициатив Президента РФ возник новый орган народного представительства – Общественная палата РФ. Она не является государственным органом, и ее правовой статус определен в законе довольно расплывчато. Поэтому на вопрос о том, насколько реальным будет влияние Общественной палаты на органы государственной власти, появится возможность ответить только после того, как она в полном составе приступит к осуществлению своих полномочий.

Следует отметить, что по сей день среди ученых-юристов продолжаются дискуссии по поводу необходимости осуществления гражданами политического участия в форме отзыва депутата представительного органа. На современном этапе представители юридической науки пытаются найти ответ на вопрос, совместим ли императивный мандат с провозглашаемыми демократическими принципами? Отвечая на этот вопрос, на основе анализа мнений авторитетных ученых и правоприменительной практики, В.В. Пылин высказывается в пользу предоставления избирателям собственного права по отзыву выборных лиц и близкого к нему права роспуска выборных органов. При этом автор подчеркивает, что эти формы политического участия должны осуществляться в исключительных случаях, «когда исчерпаны иные средства обеспечения деятельности депутата или выборного должностного лица или выборного органа», и что для их успешного осуществления мало признания и законодательных гарантий, необходим высокий уровень политической и правовой культуры граждан, их готовность к участию в общественной деятельности<sup>166</sup>. Соглашаясь в целом с мнением Пылина В.В., следует отметить, что, безусловно, высокий уровень правосознания граждан оказывает непосредственное влияние на осуществление ими политического участия в любой из форм, однако, на наш взгляд, имеется и обратная зависимость – расширение возможностей политического участия путем законодательного закрепления новых его форм должно стимулировать политическую активность граждан.

---

<sup>166</sup> Пылин В.В. Императивный или свободный мандат адекватен народовластию? //Право и политика. №8, 2001. – с. 32.

Практически, все перечисленные формы участия в управлении делами государства присутствуют на местном (муниципальном) уровне. Однако, как уже отмечалось выше, здесь имеются и специфические формы политического участия (публичные слушания, сходы граждан, опрос граждан). Такова наша точка зрения, хотя вопрос является спорным, поскольку некоторыми авторами ставится под сомнение принадлежность органов местного самоуправления к сфере политики. Все зависит от теории самоуправления, которой придерживается тот или иной ученый. И все же, по нашему мнению, применительно к российским условиям правомерен вывод, сделанный коллективом авторитетных отечественных ученых о том, что «самоуправление... предполагает лишь присутствие некоторых общих рамок деятельности органов, управляющих данным сообществом, и оно вовсе не исключает возможности принятия творческих решений, то есть формирования политики на местном уровне»<sup>167</sup>. Таким образом, на наш взгляд, участие в местных выборах, местном референдуме, публичных слушаниях, опросе, правотворческой инициативе и т.д. представляет собой именно *формы политического участия*. И их роль нельзя недооценивать, поскольку самоуправление в городах и поселках, демократия именно на местах издавна считается основой гражданственности и народовластия<sup>168</sup>, по мере своего становления и развития местное самоуправление становится репродуктором территориально-личностных интересов, формируемых на локальном уровне, в процессе становления и взаимодействия гражданского общества и демократического правового государства<sup>169</sup>. Расширение законодателем возможностей осуществления политического участия граждан на местном уровне является позитивным шагом, однако, насколько эффективно оно будет реализовываться – покажет практика.

В комплекс прав, объединяемых в рамках права на участие в управлении делами государства, входят, как отмечалось, также право граждан участвовать в

---

<sup>167</sup> Политико-правовые ценности: история и современность. Колл. авторов: В.Г. Графский, В.Д. Дождев, Н.Н. Ефремова и др. /Отв. ред. В.С. Нерсисянц. М., Эдиториал УРСС, 2000 - с. 219.

<sup>168</sup> Местное самоуправление – основа гражданственности и народовластия. Выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на сессии Конгресса муниципальных образований. Москва, 11 ноября 2003 года. //Журнал российского права. № 12, 2003. – с. 3.

<sup>169</sup> Баймуратов М.А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости. //Право и политика. №3, 2004. – с. 85.

отправлении правосудия и право равного доступа к государственной службе. В каких же конкретных формах реализуются эти права? Что касается права на участие в отправлении правосудия, то граждане РФ в процессе его реализации могут участвовать в избрании мировых судей; осуществлять правосудие в качестве присяжных и арбитражных заседателей. Однако, на наш взгляд, вопрос о том, можно ли указанные формы участия считать политическими, носит спорный характер. Еще в начале 20 века высказывалось мнение о том, что «прикосновение к политике всегда и везде низводило суд с той высоты, на которой он должен стоять, и не может оно пройти безнаказанно для русских судов»<sup>170</sup>. На современном этапе также высказывается мнение о том, что суды должны быть «вне» политики, это отмечает Н.В. Исаков, считая, однако, что это не представляется возможным. Конституционный суд, к примеру, является составной частью государственной власти и в качестве таковой осуществляет ее политику<sup>171</sup>. Значимость судов в осуществлении политического участия подчеркивает Хованская А.В., констатируя, что «доктриной политического участия выражена презумпция права граждан оказывать влияние на собственную жизнь политическими методами. Фактически, высшие суды РФ могли бы способствовать воссозданию единого принципа народовластия, логично объединив весь имеющийся институт политических прав и свобод»<sup>172</sup>. На наш взгляд, Хованской А.В. несколько преувеличена роль судов в указанной сфере, к тому же она, как и Исаков Н.В., говорит о «высших судах», в то время как участие граждан в рассматриваемой сфере осуществляется на более низком уровне. Кроме того, присяжные участвуют только в рассмотрении уголовных дел, да и то не во всех случаях. Участие арбитражных заседателей осуществляется также не всегда. Избрание же мировых судей на должность не является реализацией избирательного права граждан, на что указывает Д.Б. Сергеев, отмечая, что «граждане, участвуя в том, что законодатель называет выборами

---

<sup>170</sup> Журнал Государственного Совета с суждениями по проекту временных правил об обществах и союзах. /Роговин Л.М. Законы об обществах, союзах и собраниях. СПб., изд. кн. маг. И.И. Зубкова под фирмой «Законоведение», 1912. – с. 84-85.

<sup>171</sup> Исаков Н.В. Правовая политика: теоретические подходы к исследованию. //Право и политика. №5, 2003. – с. 20.

<sup>172</sup> Хованская А.В. Суды в динамической правовой системе: потенциал самоуправления общества. //Известия вузов. «Правоведение». № 1, 2004. – с. 189.

мирового судьи, на самом деле участвуют в процедуре согласования с ними кандидатуры мирового судьи», а сама «процедура избрания населением мирового судьи по своей сути допускает возможность отхода от принципа альтернативности выборов...<sup>173</sup>». В то же время, при реализации *политического* права на участие в отправлении правосудия в рассматриваемых формах, граждане осуществляют, наряду с судьями, *судебную власть* (это четко установлено законодательными нормами). Поэтому, хотя и с некоторой долей сомнения, участие в избрании мировых судей и осуществление правосудия в качестве присяжных и арбитражных заседателей следует отнести к формам политического участия граждан. Что касается права на равный доступ к государственной службе, то, на наш взгляд, при его реализации политическое участие не осуществляется. Участие в конкурсе на замещение государственной должности скорее осуществляется гражданами в сугубо личных интересах и не преследует политических целей. Становясь государственным служащим, гражданин становится частью государственного механизма в лице государственных органов. Государственная служба является профессиональной служебной деятельностью граждан в целях обеспечения исполнения полномочий государственных органов и их должностных лиц. Таким образом, в данном случае о политическом участии граждан речи не идет.

Перспективным в плане развития политического участия является совершенствование механизма осуществления *права обращений (петиций) лично, а также посредством направления индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления*. Реализовать это право граждане могут в форме предложения органам власти проектов нормативно-правовых актов в рамках народной законодательной и правотворческой инициативы; писем депутатам и органам представительной власти с обращениями; обращений к депутатам и органам исполнительной власти на собраниях и сходах, встречах и приемах; обращения в контрольные и правоохранительные органы и т.д. Если обращение от гражданина или группы граждан направляется в письменной

---

<sup>173</sup> Сергеев Д.Б. Предмет российского избирательного права: научные дискуссии и их влияние на правоприменительную деятельность. //Право и политика. № 10, 2003. – с. 7.

форме, то в соответствии с действующим законодательством должностное лицо органа государственной власти или органа местного самоуправления обязано в установленный срок его рассмотреть. Суть обращения может быть самой разнообразной. Зачастую на практике должностное лицо не решает вопрос по существу, а переадресовывает в нижестоящий орган. В большинстве случаев при помощи обращения гражданин ставит цель удовлетворения своих личных, частных интересов. Таким образом, следует отметить, что политическое участие, осуществляемое в процессе реализации права граждан на обращение, не всегда приносит обратившемуся желаемый результат, поскольку решающая роль все-таки остается за государственным органом. Воздействие, оказываемое на орган государственной власти в этом случае невелико, однако доступность этой формы политического участия и не слишком сложная процедура осуществления делают ее массовой. Хотя, на наш взгляд, потенциал такой формы политического участия, как народная законодательная инициатива, не до конца осознан как самими гражданами, так и органами власти.

Важнейшей, на наш взгляд, формой политического участия является *участие в митингах, собраниях, демонстрациях, шествиях и пикетированиях*. Цель перечисленных мероприятий – обсуждение проблем, касающихся политики органов государственной власти, решений органов и должностных лиц местного самоуправления или протест против них, стремление сделать свою позицию достоянием общественности, попытаться повлиять на соответствующие органы и должностных лиц в каком-либо вопросе<sup>174</sup>. Как показывает практика последних лет, чаще всего митинги и подобные им акции проводятся в ответ на непопулярные экономические меры (недавний пример – монетизация льгот). Кроме того, вследствие низкой политической активности граждан появился опыт привлечения маргинальных слоев населения к участию в митингах заинтересованными политическими силами посредством материального вознаграждения. В этом случае искажается сама идея подобных мероприятий как способа выражения народной

---

<sup>174</sup> Нудненко Л.А. Теоретические основы права граждан РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования. // Журнал российского права. № 12, 2000. – с. 69.



воли. Кроме того, осуществление гражданами политического участия в рассматриваемых формах не предполагают каких-либо обязательных действий со стороны органов государственной власти или их должностных лиц. Тем не менее, несмотря на указанные негативные обстоятельства, собрание граждан в ходе митинга, демонстрации «образует определенный, хотя и временный коллектив»<sup>175</sup>. Это в какой-то мере помогает преодолеть складывающуюся в последнее время отрицательную тенденцию крайнего индивидуализма, явившуюся следствием замены отношений опеки и попечительства, которые связывали граждан с государством, абсолютной независимостью и суверенитетом индивидов<sup>176</sup>. Некоторый оптимизм в плане совершенствования механизма осуществления политического участия граждан в форме участия в митингах, шествиях и т.п. внушают предпринятые законодателем шаги для их правового регулирования в общегосударственном масштабе.

Таким образом, нами были рассмотрены конституционно закрепляемые политические права и вытекающие из их осуществления основные формы политического участия граждан. При этом стало очевидным, что не всем политическим правам корреспондируют формы политического участия граждан. Что же касается форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти, то, следуя логике исследования, к их числу, безусловно, относится участие граждан в выборах и референдумах, участие в законодательной инициативе, участие в отзыве депутатов, участие, осуществляемое в представительной форме, а также участие граждан в осуществлении правосудия. Остальные формы политического участия граждан не обязывают органы государственной власти к совершению определенных, законодательно регламентированных действий. Также следует отметить, что поскольку предметом исследования в нашей работе является именно конституционное законодательство о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти,

---

<sup>175</sup> Чиркин В.Е. Индивид и общество: коллективные конституционные права. Эссе. //Право и политика. № 4, 2001. – с. 93.

<sup>176</sup> Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – М., Аванта+, 2000. – с. 463.

законодательное регулирование участия граждан в осуществлении правосудия далее рассматриваться не будет.

Учитывая изложенное, перейдем к классификации форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти. На наш взгляд, в качестве критериев классификации современных форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти должны выступать, во-первых, те из них, которые уже использовались ранее представителями юридической науки и не утратили на сегодняшний день своей актуальности. Кроме того, попытаемся предложить новые критерии. В этом случае классификация форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти на современном этапе будет достаточно полной и всесторонней.

Во многом традиционной стала классификация форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти *по способу осуществления на непосредственные формы* (участие в выборах, референдумах) и *представительные формы* (осуществление политического участия через выборных представителей, из которых формируется законодательный (представительный) орган). *По уровню осуществления* формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти можно классифицировать на осуществляемые на *федеральном* уровне и *уровне субъектов Федерации*. При этом некоторые формы политического участия присутствуют на всех уровнях (участие в выборах, референдумах), другие характерны только для одного из уровней (участие в отзыве).

Среди критериев классификации форм политического участия, используемых учеными-юристами, значимыми, на наш взгляд, являются такие, как его *интенсивность* и *последовательность*, а также *отношение к действующему законодательству*. По первому из признаков, по нашему мнению, формы политического участия можно классифицировать на *регулярные* (участие в выборах) и *иррегулярные* (участие в референдуме).

Поскольку в рамках проводимого исследования рассматриваются только *правовые* формы политического участия, то, пользуясь предложенным критерием,

на наш взгляд, формы политического участия можно классифицировать на *прямо предусмотренные Конституцией* (участие в выборах, референдумах) и *выводимые из ее положений*, но *регламентированные иными нормативно-правовыми актами* (например, участие в отзыве депутата).

Кроме того, в основу классификации форм политического участия граждан может быть положено *их соотношение между собой*. В этой связи формы политического участия, с нашей точки зрения, являются *самостоятельными* (участие в выборах, участие в митинге, участие в референдуме), либо *производными* от некоторых из них (например, участвовать в отзыве депутата возможно только после того, как он приобретет этот статус в результате осуществления гражданами политического участия в форме участия в выборах).

С классификацией форм политического участия на *индивидуальные и коллективные, активные и пассивные* формы, часто встречающейся в литературе, в принципе, можно согласиться, но с определенными оговорками. Прежде всего, политическое участие осуществляется гражданами в различных формах в процессе реализации политических прав, которые, в основном, являются коллективными. Поэтому подавляющее большинство форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти также являются коллективными. Далее, политическое участие всегда связывалось с политической активностью граждан, поэтому, на наш взгляд, любые формы политического участия в осуществлении государственной власти будут *активными*. По-видимому, авторы, все же использующие этот критерий классификации, считают активными те формы политического участия, в основе осуществления которых лежит собственная инициатива группы граждан (законодательная инициатива, участие в инициативной группе по проведению референдума и т.п.), а пассивными – те формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти, реализация которых не обусловлена инициативой граждан (участие в выборах).

Подводя итог, хотелось бы отметить, что в приведенной классификации, возможно, и не отражены все возможные критерии классификации форм политического участия граждан, однако, рассмотрены те из них, которые, по

нашему мнению, имеют определяющее значение и помогают формированию целостного представления о системе политического участия граждан в осуществлении государственной власти, сложившейся на современном этапе.

## **Глава 2. Становление и тенденции развития современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти**

### **2.1. Становление современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти**

В последнее десятилетие произошло кардинальное обновление всего отечественного законодательства. Это вызвано коренными переменами общественно-политической жизни в России, произошедшими на рубеже XX – XXI вв. Задача создания правового механизма, отвечающего новым условиям, обусловила адекватное обновление права. Вместе с тем, в последнее время наблюдается стремление к тотальному, сплошному законодательному регулированию<sup>177</sup>. Следствием этого является увеличение количества законов, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Указанная тенденция развития характерна в полной мере и для конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти. На наш взгляд, оно нуждается в детальном исследовании и научном осмыслении, так как недостатки современной законодательной практики способны привести в недалеком будущем к существенной рассогласованности законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, его отставанию от требований времени, снижению его действенности и авторитета.

Становление современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти имело исторические предпосылки. На наш взгляд, практика правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти, сложившаяся в дореволюционный и советский период, в той или иной степени была востребована в процессе формирования современного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти. В этой связи, прежде, чем характеризовать особенности становления

---

<sup>177</sup> Каким быть законам XXI века? (по материалам научно-теоретической конференции, посвященной 75-летию ИЗ и СП). Выступление Тихомирова Ю.А. // Журнал российского права, 2001, № 3. – с. 20.

конституционного законодательства о формах политического участия граждан в постсоветский период, хотелось бы остановиться на предпосылках его формирования. Начнем с дореволюционного периода.

Известно, что политическое участие членов общества в осуществлении власти имело место еще в догосударственный период. Византийский историк VI в. Прокопий из Кессарии писал, что «...славяне и анты не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве (демократии)...»<sup>178</sup>. Известный ученый современности В.В. Еремян отмечает, что «предполагалось участие всех лично свободных граждан (отвечающих ряду требований, прежде всего гражданско-правового характера) в городском, сельском или вечевом собрании и выборах органов исполнительной – прежде всего княжеской, но иногда, как в Новгороде, и епископской – власти»<sup>179</sup>. Приведенные примеры свидетельствуют, что политическое участие в осуществлении власти, причем в непосредственной форме, осуществлялось с древнейших времен. Однако законодательное регулирование порядка осуществления политического участия в различных его проявлениях появилось гораздо позднее. По нашему мнению, генезис законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти происходил в условиях становления российской государственности. Именно в этот период, в 1497 году, был принят Судебник Ивана III, который, в отличие от принимаемых ранее актов, являлся законом общегосударственного характера. Хотя Судебник 1497 года, как следует из его названия, содержит преимущественно нормы о преступлении, наказании, судопроизводстве, в некоторых его нормах можно заметить попытки регламентации политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Так, статья 38 (в изданиях) Судебника, говорит о необходимости присутствия представителей местного мира при осуществлении судов на местах: «а бояром или детем боярским, имуть судити, а на суде у них бытии дворскому, и старосте и лутчим людем. А без дворского, и без старосты, и без лутчих людеи суда

---

<sup>178</sup> Прокопий Кессарийский. Война с готами. Книга VII, 14, 22. /Цит. по: Ковлер А.И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. /Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., ИГП РАН, 1997. – с.51.

<sup>179</sup> Еремян. В.В. Государственный строй Древней Руси как сочетание полисной демократии и княжеской власти. //Право и политика. №2, 2004. – с. 86-87.

наместником и волостелем не судити»<sup>180</sup>. То есть суды местной администрации наместников, волостелей и их тиунов, как комментирует Алексеев Ю.Г., «происходили с участием коллегии «добрых людей», в состав которой по-прежнему входили сотские, старосты, дворские, но в основном, по-видимому, рядовые члены «мира»<sup>181</sup>. При этом необходимо отметить, что указанная статья Судебника не являлась нововведением, она лишь закрепляла обычай в качестве общеобязательного института, получившего санкцию государственной власти.

Анализируя дальнейшее развития законодательства о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти, следует отметить, что особого многообразия форм в нем не закреплялось: в основном развивались выборные начала, в зачаточной форме – законодательная инициатива и представительная форма политического участия в осуществлении государственной власти. Так, с введением местного самоуправления появились губных и земских грамотах (возникли в 1530 г., а с 1539 стали издаваться почти ежегодно по всей территории России<sup>182</sup>) предписывалось общинам избирать из своей среды грамотных и способных людей для занятия должностей губных и земских старост и целовальников, исполнявших как уголовно-полицейские, так и хозяйственные функции. Данное обстоятельство свидетельствует о попытках законодательного закрепления принципа выборности органов местного самоуправления. Принцип выборности, хотя и не закреплялся законодательно, воплощался на самом высоком уровне. Так, Беляев И.Д. отмечает, что «Михаил Федорович Романов был выбран в русские цари собором всей Русской земли, в котором участвовали и подавали голоса как выборные служилые люди, так и выборные от городов; голос общества снова занял свое место в общем деле государства не только в выборе царя, но и в поддержании выбора»<sup>183</sup>. Кроме того, в качестве примера, наглядно показывающего признание важности власти общественной, Беляев И.Д. приводит издание Михаилом Федоровичем указа, которым предполагалось предоставить обществу

---

<sup>180</sup> Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. /Под ред. Титова Ю.П., Чистякова О.И. – М., Юрид. лит., 1990. – с. 49.

<sup>181</sup> Алексеев Ю.Г. Судебник Ивана III. Традиция и реформа. Монография. СПб., 2001 – с. 302.

<sup>182</sup> Развитие русского права в XV- первой половине XVIII в. / Отв. ред. В.С. Нерсисянц. - М., Наука, 1986. – с. 19.

<sup>183</sup> Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб., Издательство «Лань», 1999. – с.490.

полное самоуправление<sup>184</sup>. В нем городам и волостям предписывалось выбрать из своей среды судей и правителей, и чтобы везде были отменены государевы наместники и воеводы и приказные люди. Но подобная инициатива государя не имела успеха; указ не был исполнен повсеместно.

Что касается законодательной инициативы, то с ней зачастую выступали приказы (каждый по своему ведомству), хотя допускалась также *частная инициатива лиц и сословных групп, а также членов земских Соборов*<sup>185</sup>. Следовательно, в данном случае можно говорить о наличии зачаточной формы осуществления политического участия путем народной законодательной инициативы. Как прообраз законодательной инициативы можно рассматривать челобитные. В Соборном уложении довольно часто встречаются положения об обращении с челобитной. Упоминаются следующие виды челобитных: заручная, изветная, исковая, ложная (затейная), мировая, неподписная, отсрочная, подписная, полюбовная, ставочная. Статья 20 главы X «О суде» Соборного уложения, содержит нормы, регламентирующие подачу челобитной: запрещалась подача челобитной непосредственно государю, до обращения с ней в соответствующий приказ – «а не бив челом в приказе, ни о каких делах государю никому челобитен не подавать»<sup>186</sup>. Хотя Беляев И.Д., говорит о том, что «в целом Уложении нет ни одной статьи, которой бы юридически обеспечивалось значение общества в делах государственных»<sup>187</sup> и даже отменено участие общества в судебных делах, на наш взгляд, законодательное закрепление права на подачу челобитных имело большое значение для становления законодательства о формах политического участия граждан. Следует отметить, что подача коллективных челобитных была довольно распространенной формой участия в делах государства. Как в этой связи отмечал Кизеветтер А.А., «мирские челобитья являлись в Московском государстве как в XVI, так и в XVII самым распространенным способом оглашения общественных нужд и желаний». Тем более что, во-первых, «правом подачи таких челобитных

---

<sup>184</sup> См.: Беляев И.Д. Указ соч. – с. 492.

<sup>185</sup> Развитие русского права в XV- первой половине XVIII в. / Отв. ред. В.С. Нерсесянц. - М., Наука, 1986. – с.33.

<sup>186</sup> См.: Соборное уложение 1649 г. Текст. Комментарии. /Руководитель авт. коллектива Маньков А.Г. Ленинград, издательство «Наука», 1987. – с.33.

<sup>187</sup> Беляев И.Д. Указ соч. – с. 493.



пользовались все классы общества до крепостных крестьян включительно», во-вторых, «с одинаковой свободой авторы челобитий касались и мелких местных нужд, и общегосударственных вопросов первостепенной важности»<sup>188</sup>. В качестве примера можно привести общую челобитную всех служилых людей об отмене урочных лет для вывоза беглых крестьян, а также общую челобитную от всех торговых людей, подданную в 1646 году с просьбой о защите русских торговцев от англичан и других иностранцев, отнимавших у них торг.

В рассматриваемый период, как уже отмечалось, политическое участие граждан осуществлялось и в представительной форме. «Боярская дума и земский собор, - пишет И. Малиновский, - формы народного представительства (правда, весьма несовершенного)»<sup>189</sup>. Наиболее полно начала народного представительства воплощал земский Собор, который являлся преемственным институтом от церковных соборов и вечевых собраний, военных сходок предшествующего времени. Его созыв не регламентировался каким-либо законодательным актом, а был вызван возникшей необходимостью. Созыв собора был вопросом факта, а не установленного права. Не будучи правом, участие в соборе было скорее долгом, обязанностью<sup>190</sup>. Между тем, для нашего исследования интерес представляют акты, определявшие процедуру созыва Собора. Выборная часть земского собора созывалась путем рассылки в провинции на имя воевод грамот, в которых обычно указывалось число вызываемых, срок прибытия их в Москву и в редких случаях – цель созыва. Имущественный ценз для избираемых не полагался – в призывных грамотах предписывалось выбирать «лучших, средних и молодчих» людей, а в нравственном плане – «крепких, разумных, добрых, постоянных», которым «государевы и земские дела за обычай»<sup>191</sup>. Предписание о выборах делалось от имени государя на имя местного городского начальника: воеводы или губного старосты. По получении предписания ему предписывалось собрать всяких чинов

---

<sup>188</sup> Кизеветтер А.А. Из истории законодательства в России XVII-XIX века. Издание «Донская Речь». Ростов н-Д., 1904. – с. 8-9.

<sup>189</sup> Малиновский И. Лекции по истории русского права. Ростов-на-Дону. «Единение», 1918. – с. 58.

<sup>190</sup> Развитие русского права в XV- первой половине XVIII в. / Отв. ред. В.С. Нерсесянц. - М., Наука, 1986. – с. 101-102.

<sup>191</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Издание 7-е. Пг-Киев, Изд. Н.Я. Оглоблина, 1915. – с. 181.

людей в церковь, прочитать царскую грамоту и затем велеть им произвести выборы по чинам, т.е. каждый чин должен выбрать представителя из своей среды<sup>192</sup>. Избрание оформлялось письменным актом избрания, составляемым избирателями. Таким образом, хотя выборы представителей на земские соборы не были урегулированы в законодательном акте общего характера, попытки их регламентации в призывных грамотах были прогрессивным явлением того времени. Огромное значение имели обращения земских Соборов. Как отмечает Владимирский-Буданов М.Ф., «право петиций принадлежало в Московском государстве и отдельным лицам, и классам, но только петиции соборные могли иметь значение непререкаемого голоса всей земли. ...В дальнейших последствиях право соборных петиций является правом законодательной инициативы (представления проектов закона) и правом контроля над деятельностью правительственных органов»<sup>193</sup>.

Установление в России абсолютизма не способствовало развитию законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Только в период правления Екатерины II появились акты, закрепляющих дворянское и городское самоуправление и тем самым создающие предпосылки к осуществлению политического участия граждан – «Учреждение о губерниях» 1775 г., «Жалованная грамота дворянству» 1785 г., «Городовое положение» 1785 г. Таким образом, «сверху», путем внедрения выборного начала в систему организации власти на местах, были сформированы сословные местные общества. Из них только дворяне получили возможность влиять на управление государством и обществом. В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях, земские учреждения (уездное земское собрание, уездная земская управа и пр.) формировались также (как и органы дворянского и городского самоуправления) путем выборов их членов. Позднее, в результате проведения реформ 60-70 гг. XIX века, право на осуществление самоуправления получили казачье и крестьянское сословия. Выборные начала составляли основу для

---

<sup>192</sup> Сергеевич В. Лекции и исследования по древней истории русского права. Третье издание. СПб., 1903. – с. 180.

<sup>193</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Указ. соч. – с. 184.

формирования органов казачьего (Положение об общественном самоуправлении станиц казачьих войск от 1 июня 1891 г.) и крестьянского (Положения о сельском состоянии 1876, 1890, 1891 гг., «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости») самоуправления. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что выборы, как важнейшая форма политического участия граждан в осуществлении государственной власти, в рассматриваемый период не носили общегосударственного характера, хотя при этом играли решающую роль при формировании на основе цензового представительства сословных органов местного самоуправления, из которых лишь дворянские имели возможность для участия в управлении делами общества и государства. В частности, им принадлежало право законодательной инициативы по некоторым вопросам (в плане попечения о сословных «пользах» и «нуждах»); также проявлять инициативу могли некоторые представители верхов буржуазии (в форме записок, докладов на «высочайшее имя»)<sup>194</sup>.

Таким образом, изменения, произошедшие в стране в результате реформ 60-70-х гг. XIX века способствовали зарождению в России элементов гражданского общества и складыванию правового самосознания. Участие в выборах значительной части населения страны способствовало его приобщению к общественной деятельности, участию в местном управлении. Земские и городские выборы, деятельность гласных - все это в немалой степени подготовило население России к последующему участию в думских выборах<sup>195</sup>.

К началу XIX либерально настроенные государственные деятели, разумно оценивая внутривнутриполитическую обстановку, стали выступать с предложениями о принятии конституции. Первый из конституционных проектов был подготовлен М.М. Сперанским еще в 1809 г., наиболее детально разработанным был проект Н.Н. Новосильцева под названием «Уставная грамота Российской империи» (1820 г.).

---

<sup>194</sup> Ерошкин Н.П. Законодательный механизм России периода буржуазных реформ 60-70 гг. XIX в. / Государственные учреждения и общественные организации СССР. История и современность. Межвузовский сборник статей. /Отв. ред. Ерошкин Н.П. М., МГИАИ, 1985. – с.89.

<sup>195</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие./под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. - Калуга-Москва: Калужский областной фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», при участии ИД «Калуга», 1997. – с. 274.

Были предложены и другие конституционные проекты<sup>196</sup>, обсуждение продолжалось почти до середины 1882 г. Однако, после долгих колебаний, император сделал выбор в пользу реакции и контрреформ. И все же конституционные проекты данного периода сыграли свою роль в развитии законодательства о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти, став базовым моделями для разработки Основных государственных законов Российской империи в редакции 1906 г.

К началу XX в., виду очевидного кризиса самодержавия, создание выборного представительного органа стало насущной необходимостью. Естественно, его формирование было невозможно без принятия соответствующих законодательных актов, регламентирующих процедуру проведения выборов. Как отмечает Л. Катц, «впервые об избирательном праве было сказано в манифесте 18 февраля 1905 года, в котором возвещалось введение в России народного представительства»<sup>197</sup>. Первый избирательный закон, изданный 6 августа 1905 года, должен был определить порядок выборов депутатов в так называемую «Булыгинскую» законосовещательную Думу, однако порядок, предусмотренный законом, так и остался на бумаге. Следующим шагом стало издание Манифеста 17 октября 1905 года, который предусматривал создание Думы с законодательной компетенцией. В связи с этим было осуществлено изменение избирательного законодательства, направленное на привлечение к участию в выборах тех слоев населения, которые ранее были лишены избирательного права. Таким образом, изменения 11 декабря 1905 года, хотя еще далекие от всеобщего избирательного права, вместе с указами о порядке выборов на окраинах, сформировали второй по счету избирательный закон, на основании которого была избрана 1-ая и 2-ая Государственные Думы. По своему содержанию этот закон был либеральнее предыдущего, хотя название осталось прежним.

Как известно, основы государственного строя, система органов государства, порядок их формирования определяются в Конституции. Манифест 17 октября

---

<sup>196</sup> См.: Кудинов О.А. Правительственные проекты Конституций Российской империи XIX в. //Государство и право. 2004. №4. – с. 73-79.

<sup>197</sup> Катц Л. Наше избирательное право. Издание В.М. Саблина. М., 1912. – с. 12.

1905 г. в силу своего декларативного характера не являлся Конституцией, между тем была очевидна необходимость конституционного закрепления основ государственного строя. Это было осуществлено путем разработки и принятия Основных государственных законов редакции от 23 апреля 1906 года. Они представляли собой новый нормативно-правовой комплекс, состоящий из 11 глав и 124 статей, которые охватывали своим действием основополагающие институты государственной власти и прерогативы высших органов. Отдельные главы были посвящены Государственному Совету, Государственной Думе, Совету Министров. В отличие от Основных законов издания 1832-1892 годов (Свода Законов Российской империи) здесь четко были прописаны конституционные права и обязанности российских подданных<sup>198</sup>.

После роспуска второй Думы 3 июня 1907 года было введено в действие «Положение о выборах в Государственную Думу. Издание 1907 года», которое как отметил О.И. Чистяков, «...резко завинтило гайки»<sup>199</sup>, т.к. содержало ряд более консервативных норм по сравнению с действовавшим до этого избирательным законом. Кроме того, «с точки зрения государственного права Положение о выборах 3-го июня издано в порядке ст. 87 Основных законов, т.е. в порядке чрезвычайного указа с резким нарушением Основных законов: Положение о выборах юридически есть указ, не получивший силы закона, и поэтому обычное наименование Положения о выборах законом, а не указом, носит только политический, а отнюдь не научно-юридический характер»<sup>200</sup> - такую правовую оценку рассматриваемому нормативному акту дал Л. Катц. Однако, именно по системе, установленной Положением, были избраны III и IV Государственные Думы.

Несмотря на то, что развитие избирательного законодательства многократно расширило возможности осуществления политического участия граждан в осуществлении государственной власти, огромное их количество по-прежнему не

---

<sup>198</sup> Смыкалин А.С. Этапы конституционного строительства в дореволюционной России. //Государство и право. № 3. 2004. – с. 80.

<sup>199</sup> Государственный строй Российской империи накануне крушения: сборник законодательных актов. /Составитель О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. М., Изд. МГУ, 1995. – с. 11.

<sup>200</sup> Катц Л. Указ. соч. – с. 14.

было допущено к выборам, а если и было, то неимущие слои населения находились в неравном положении с имущими. Так, в первом избирательном законе (6 августа 1905 года) предусматривалось довольно широкое представительство крестьянства, в котором тогда видели опору монархии, в то время как рабочие были лишены представительства вовсе. Это право рабочие получили только с принятием закона 11 декабря 1905 года. Однако Положением о выборах 3 июня 1907 года, рабочие были существенно ограничены в избирательных правах, как и нерусское население, наряду с крестьянством.

Что касается правового статуса Государственной Думы, то он определялся в законе, носившем название Учреждение Государственной Думы. В этом законодательном акте, подписанном царем 20 февраля 1906 года и действовавшем до конца существования Думы, достаточно подробно закреплялся статус данного органа, статус его членов, внутренняя структура, предметы ведения и внутренний распорядок. Кроме того, в данном документе нашло отражение одно из важнейших начал представительства того времени, заключающееся в том, что «как бы и кем бы ни был избран данный представитель, он считается не представителем своих избирателей, а всего государства. Практически это начало выражалось в запрещении так называемых обязательных инструкций (*mandats impératifs*)»<sup>201</sup>. Таким образом, члены Государственной Думы, согласно ст. 1 Учреждения государственной Думы, были «не обязаны отчетом перед своими избирателями».

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что к этому времени заметно изменились функции Государственного Совета: из законосовещательного органа он становится верхней палатой представительного органа с законодательными функциями. В новом качестве он был образован в соответствии с актом по «Учреждению Государственного Совета», подписанном императором 23 апреля 1906 г. Что касается формирования Государственного Совета, то одна из его равных частей избиралась посредством косвенных выборов, другая – назначалась императором.

---

<sup>201</sup> Григорьев В. Избирательное право и организация выборов. (В связи с положением о выборах в Государственную Думу и с приложением текста узаконений 6 августа 1905 г.). СПб, «Центральная» Типо-Лит. М.Я. Минкова. 1905. – с. 9-10.

Следствием издания Манифеста 17 октября 1905 года стало и развитие законодательства об обществах, союзах и собраниях. Одними из наиболее важных актов стали изданные 4 марта 1906 года временные правила об обществах и союзах, а также изданные в это же время временные правила о собраниях. По сравнению с ранее действовавшим законодательством принятые Временные правила об обществах и союзах носили прогрессивный характер в плане расширения политического участия населения. Однако, следует отметить, что для некоторых категорий лиц существовали ограничения в осуществлении права на участие в деятельности обществ и союзов. Так, не допускались к образованию обществ и участию в них несовершеннолетние, а также учащиеся в низших и средних учебных заведениях. Особенно строгие ограничения действовали в отношении военнослужащих: им запрещалось не только входить в состав и принимать участие в каких бы то ни было союзах, группах, организациях и т.п., преследующих политические цели, но также и присутствовать на различных собраниях, обсуждать политические вопросы, участвовать в противоправной агитации, принимать участие или присутствовать на любого рода сходках и манифестациях (Приложение II к ст. 118<sup>1</sup> Устава о предупреждении и пресечении преступлений). Определенные ограничения для участия в обществах и союзах устанавливались и для некоторых других категорий лиц<sup>202</sup>. Таким образом, очевидно, что довольно значительная часть населения была лишена права участвовать в обществах и союзах или ограничена в нем. В то же время, законодатель не установил подобного ограничения для женщин, исходя из того, что хотя политических прав женщины не имеют, тем не менее, неправильно устранять их от всякого участия в общественной жизни страны, тем более лицам женского пола не прегражден доступ на публичные собрания, устраиваемые по вопросам государственным, общественным или экономическим<sup>203</sup>. Что касается уже упомянутого права на участие в собраниях, то его реализация регламентируется Временными правилами о собраниях,

---

<sup>202</sup> См.: Роговин Л.М. Законы об обществах, союзах и собраниях. СПб, изд. кн. маг. И.И. Зубкова под фирмою «Законоведение», 1912 – с. 9-16.

<sup>203</sup> См.: Журнал Государственного Совета с суждениями по проекту временных правил об обществах и союзах. /В кн.: Роговин Л.М. Законы об обществах, союзах и собраниях. СПб, изд. кн. маг. И.И. Зубкова под фирмою «Законоведение», 1912. – с.91-92.

установленных Именным Высочайшим Указом 4 марта 1906 г., который позднее составил приложение к статье 115<sup>1</sup> (по Прод.) Устава о предупреждении и пресечении преступлений. Согласно Временным правилам, на собрания не допускались вооруженные лица, учащиеся низших и средних учебных заведений без разрешения учебного начальства и малолетние. Об ограничении указанного права по отношению к военнослужащим было указано ранее. Следует отметить, что особо регламентировалась подготовка собрания избирателей и выборщиков к выборам в Государственную Думу (ст. 76-82 Положения о выборах в Государственную Думу издания 1907г.).

На основании изложенного, можно сделать вывод о том, что с 1905 года процесс развития законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти значительно ускорился. Однако, как оказалось, преобразования осуществлялись все-таки недостаточно быстро и часто носили характер полумер. Чем не преминули воспользоваться радикально настроенные общественно-политические силы. Итогом Февральской революции стало создание Временного правительства, провозгласившего в декларации 2 марта 1917 г. созыв Учредительного собрания. До созыва Учредительного собрания коренным образом менять структуру органов государственной власти Временное правительство, по-видимому, не считало нужным. Хотя 21 мая 1917 г. были изданы «Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных», постановление «О волостном земском управлении», и «Наказ о производстве выборов волостных земских гласных». Для оформления конституционного строя осуществлялась разработка основополагающих законопроектов. Так, 25 марта 1917 г. было создано Особое совещание для подготовки проекта положения о выборах, в состав которого вошли видные ученые-правоведы и общественно-политические деятели. Таким образом, 20 июня 1917 года было издано постановление об утверждении разд. I Положения о выборах в Учредительное собрание. В проекте этого документа достаточно подробно рассматривались субъекты избирательного права (гл. II «Об избирательном праве»);



понижался на пять лет возрастной ценз<sup>204</sup>. Кроме того, «Особой комиссией» «Юридического совещания» осуществлялась разработка Основных законов (Конституции России). Согласно проекту Россия должна была стать республикой, возглавляемой президентом, избранным Учредительным собранием, и двухпалатным парламентом. Однако Октябрьская революция 1917 г., последующий роспуск большевиками Учредительного собрания положили конец начавшимся в России демократическим преобразованиям.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что в рассмотренный период политическое участие граждан в осуществлении государственной власти слабо регламентировалось законодательно, хотя имело место на практике (за исключением периода абсолютизма). Первоначально (с момента принятия Судебника 1497 года и до принятия Соборного Уложения 1649 года) объяснялось это тем, что право на участие проистекало не из закона, а из обычая. Поэтому законодательное закрепление каких-либо форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти не считалось необходимым. Позже, в период установления абсолютизма в России, причины были уже иные: власть монарха неограниченна, законы издаются от его имени, общество практически не участвует в делах государства ни формально, ни реально. Политическое участие в форме выборов осуществляется лишь на местном уровне. И только с изданием Манифеста 17 октября 1905 г. законодательство о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти приобрело качественно новый характер. Главное место было отведено представительной форме политического участия граждан – созданию выборного представительного органа с законодательной функцией. Появились специальные законы, довольно детально регламентирующие осуществление конкретных форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Конечно, эти законы были далеки от совершенства, право участвовать в делах государства получили не все и не в равной мере, и, в то же время, нельзя не отметить их позитивного значения. В целом, законодательство о формах политического участия, разработанное в конце

---

<sup>204</sup> См.: Смыкалин А.С. Указ. соч. – с. 80.

рассматриваемого периода, отличалось высоким уровнем юридической техники, поскольку к его созданию привлекались наиболее видные и авторитетные ученые-государствоведы. Рассмотренный опыт правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти во многом стал основой формирования современного конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Несколько иную роль сыграл советский период. Опыт конституционно-правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти на этом историческом этапе в постсоветский период стал восприниматься крайне негативно, что выразилось в стремлении отойти от него как можно дальше. Вместе с тем, нельзя не отметить, что именно в советский период впервые были законодательно регламентированы некоторые формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

В советский период Россия, объединив ряд республик в составе СССР, стала государством, аналогов которому мировое сообщество еще не знало. Впоследствии ряд авторов выделили правовую систему, сложившуюся в СССР и ряде стран социалистического лагеря, как самостоятельный тип правовой системы. Соответственно, и законодательство этого периода, в том числе и законодательство о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, имело специфические особенности.

Начало развитию конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти было положено 10 января 1918 г. в Таврическом дворце на III Всероссийском Съезде Советов рабочих и солдатских депутатов, когда был принят ряд «важнейших конституционных актов, в которых нашли свое отражение характерные черты нового общественного и государственного строя...»<sup>205</sup>. Этими актами, ставшими предпосылкой принятия Конституции нового государства – Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, были «Декларация прав

---

<sup>205</sup> Городецкий Е.Н. Рождение советского государства. 1917-1918 гг. М., «Наука», 1987. – с. 307.

трудящегося и эксплуатируемого народа» и постановление «О федеральных учреждениях Российской республики»

Конституция РСФСР 1918 г., в содержание которой практически полностью вошли указанные выше акты, устанавливала, что «власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству – Совету рабочих, солдатских и крестьянских депутатов» (гл. 4, ст. 7)<sup>206</sup>. Так называемым «эксплуататорам», согласно Конституции, не было места ни в одном из органов власти. Таким образом, казалось бы, предоставлялись широкие возможности для осуществления политического участия в осуществлении государственной власти как непосредственно, так и в представительной форме, однако классовый подход лишал этого права тех, кто не попадал под понятие «трудящиеся массы». Конституция предполагала осуществление государственной власти путем формирования на выборной основе системы Советов различных уровней, начиная с сельских и городских, верховная власть закреплялась за Всероссийским Съездом Советов. В части политических прав, без фиксирования и гарантии которых невозможно осуществление политического участия, Конституция 1918 г. провозглашала свободу выражения мнений (ст. 14), свободу устройства собраний, митингов и шествий (ст. 15), свободу союзов и оказание содействия рабочим и крестьянам для их объединения в организации (ст. 16). Кроме того, согласно Конституции все политические права предоставлялись и иностранцам, проживающим на территории России и принадлежащим к рабочему классу (ст. 20). Отдельный раздел Конституции под названием «Активное и пассивное избирательное право» был посвящен избирательной системе – закреплялись ее принципы, категории лиц, обладавшие избирательными правами и их лишённые, наиболее важные организационные моменты производства выборов. Глава 15 указанного раздела в общих чертах регламентировала проверку и отмену выборов, отзыв депутатов. В целях расширения участия граждан в выборах провозглашалось право избирать и быть избранным в советы вне зависимости от пола,

---

<sup>206</sup> См.: Хрестоматия по истории отечественного государства и права. Учебное пособие. М.: Издательство МГУ, 1994. – с. 19.

национальности, оседлости, вероисповедания. Устанавливался довольно низкий – 18 лет – возраст для реализации как активного, так и пассивного избирательного права. Кроме того, возрастная норма могла быть понижена местными советами с утверждения центральной власти. При всем этом определяющим критерием для допуска того или иного лица к участию в выборах являлась его принадлежность к той или иной социальной группе. Избирательными правами обладали представители социальных групп, которые можно объединить общим понятием «трудящиеся», причем не только граждане РСФСР, но и иностранцы. В соответствии со ст. 65 Конституции избирательных прав лишались лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, живущие на нетрудовые доходы, частные торговцы, торговые и коммерческие посредники, некоторые другие категории населения. Таким образом, очевидно, что от участия в выборах отстранялась значительная часть населения. Данное обстоятельство не позволяет считать избирательное право того периода всеобщим. Если рассматривать сложившуюся избирательную систему исходя из основополагающих принципов современного избирательного права, то следует отметить, что такие принципы, как равное, прямое избирательное право при тайном голосовании также большей частью не соблюдались. Прежде всего, посредством прямых выборов избирались только городские и сельские Советы. Советы более высокого уровня формировались из избираемых на соответствующих съездах Советов делегатов на основе принципов представительства и делегирования. Что касается принципа равенства осуществления избирательных прав, то, следует отметить, что оно нарушалось установленным Конституцией преимуществом городских Советов, которые имели более высокую норму представительства, чем губернские съезды Советов. Кроме того, действовало, хотя и не закрепленное конституционно, правило, дающее возможность рабочим для участия в выборах не только по территориальным избирательным округам, но и в своих партийных и профсоюзных организациях. Это обеспечивало их количественное преимущество в избираемых представительных органах.

Голосование могло осуществляться как тайно, так и открыто, на практике применялись обе формы, что естественно, исключало реализацию в полной мере принципа тайного голосования. ВЦИК РСФСР, действуя в соответствии со ст.70 Конституции, согласно которой подробный порядок проведения выборов определялся местными Советами в соответствии с инструкцией ВЦИК РСФСР, принимал декреты, которыми утверждались инструкции о проведении выборов; при этом декреты носили разовый характер<sup>207</sup>. Таким образом, характеризуя систему законодательства, сложившуюся в этот период, следует отметить, что наряду с нормами Конституции (Основного закона), имевшими высшую юридическую силу, законодательное регулирование осуществлялось посредством издаваемых уполномоченными органами обращений, декретов, постановлений, деклараций. Все они являлись законодательными актами, принимаемыми по конкретному вопросу; четкое разграничение между ними провести затруднительно. Наиболее распространенной формой был декрет. Так, институт отзыва депутатов, существовавший в это время наряду с выборами, первоначально нашел свое закрепление в Декрете ВЦИК «О праве отзыва делегатов» 4 декабря 1917 г. В указанном Декрете, исходя из закрепленного механизма его осуществления, можно сделать вывод, что отзыв отождествлялся с перевыборами, проведенными по инициативе не менее половины избирателей соответствующего округа. Позднее Конституция РСФСР 1918 г. в специальной главе XV «О проверке и отмене выборов и об отзыве депутатов», ст. 78 установила право избирателей во всякое время отозвать из Совета депутата и провести новые выборы в соответствии с общим положением. Заслуживает внимания и имевший место институт наказов, который впервые появился в 1918 г. в докладе о земле на II Всероссийском съезде Советов. В дальнейшем вплоть до избирательной реформы 1936 г. наказы приносились в самый низший представительный орган, а затем в случае признания наказа как объективного, он направлялся либо в исполком Совета для его реализации, либо в вышестоящий Совет, если наказ касался компетенции

---

<sup>207</sup> Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. (Монографическое исследование) М.: Издательство «Весь Мир», 1996. – с. 26.

вышестоящего Совета<sup>208</sup>. Таким образом, на данном этапе наказания можно рассматривать как специфическую форму политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Немаловажная роль отводилась общественным организациям как коллективным субъектам политического участия в осуществлении государственной власти, взаимодействие с которыми осуществлялось под непосредственным руководством партийных организаций<sup>209</sup>. В целях более четкой регламентации отношений между общественными организациями и государственными органами было издано постановление ВЦИК И СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и порядке надзора за ними»<sup>210</sup>. Основные формы взаимодействия и сотрудничества государственных учреждений и общественных организаций предусматривали: 1) привлечение представителей общественных организаций при формировании государственных органов; 2) включение представителей государственных органов в состав руководящих органов общественных организаций; 3) поручение или передача общественным организациям временно или постоянно некоторых функций государственных органов; 4) содействие и помощь (финансовая, материальная и иная) со стороны государства общественным организациям<sup>211</sup>. Зачастую взаимоотношения государства и общественных организаций закреплялись не в законодательных или нормативных актах, а в иных документах, в частности, ведомственных соглашениях.

Возникновение СССР 30 декабря 1922 г. на основе заключенного между четырьмя республиками (одна из которых была РСФСР) договора обусловило необходимость создания «союзного» законодательства. Прежде всего, была принята Конституция СССР 1924 г, утвержденная Постановлением II Съезда

---

<sup>208</sup> Данилов И.С. Развитие депутатского мандата в России. /Проблемы государственного строительства и права. Сборник статей под ред. Г.В. Мальцева. М., 2001. – с. 139-140.

<sup>209</sup> Соболев В.С. Советы и общественные организации в условиях диктатуры пролетариата. (По материалам Верхнего Поволжья первых лет Советской власти). /Государственные учреждения и общественные организации СССР. История и современность. Сборник статей. М., 1985. – с. 61.

<sup>210</sup> СУ РСФСР. 1922. № 49. ст.622.

<sup>211</sup> Коржихина Т.П. К вопросу о взаимоотношениях государства и общественных организаций СССР в условиях государства диктатуры пролетариата. /Государственные учреждения и общественные организации СССР. История и современность. Сборник статей. М., 1985. – с. 55.

Советов Союза Советских Социалистических Республик 31 января 1924 г.<sup>212</sup>. Однако ее положения в основном включили в себя Декларацию об образовании Союза Советских Социалистических Республик (раздел 1 Конституции) и Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик (раздел 2 Конституции). К числу норм, имеющих отношение к осуществлению политического участия, в Конституции СССР 1924 можно отнести лишь положения ст. 8-15, определяющие на основе принципов делегирования и представительства порядок формирования верховных органов власти СССР. В Конституции не определялось, в чьем ведении (СССР или республик) находится законодательство о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, поэтому логично предположить, что оно находилось в ведении Союзных республик, конституции которых, в целом, соответствовали Конституции СССР, но в ряде норм, не противоречащих ей, старались учитывать специфику конкретной республики. Так, Конституция РСФСР 1925 года, утвержденной Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного закона) РСФСР»<sup>213</sup> в основном, воспроизводила положения о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти Конституции РСФСР 1918 года. Однако наметилась тенденция сужения полномочий местных Советов в организации и проведении выборов. Так, уже не предусматривалась возможность местных советов с утверждения центральной власти понижать установленную конституционно возрастную норму реализации активного и пассивного избирательного права. В некоторой степени были расширены полномочия избирательных комиссий. Теперь, согласно Конституции, только члены избирательной комиссии подписывали протокол о ходе и результате выборов (ранее – также и представитель Совета), избирательные комиссии осуществляли и проверку правильности выборов в советы. Однако, несмотря на отмеченные тенденции, окончательно система избирательных комиссий во главе с

---

<sup>212</sup> Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. №2. Ст. 24.

<sup>213</sup> СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

Центральной избирательной комиссией сложилась лишь в 1930 году, на основании утвержденной Президиумом ЦИК СССР Инструкции о выборах в Советы<sup>214</sup>.

Казалось бы, логичным было в развитие конституционных норм об осуществлении различных форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти принять соответствующие законодательные акты. Однако законодательство так и продолжало развиваться бессистемно, путем принятия нормативных актов по отдельным вопросам политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Взять, к примеру, выборы. Фундаментального закона, который бы полно и всесторонне урегулировал их проведение, издано не было. При возникновении спорных вопросов, обнаружении недостатков и пробелов в правовом регулировании принималось очередное постановление. Приведем несколько примеров. Развивая конституционные положения о возможности отмены выборов, 16.01.1925 г. было принято Постановление Президиума ЦИК СССР «О перевыборах в советы»<sup>215</sup>. Одновременно с указанным постановлением Президиум ЦИК СССР издал Постановление «Об инструкции о перевыборах в Советы»<sup>216</sup>. Данным Постановлением ЦИК Союзных республик предлагалась инструкция о перевыборах городских и сельских советов и о созыве волостных (районных), уездных (окружных) и губернских (волостных) съездов советов. Инструкция регламентировала достаточно большой спектр вопросов, связанных с проведением выборов (определялся правовой статус избирательных комиссий, их виды, порядок формирования, обязанности; устанавливался порядок составления списков лиц, лишенных избирательного права; предусматривалась возможность и процедура обжалования гражданами лишения их избирательного права, давались разъяснения по поводу категорий лиц, лишенных избирательного права (разд. III, IV)). Сама процедура проведения выборов устанавливалась в разделе V Инструкции, определялся порядок голосования, оформления результатов выборов, рассмотрения жалоб. Заключительный раздел устанавливал процедурные моменты созыва

---

<sup>214</sup> Собрание законов и распоряжений от 18 октября 1930 года. № 50. Ст. 524.

<sup>215</sup> СЗ СССР. 1925. №6. Ст.54.

<sup>216</sup> СЗ СССР. 1925. № 6. Ст. 55.



волостных (районных), уездных (окружных), губернских (областных) съездов Советов. Инструкция устанавливала четкий перечень лиц, лишенных избирательных прав, однако имела место тенденция расширительного подхода правоприменителя к его толкованию. В связи с этим Постановлением Президиума ЦИК СССР от 06.04.1925 «О применении инструкции о перевыборах в Советы»<sup>217</sup> разъяснялась недопустимость расширительного толкования норм в отношении категорий лиц, которые согласно Конституциям республик и Инструкции лишались избирательных прав. Следующим шагом в развитии законодательства о выборах стало Постановление ЦИК СССР от 02.10.1925 «О порядке выборов в Советы и на съезды Советов»<sup>218</sup>. Главными новеллами указанного Постановления стали положения, устанавливающие дату проведения краевых (областных) и губернских съездов Советов, а также Советов автономных республик и областей – 1 декабря; устанавливающие 2-хмесячный срок для проведения избирательной кампании.

Таким образом, рассмотренные акты, регулирующие отдельные вопросы проведения выборов, принятые в течение одного года, наглядно демонстрируют тенденции развития законодательства о такой форме политического участия граждан в осуществлении государственной власти, как выборы, характерные для того периода. Очевидны попытки высшего законодательного органа урегулировать «сверху» наиболее важные вопросы в сфере выборов, однако, ввиду отсутствия необходимого опыта законотворческой деятельности, выражалось это в стихийном принятии разрозненных постановлений и декретов, не образующих системы и не выполняющих задачи эффективного правового регулирования.

С принятием в 1936 году новой Конституции СССР (утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936)<sup>219</sup> расширился перечень форм осуществления политического участия граждан, существенным изменениям подверглись представительные органы и избирательная система. Прежде всего, следует отметить, что высшим органом народного

---

<sup>217</sup> СЗ СССР. 1925. № 42. Ст. 313.

<sup>218</sup> СЗ СССР. 1925. № 68. Ст. 506.

<sup>219</sup> Известия ЦИК СССР и ВЦИК . № 283, 06.12.1936.

представительства в союзном масштабе стал Верховный Совет СССР, который теперь стал двухпалатным, состоящим из Совета Союза и Совета Национальностей. На уровне республик, автономных республик и местном уровне политическое участие в представительной форме осуществлялось посредством избрания соответствующего представительного органа – Верховного Совета Союзной республики, Верховного Совета Автономной республики, Советов депутатов трудящихся. О роли Верховного Совета как органа, имеющего непосредственное отношение к осуществлению гражданами политического участия граждан в осуществлении государственной власти в представительной форме, достаточно четко высказался Златопольский Д.Л., отметив, что «формирование воли народа осуществляется в результате деятельности Верховного Совета СССР, последовательно рассматривающего проект закона в рамках законодательного процесса. Фактически этот процесс соответствует основным этапам формирования и выражения суверенной воли народа, в результате чего она становится государственной волей, обретая материальную силу»<sup>220</sup>. Конечно, звучит несколько идеалистично, да и на практике все было не так совершенно, но отражает то значение, которое придавалось Верховному Совету СССР и его деятельности.

Именно положениями Конституции СССР 1936 г. впервые была закреплена возможность проведения референдума. В статье 49 устанавливалось, что Президиум Верховного Совета СССР «производит всенародный опрос (референдум) по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик». Закрепление данной формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти, однако, не стало поводом к ее практическому применению, поскольку до 1991 референдум так и не проводился. По-видимому, законодатель, конституционно закрепляя референдум, преследовал цель продемонстрировать другим, в частности «эксплуататорским» государствам, что «непосредственная демократия при социализме – это инициатива и самодеятельность народных масс в управлении государством, их прямое

---

<sup>220</sup> Златопольский Д.Л. Верховный Совет СССР- выразитель воли советского народа. К 60-летию образования Союза ССР. М., «Юридическая литература». 1982. – с. 226.

волеизъявление при выработке и принятии государственных решений, это – прямое народовластие»<sup>221</sup>.

Относительно закрепления политических прав, следует отметить, что их перечень практически не изменился. Вместе с тем, внимания заслуживают следующие моменты. Во-первых, в отличие от предыдущих конституций, ничего не говорится о предоставлении политических прав иностранцам. Во-вторых, особое внимание уделено закреплению права на объединение. Так, в нормах Конституции определены, прежде всего, цели обеспечения права на объединение – «развитие организационной самостоятельности и политической активности народных масс», а также установлен перечень общественных организаций, к которым отнесены профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи и т.п. Особо подчеркивается роль Коммунистической партии Советского Союза, как «передового отряда трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества» и «руководящего ядра всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных» (ст. 126 Конституции СССР). Указанной нормой Конституция в полной мере отразила сложившуюся в 30-е годы тенденцию все большего возрастания роли Коммунистической партии в формировании государственно-властных структур и законотворческой деятельности.

Говоря в целом об общественных организациях, следует отметить, что законодательство, определяющее их статус и важнейшие аспекты деятельности, явно нуждалось в совершенствовании. По мнению Ямпольской Ц.А., необходимо было принятие специального закона об общественных организациях, который бы определил формы участия общественных организаций в решении государственных дел. «Некоторые из этих вопросов решаются в отдельных правовых актах, другие решаются на основании сложившихся на практике, но не закрепленных правил, третьи ждут решения»<sup>222</sup> – констатировала Ямпольская по поводу законодательной регламентации рассматриваемой проблематики на тот момент, считая что все они

---

<sup>221</sup> Коток В.Ф. Съезды и совещания трудящихся – форма непосредственной демократии в СССР. Изд. «Юридическая литература». М., 1964. – с. 3.

<sup>222</sup> Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты. М., «Наука». 1972. – с. 105.

должны быть решены в едином законодательном акте. Если учесть, что сказано это было в начале 70-х, то становится очевидным, что, несмотря на огромную роль общественных организаций в общественно-политической жизни, законодательное их регулирование оставляло желать лучшего. По-видимому, сказывалось отсутствие общей стратегии законотворческой деятельности, а также имевшее место совпадение формального и материального смысла советского закона.

Существенным изменениям подверглась избирательная система. Так, выборы во все Советы теперь проводились избирателями «на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании» (ст. 134 Конституции). Важнейшим нововведением стало устранение ограничений на участие в выборах, связанных с социальным происхождением и прошлой деятельностью, устанавливаемых ранее действовавшими Конституциями. Теперь указанные факторы не препятствовали даже избранию депутатом Верховного Совета СССР – для этого лишь необходимо было достижение 23-летнего возраста. Избирателями, согласно Конституции, не могли быть лица, не достигшие 18 лет и умалишенные. Кроме того, теперь в Конституции четко было прописано, что «каждый гражданин имеет один голос» (ст. 136). Определялись также и субъекты, обладавшие правом выдвижения, или как пишет Конституция, «выставления» кандидатов, к которым относились общественные организации и общества трудящихся (коммунистические партийные организации, профсоюзы, кооперативы, организации молодежи, культурные общества). Как и в предыдущих Конституциях, устанавливалась возможность отзыва депутата в любое время по решению большинства избирателей в установленном законом порядке. Дополнительно для каждого депутата устанавливалась обязанность отчитываться перед избирателями в своей работе и в работе Совета депутатов трудящихся. Для реализации конституционных нововведений, касающихся избирательного права, ЦИК СССР, который продолжал действовать вплоть до избрания Верховного Совета, утвердил в июле 1937 г. положение о выборах в Верховный Совет СССР и определил срок выборов. Что касается Российской Федерации, то в 1937 году была принята Конституция РСФСР,

которая также включала главу XII, посвященную избирательной системе<sup>223</sup>. Соответственно, 16 февраля 1938 года Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом было утверждено «Положение о выборах в Верховный Совет РСФСР». Таким образом, конституционные преобразования 1936, 1937 годов привнесли много существенных изменений осуществление гражданами политического участия граждан в осуществлении государственной власти: законодательно были закреплены новые его формы (референдум), избирательные права получили лица, которые ранее его были лишены, нововведения коснулись других аспектов выборов и заметно затронули систему органов государственной власти в стране. В развитие конституционных норм об отзыве депутата в 1959 году был принят Закон «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР»<sup>224</sup>. Между тем, как отмечал И.Е. Фарбер, «ряд прав советских граждан в силу всеобщности, равенства, гарантированности давно стали основными, но до сих пор недостаточно отражены в советских конституциях»<sup>225</sup>. К числу таковых он относил, в том числе, право на управление общественными и государственными делами и право жалобы. Справедливое замечание, хотя причины, которыми автор обуславливает отсутствие указанных норм в Конституции, вызывают сомнение.

В 60-е годы стали активно высказываться и распространяться идеи о том, что в СССР уже сформировалось «развитое социалистическое общество» и «общенародное государство», в связи с чем, необходимо принятие нового Основного закона. При этом акцентировалось внимание на необходимости активного включения граждан в управление общественными делами, значимости общественных организаций и росте общественного самоуправления. Последнее обстоятельство, а также расширение коллегиальных и демократических начал государственного управления рассматривались как необходимые факторы трансформации его в «народное общественное самоуправление». Результатом многолетней работы сформированной конституционной комиссии и важным

---

<sup>223</sup> СУ РСФСР. 1937. №2. Ст.11.

<sup>224</sup> См.: Ведомости СССР. 1959. №44. Ст. 222.

<sup>225</sup> Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, Изд. Саратовского университета. 1974. – с. 43.

этапом в развитии законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти стало принятие в 1977 году Конституции СССР. Соответственно, в 1978 г. была принята новая Конституция РСФСР.

По мнению современников, «принятие 7 октября 1977 г. Конституции СССР и обновление на ее основе советского законодательства подняло на новую ступень практику правового регулирования социалистических общественных отношений»<sup>226</sup>, ряд нововведений должен был послужить расширению возможностей граждан в сфере политического участия. Прежде всего, конституционными нормами впервые устанавливалась принадлежность всей власти в СССР народу, который осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов (ст. 2). Поскольку органы народного представительства – Советы народных депутатов различных уровней формировались на основе принципа выборности, Конституция СССР 1977 г. традиционно содержала главу об избирательной системе, которая фиксировала некоторые новеллы в этой сфере. К их числу можно отнести возможность избрания части народных депутатов от общественных организаций (что, по сути, было нарушением провозглашаемого принципа всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании); расширение перечня субъектов выдвижения кандидатов в народные депутаты; фиксацию полномочий избирательных комиссий по обеспечению проведения выборов. Был на 2 года снижен возраст для избрания депутатом, а также введены ограничения совмещения некоторых должностей в органах государственной власти (например, министра, руководителя ведомства, судьи) с должностью депутата Совета, которым они избирались или назначались. Как неотъемлемые элементы императивного мандата народного депутата, в конституционных нормах нашли отражение положения о наказах депутатам (ст. 102); об обязательности отчета депутата перед выдвинувшими его избирателями, коллективами и общественными организациями или избравшей его общественной организацией; об отзыве депутата, не оправдавшего доверия избирателей или

---

<sup>226</sup> Эбзеев Б.С. Советское государство и права человека. Конституционные вопросы. / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, Изд. Саратовского университета. 1986. – с. 3.

общественной организации, по решению большинства избирателей или избравшей его общественной организации (ст. 107).

Принятие Конституции 1977 г. обусловило принятие нового избирательного законодательства. Так, в июле 1978 г. был принят новый Закон о выборах в Верховный Совет СССР. Его логичным дополнением стало принятие в апреле 1979 года нового (прежний был принят в 1959 г.) Закона «О порядке отзыва депутата Верховного совета СССР», а также Закона «О статусе народных депутатов в СССР». Однако отсутствие соответствующих законов о наказах избирателей и отчете депутатов перед избирателями обусловили декларативный характер соответствующих конституционных норм. При внесении последующих изменений в Конституцию СССР 1977 г. в ходе проведения реформ в области государственного строительства в конце 80-х закреплена норма о проведении выборов народных депутатов, как по одномандатным, так и многомандатным избирательным округам; число кандидатов в народные депутаты не ограничивалось, и любое их количество могло быть включено в избирательный бюллетень. Важное значение имело внесение в 1988 г. изменений в Конституцию СССР, в соответствии с которыми высшим органом государственной власти СССР становился Съезд народных депутатов. В целях реализации этой конституционной нормы принимается Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР»<sup>227</sup>. В связи с изменениями и дополнениями Конституции СССР подверглась изменениям и дополнениям Конституция РСФСР, был принят Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР»<sup>228</sup>. В общесоюзном масштабе важнейшим нововведением стало принятие в марте 1990 г. Закона об учреждении поста Президента СССР, избираемого на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права.

Что касается иных форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти, то Конституция 1977 г., как и Конституция 1936 года, закрепляла референдум. Однако, в отличие от Конституции 1936 г., определявшей

---

<sup>227</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

<sup>228</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. №44. Ст. 1305.

референдум как всенародный опрос, Конституция 1977 г. дала более точное определение референдума, указав, что таковым является всенародное голосование (ст.5). После этого, по мнению М.Ф. Чудакова, «закончила свою жизнь теория о том, что референдум может быть императивным и консультативным (т.е. без голосования)»<sup>229</sup>. Как самостоятельная форма политического участия граждан в осуществлении государственной власти в Конституции закреплялось «всенародное обсуждение». И референдум, и всенародное обсуждение были направлены на решение «наиболее важных вопросов государственной жизни», а также имели «огромное значение для возрастания политического творчества масс, их роли в разработке и принятии законов»<sup>230</sup>. При этом, по-видимому, итоги референдума имели обязательный характер, а всенародного обсуждения – рекомендательный. Между тем, всенародные обсуждения проводились гораздо чаще, чем референдум, который впервые был проведен только в 1991 году. Да и Закон СССР о всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни был принят раньше закона о референдуме – 30 июня 1987<sup>231</sup>. В советской литературе приводятся данные по осуществлению всенародных обсуждений<sup>232</sup>, носивших массовый характер. Конечно, в условиях существовавшего в СССР тогда политического режима, руководящей ролью коммунистической партии, результаты всенародных обсуждений были достаточно предсказуемы и лежали в русле проводимой государством политики, но массовое участие во всенародных обсуждениях способствовало росту правосознания и повышению правовой культуры граждан. Этот положительный опыт в современных условиях, к сожалению, практически не используется.

Что касается референдума, то постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1977 г. был утвержден План организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР, в котором предусматривалось принятие закона СССР о порядке проведения

---

<sup>229</sup> Чудаков М.Ф. Непосредственная демократия: проблемы развития. /Право и демократия. Вып. 1. Межведомственный сборник научных трудов. Минск, 1988. – с. 19.

<sup>230</sup> Фарберов Н.П. От ленинских декретов к конституции общенародного государства. М., 1978. – с. 77.

<sup>231</sup> Известия. 1987. 1 июля.

<sup>232</sup> Советский закон: права граждан и организаций. Справочник. /Под ред. П.А. Чеберяка. Киев, «Вища школа». 1986. – с. 12.



всенародного голосования (референдума). Однако Закон «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» был принят лишь 27 декабря 1990 г.<sup>233</sup>. Обращает на себя внимание тот факт, что указанный закон был принят по времени позже, чем Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 г. №1856-1 «О проведении референдума по вопросу о Союзе Советских Социалистических республик»<sup>234</sup>, которым Верховному Совету СССР было поручено определить дату проведения референдума. Такая последовательность принятия актов о референдуме, безусловно, была негативным явлением, поскольку нарушала порядок подготовки референдума.<sup>235</sup> Согласно закону, референдум, назначаемый Съездом или Верховным Советом СССР, мог проводиться по поводу принятия новых или изменения действующих законов СССР, выявления общественного мнения по наиболее важным вопросам. Кроме того, в соответствии с принятым в апреле 1990 г. Законом «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» на референдуме могло быть принято решение о выходе из состава СССР.

Как и Конституция 1936 года, Конституция 1977 г. закрепляла руководящую роль коммунистической партии (ст. 6). Указанная статья была «серьезным тормозом на пути становления и развития многопартийности» и определяла «существо тоталитарной системы в СССР»<sup>236</sup>. Основы политического плюрализма стали складываться лишь в «перестроечный» период. Образовывались различные «неформальные» объединения». Складывающаяся ситуация требовала соответствующих законодательных изменений. На внеочередном третьем Съезде народных депутатов СССР в марте 1990 г. ряд депутатов предложили исключить из ст. 6 Конституции СССР упоминание о коммунистической партии, что, однако, не встретило поддержки, и поправка не была принята. Вместе с тем, из преамбулы Конституции СССР было исключено положение о руководящей роли компартии, а

---

<sup>233</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №1. Ст. 10.

<sup>234</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 52. Ст. 1161.

<sup>235</sup> Лучин В.О., Мазуров А.В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика. //Право и политика. №9. 2003. – с. 44.

<sup>236</sup> Шутько Д.В. Становление многопартийной системы в Российской Федерации (политико-правовые вопросы. /Политические проблемы теории государства. Сборник статей. /Отв. ред. Деев Н.Н. М., ИГП РАН, 1993. – с. 75.

в ст. 51 Конституции, что немаловажно, было внесено дополнение о праве граждан СССР объединяться в политические партии. Начавшийся процесс демократизации был несовместим с сохранявшимся господствующим положением компартии. В этой связи были приняты меры по департизации государственных органов. В частности, был принят Указ Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР», а 24 августа 1991 года специальным Указом Президента СССР была прекращена деятельность организационных структур политических партий в Вооруженных Силах СССР, правоохранительных органах и госаппарате. Такие далеко идущие последствия имело принятие Конституции 1977 г. и внесение в нее последующих изменений, касающихся общественных организаций.

Также конституционное закрепление, наконец-то, нашло право на участие в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов государственного и местного значения (ст. 48). Это право, согласно Конституции обеспечивалось (помимо участия в выборах, всенародных обсуждениях и голосованиях) участием в народном контроле, органов общественной самодеятельности, собраниях трудовых коллективов и по месту жительства. На наш взгляд, указанные формы участия граждан по своему существу не являются политическими. Однако в условиях имевшей место политизации общества, тотального вмешательства государства во все сферы его деятельности, такой подход к ним вполне объясним.

Прежде всего, следует отметить обусловленность самой системы законодательства и особенностей его развития сложившейся *правовой системой так называемого «социалистического» типа*. Кроме того, свою роль в развитии законодательства о формах политического участия сыграло *доминирующее значение коммунистической партии*, которая активно вмешивалась в законодательную деятельность. Партийные установления, определяя стадии развития советского государства, соответственно, определяли и развитие законодательства на каждой из них. Стадии развития советского государства

достаточно отчетливо прослеживаются в принятии советских конституций. Именно в них закладывались основополагающие нормы о политическом участии граждан, путем сравнения конституционных положений прослеживается динамика развития его форм и механизма осуществления. «*Особенными*» были и некоторые закрепляемые формы политического участия граждан. Многие из них в современных условиях утратили актуальность (наказы избирателей, народный контроль и т.п.). Следует также отметить, что законодательство о формах политического участия в рамках советского периода *развивалось неравномерно*: периоды относительной стабильности чередовались с периодами интенсивного развития. Наиболее активно законодательство о формах политического участия развивалось в период перестройки – в корне менялось старое законодательство, принимались новые законы. В качестве примера, иллюстрирующего динамику развития законодательства на этом этапе, можно привести Конституцию РСФСР 1978 г., которую в период перестройки депутаты поправили, внося в 1989 году сразу 25 поправок. Депутатский корпус 1990-1993 пошел дальше: с мая 1990 по декабрь 1992 года Съезд народных депутатов РСФСР принял 8 законов с изменениями и дополнениями Основного закона, внося более трехсот поправок: в 1990 году – 53, в 1991 году – 29, в апреле 1992 года – 177, на седьмом Съезде в декабре 1992 года – около 90<sup>237</sup>. Изменения затрагивали в том числе и сферу политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Еще одна немаловажная тенденция развития законодательства в советский период была очень верно охарактеризована Г.Н. Селезевым и В.А. Гневко. Авторы отмечают, что «концепция соединения законодательства и управления в первые годы советской власти не позволила выделить закон в юридическом смысле этого слова. Это произошло позднее, с принятием Конституции СССР 1936 года и было закреплено в Конституции СССР 1977 г». Таким образом, «назревал период воскрешения идеи верховенства закона. Он наступил в условиях полного обновления законодательства не только Союза ССР, но и республик с середины 80-

---

<sup>237</sup> Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). Монография. М., Издательство «Юрист». 1994. – с. 165.

х – начала 90-х годов. Закон стал приобретать значение первичного регулятора общественных отношений, «переворачивая» тем самым всю правовую систему»<sup>238</sup>. Мнения авторов, высказанное по поводу советского законодательства вообще, в полной мере можно отнести и к законодательству о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

И, наконец, нельзя не отметить того обстоятельства, что многие закрепляемые законодательно нормы о политическом участии имели *формальный характер*. Провозглашая развертывание демократии на основе широкого участия граждан в управлении делами государства и общества, повышения активности общественных организаций, учета общественного мнения, советская власть прикрывала личной свободы граждан, грубую диктатуру. Однако бесконечно так продолжаться не могло, демократические процессы возобладали, и Россия стала качественно новым государством, ориентированным на формирование развитого гражданского общества. И это стало началом нового этапа развития законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти в России.

Определяющим фактором в развитии современного законодательства о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти стало принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации, являющейся юридической основой политической системы и правопорядка страны. По мнению некоторых авторов, именно с принятием Конституции 1993 года конституционная революция как раз и получила завершение, и с этого момента новый конституционный строй в России выполнял уже не только революционную, но и консервативно-стабилизирующую функцию<sup>239</sup>. Действительно, Конституция 1993 года стала бесспорным доказательством следования России по пути демократической политики реформ и в значительной мере способствовала стабилизации политической ситуации в стране. Однако главным, на наш взгляд, является ее направленность на устранение порожденных социализмом негативных

---

<sup>238</sup> Селезнев Г.Н., Гневко В.А. Закон. Власть. Политика. Государственный и местный уровни. СПб., 1998. – с. 59.

<sup>239</sup> Лучин В.О., Боброва Н.А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики. //Право и политика, № 10, 2003. – с. 17.

явлений – неспособности людей к социальной самоорганизации, социального изживенчества, недоверия к государству. Как справедливо отмечает М.В. Баглай, Конституция 1993 года «как бы поставила своей целью изменить это положение; она исходит из веры в то, что в условиях свободы полноправный человек сам найдет пути к своему счастью, а государство будет держаться строгих рамках отведенных ему подсобных функций»<sup>240</sup>. Прежде, чем перейти к характеристике положений Конституции РФ, имеющих основополагающее значение для регламентации политического участия граждан, следует обратить внимание на наличие в ней нормы о том, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» и «если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Данная норма обуславливает необходимость указания международных нормативно-правовых актов, в которых содержатся нормы о политическом участии граждан. При этом, однако, следует учитывать, что в тексте приведенной статьи Конституции РФ российский законодатель не предусмотрел приоритета общепризнанных норм международного права над законом Российской Федерации. Такой приоритет установлен только в отношении международного договора РФ. В этой связи расширительное толкование данной статьи недопустимо, несмотря на желательность указанного примата принципов и норм<sup>241</sup>. В числе нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы политического участия граждан, на наш взгляд, прежде всего, необходимо назвать Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах. Эти два документа стали базисом, определившим стандарты развития внутреннего законодательства государств-участников в сфере прав и свобод человека, и, в частности, в сфере политического участия. Первым шагом на пути осуществления некоторых прав, сформулированных во Всеобщей

---

<sup>240</sup> Баглай М.В. Конституционализм и политическая система в современной России. //Журнал российского права, № 11 – 2003. - с. 11.

<sup>241</sup> Борисов И.Б. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса. //Журнал российского права. №4. 2002. – с. 108.

декларации, стало принятие в 1950 году Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и в 1952 году Протокола № 1 к ней. Важным, на наш взгляд, стало принятие в 1952 Генеральной ассамблеей ООН Конвенции о политических правах женщин, провозгласившей на международном уровне возможность осуществления женщинами политического участия посредством голосования на выборах, а также избрания на равных с мужчинами условиях во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов и т.д. Коренные политические изменения, произошедшие в Европе в конце 80-х начале 90-х годов XX века, создали условия для выработки международных норм, определяющих основные параметры политических систем, в рамках которых только и могут обеспечиваться права и свободы личности, что до последнего времени считалось исключительно внутренним делом государства<sup>242</sup>. Так, в 1990 году принят Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, в котором государства-участники признали необходимым активное участие отдельных лиц, групп, организаций и учреждений в политическом процессе в целях построения демократического общества и правового государства, сформулировали основные положения об участии граждан в управлении страной как непосредственно, так и через представителей, таким образом, чтобы воля народа служила основой власти правительства. Поскольку одной из важнейших форм политического участия является участие в выборах, следует отметить принятую в 1994 году Декларацию о критериях свободных и справедливых выборов, а также подписанную в 2002 г. в рамках СНГ Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Стандарты, определенные указанными международными актами о политическом участии, стали основой формирования внутреннего законодательства государств-участников, в том числе и постсоветского законодательства Российской Федерации как государства-правопреемника СССР.

---

<sup>242</sup> Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. (Монографическое исследование). М.: Весь Мир, 1997. – с.5.

Если говорить более конкретно о нормах Конституции РФ, посвященных политическому участию граждан, следует отметить, что, определив принципы политического участия и механизм его реализации, Конституция РФ создала фундамент для детальной регламентации конкретных форм политического участия в российском законодательстве. Это сделано, прежде всего, посредством закрепления в ч.1 ст. 32 нормы о том, что «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей»<sup>243</sup>. Следует подчеркнуть, что сами формы политического участия прописаны в нормах Конституции в различной степени. Поскольку основу публично-правовых отношений между формирующимся гражданским обществом и реформируемым государством впервые в политической практике развития и функционирования российской государственности составили демократические конституционные выборы и референдумы<sup>244</sup>, то вполне закономерной представляется их более подробная, по сравнению с другими формами политического участия, регламентация в Конституции. Хотя, надо отметить, что действующая Конституция РФ, в отличие от предыдущей, не содержит специальной главы об избирательной системе. Вместе с тем, закрепляя в статье 3, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», Конституция РФ далее определяет референдум и свободные выборы как высшее и непосредственное выражение власти народа. Таким образом, провозглашая участие в выборах и референдумах одним из важнейших политических прав, детальную их регламентацию Конституция РФ предоставляет, в первую очередь, соответствующим федеральным конституционным законам и федеральным законам. Следует отметить, что в последние годы в сфере избирательного и референдумного законодательства проведена огромная работа. Фактически, оно, в соответствии с нормами Конституции РФ, было заново создано в очень короткие сроки. Что касается законодательного регулирования референдума, то еще в 1995

---

<sup>243</sup> Конституция РФ //Российская газета, № 237, 25.12.1993.

<sup>244</sup> Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России. /В книге: Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы./Отв. ред. В.И. Лысенко. М., 1995. – с.78.

году был принят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»<sup>245</sup>. Однако, учитывая тот факт, что ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», включающий в себя, в том числе, и общие положения о проведении референдумов различного уровня, был принят в 2002 году, законодатель счел целесообразным не вносить изменения в вышеуказанный закон о референдуме Российской Федерации, а принять новый. Таким образом, был принят новый федеральный конституционный закон от 28.06.2004 №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>246</sup>.

К числу законов, имеющих первостепенное значение для регулирования правоотношений, возникающих в процессе участия в выборах, следует, прежде всего, отнести Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. 21.07.2005)<sup>247</sup>, Федеральный закон от 10.01.2003 №19-ФЗ (ред.21.07.2005) «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>248</sup>, Федеральный закон от 20.12.2002 N 175-ФЗ (ред. от 23.06.2003, с изм. от 18.05.2005) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>249</sup>, Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"<sup>250</sup>, Федеральный закон 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>251</sup>. Наличие двух законов о выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации объясняется тем, что первый из них утрачивает силу с момента прекращения полномочий Государственной Думы РФ созыва, действующего на день вступления в силу второго из указанных законов. Очевидно, что большинство из названных законов подверглись

---

<sup>245</sup> СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921. 2002. № 39. Ст. 3641.

<sup>246</sup> СЗ РФ. 05.07.2004. №27. Ст. 2710.

<sup>247</sup> СЗ РФ, 2002, № 24, Ст. 2253;

<sup>248</sup> СЗ РФ, 2003, № 2, ст. 171.

<sup>249</sup> СЗ РФ, 2002, № 51, ст. 4982; Российская газета. 2003. 25 июня.

<sup>250</sup> Российская газета, N 108, 24.05.2005

<sup>251</sup> СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.



изменениям совсем недавно. Они произошли совсем недавно в связи с принятием ФЗ от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»<sup>252</sup>. О новеллах данного закона будет сказано отдельно.

В условиях провозглашенного Конституцией политического плюрализма актуальным вопросом является становление многопартийности в России. Тем более, что политические партии являются наиболее значимым коллективным субъектом политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Прежде всего, следует отметить, что Конституция РФ даже не употребляет термин «политическая партия». Возможность создания политической партии и участия в ее деятельности вытекает из норм Конституции РФ, закрепляющих идеологическое многообразие, многопартийность и политическое право на объединение. На современном этапе развития отечественного законодательства основным нормативно-правовым актом, регламентирующим создание и деятельность политических партий, является принятый в 2001 году Федеральный закон «О политических партиях» (ред.21.07.2005)<sup>253</sup>. Принятие данного закона стало важной вехой в развитии законодательства о политическом участии, поскольку правовые формы взаимодействия политических партий с государством в концентрированном виде выражают наиболее существенные характеристики взаимоотношений гражданского общества и государства, населения и власти<sup>254</sup>. Указанный закон о политических партиях привнес существенные изменения в статус политических партий, принципы их организации и деятельности. Не останавливаясь подробно на всех новеллах закона, отметим, что важнейшим моментом стало предоставление именно политическим партиям как специальному виду общественных объединений права выдвижения кандидатов при проведении федеральных, региональных и местных выборов. Иные общественные объединения, созданные в организационно-правовой форме общественной организации либо общественного движения, обладают таким правом лишь при проведении выборов в

---

<sup>252</sup> Российская газета, №161, 26.07.2005.

<sup>253</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.;

<sup>254</sup> См.: Лапаева В.В. Закон о политических партиях: вопросы взаимоотношений партий с государством. // Журнал российского права. № 4. 2002. – с. 14.

органы местного самоуправления. Таким образом, законодатель предоставил политическим партиям более широкую сферу для осуществления политического участия. Тем более что ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" закреплено формирование не менее половины состава законодательного (представительного) органа на основе применения пропорциональной системы. Что касается иных общественных объединений, к которым относятся общественные организации, общественные движения, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, то их деятельность регулируется, прежде всего, Федеральным законом «Об общественных объединениях»<sup>255</sup>. Кроме того, в настоящее время нормы, регулирующие те или иные аспекты организации и деятельности общественных объединений, содержатся в большом количестве в ведомственных нормативных актах. Это объясняется тем, что деятельность государства и общественных объединений обеспечивается не одним, а целой системой государственных и общественных органов<sup>256</sup>. Следует также учитывать, что некоммерческая организация является родовой структурой по отношению к общественным объединениям, т.е. выстраивается цепочка последовательно конкретизируемых правовых понятий: некоммерческая организация – общественное объединение – политическая партия. Поэтому в числе законов, регулирующих правоотношения в данной сфере, необходимо назвать и Федеральный закон «О некоммерческих организациях»<sup>257</sup>.

Политические партии и общественные организации сами оказывают влияние на формирование законодательства. На этот аспект их деятельности обращает внимание Борисов И.Б., утверждая, что «политические партии, профсоюзные и иные общественные организации различных государств сотрудничают между собой и принимают важные международные документы, оказывающие очевидное воздействие на внутригосударственную жизнь. Такие отношения условно принято

---

<sup>255</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>256</sup> Ищенко С.А. Проблемы теории правового статуса общественных объединений. // Право и политика. №4. 2004. – с.16.

<sup>257</sup> СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 25-26, 145.

называть международными политическими отношениями. Принимаемые в их рамках нормы, даже если они формально не транслируются в нормы национального избирательного права, с очевидностью влияют на политические установки и документы, а, в конечном счете – на законодательные и подзаконные акты в сфере избирательного процесса»<sup>258</sup>.

На основании изложенного, следует констатировать, что российская многопартийность находится еще на начальных этапах своего становления, и законодатель ищет адекватные формы правового регулирования этой сферы, зачастую методом проб и ошибок.

Выше нами было рассмотрено становление законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, которые осуществляются непосредственно. Однако немаловажное значение имеет и осуществление политического участия граждан в осуществлении государственной власти в представительной форме, т.е. посредством реализации членами представительных органов различных уровней делегированных им полномочий в сфере политического участия. Организация и деятельность законодательных (представительных) органов всех уровней немислима без наличия соответствующего законодательного регулирования. Что касается высшего законодательного (представительного органа) нашей страны – Федерального Собрания Российской Федерации, - то основы его правового статуса определены в главе 5 Конституции Российской Федерации. Более детально регламентация деятельности российского парламента осуществлена Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 №3-ФЗ<sup>259</sup> (ред. от 09.05.2005 с изм. от 21.07.2005), а также регламентами его палат. Немаловажную роль в регламентации деятельности парламентов субъектов РФ сыграло принятие ФЗ от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

---

<sup>258</sup> Борисов И.Б. Там же. – с. 105.

<sup>259</sup> СЗ РФ, 09.05.1994, №2, ст. 74.

Российской Федерации»<sup>260</sup>. Значимость этого закона еще и в том, что он в настоящее время является одним из важнейших нормативно-правовых актов, регламентирующих разграничение предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, в том числе по вопросам политического участия граждан. Об этом подробнее будет сказано ниже.

Рассматривая вопросы правового регулирования деятельности органов народного представительства, нельзя не затронуть достаточно актуальную проблему, в центре которой вопрос о целесообразности законодательного закрепления механизма отзыва выборного должностного лица избирателями. Политическое участие граждан в осуществлении государственной власти в указанной форме не получило широкого распространения на практике, поскольку не предусмотрено действующей Конституцией РФ и не урегулировано специальным федеральным законом. Однако институт отзыва получил законодательное закрепление на региональном и местном уровне<sup>261</sup>. Ввиду отсутствия в Конституции РФ и федеральном законодательстве (до 2003 года) соответствующих норм о процедуре и основаниях отзыва, правомерность закрепления их в региональном законодательстве часто подвергалась сомнению. Постановлением Конституционного суда РФ от 24 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» было признано правомерным право учреждения субъектами Федерации института отзыва депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации до принятия федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации<sup>262</sup>. Принятие Федерального закона от 6 октября 1999 года, к сожалению,

---

<sup>260</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>261</sup> См.: Записка о практике работы избирательных комиссий по реализации института отзыва депутатов, выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах российской Федерации. Приложение к Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 декабря 1998 года № 156/1075-П // Вестник Центральной избирательной комиссии. 1998. №11(65), с. 31. /Цит. по: Руденко В.Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования. // Журнал российского права. 2002. №4. – с. 45.

<sup>262</sup> СЗ РФ. 1997. №2. Ст. 348.

не стало ответом на ряд спорных вопросов в этой сфере. Данный закон установил право отзыва избирателями только высшего должностного лица субъекта Федерации, не наделив избирателей аналогичным правом в отношении депутатов. Более того, Конституционный суд РФ в постановлении от 7 июня 2000 г. №10-п по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона от 6 октября 1999 г. признал неконституционным положение пп. «и» п.1 ст.19 (в современной редакции – пп. «к» п.1 ст.19) указанного Федерального закона не соответствующим Конституции, ввиду того, что в нем отсутствуют четкие правовые основания отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации), не установлены процедурные гарантии, в частности, не требуется положительное голосование большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта Федерации, что создает возможность произвольного применения данного института, особенно в случаях, когда отзыв связывается с утратой доверия по политическим мотивам<sup>263</sup>. Вместе с тем, Конституционный суд РФ указал, что институт отзыва высшего должностного лица субъекта РФ может быть введен при условии установления надлежащих правовых оснований и процедур, с учетом предъявляемых к данному институту конституционно-правовых требований.

Следующим шагом к законодательному урегулированию вопроса отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации стало принятие Федерального закона от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>264</sup>. В данной редакции закона установлено, что высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) может быть отозван избирателями, в случае, если такое положение предусмотрено конституцией (уставом) субъекта

---

<sup>263</sup> СЗ РФ. 2000. №25. Ст. 2728

<sup>264</sup> Российская газета. 2003. 8 июля.

Федерации. Кроме того, в законе субъекта Федерации, регулирующем отзыв высшего должностного лица субъекта Федерации, должны устанавливаться основания и процедура отзыва. Также был введен пункт 8 в статью 19 рассматриваемого закона, который определил конкретные основания и установил процедуру отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации. Таким образом, законодателем была предпринята попытка внести ясность в некоторые спорные вопросы практического применения института отзыва указанного должностного лица. Однако предпринятые меры носили половинчатый характер, и не способствовали более широкому применению процедуры отзыва глав регионов.

Научно-методическим советом при Центральной избирательной комиссии РФ были разработаны модельные законы «О порядке отзыва депутата (члена) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>265</sup> и «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления»<sup>266</sup>. Кроме того, по вопросу об отзыве депутата представительного органа местного самоуправления следует также учитывать позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в постановлении от 2 апреля 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе»<sup>267</sup>. В частности, в данном постановлении Конституционный Суд РФ указал на такие важные моменты, как необходимость закрепления процедуры отзыва в уставе муниципального образования, либо отсылки к соответствующему закону субъекта Федерации; недопустимость облегченной процедуры отзыва; возможность прибегать к судебной защите как отзываемых лиц, так и избирателей; необходимость установления достаточно высокой нормы сбора подписей в

---

<sup>265</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1998. № 7 (61). – с. 105-128.

<sup>266</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1999. №1 (67). – с. 35-37.

<sup>267</sup> СЗ РФ. 2002. №14. Ст. 1374.

поддержку начала процедуры отзыва – не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах.

По своей правовой природе достаточно близко к институту отзыва стоит институт роспуска, предусматривающий законодательно закрепленный механизм досрочного прекращения полномочий выборного органа государственной власти (органа местного самоуправления) по решению граждан. Однако в настоящее время осуществление политического участия гражданами в форме роспуска выборного органа государственной власти не предусмотрено законодательством РФ, ее субъектов, уставами муниципальных образований.

Следует отметить, что политическое участие осуществляется гражданами и на муниципальном уровне. Однако, в силу того, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, политическое участие, осуществляемое на местном уровне, нельзя считать участием в осуществлении государственной власти.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что современный этап становления конституционного федерального законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти имел свои особенности. В этот период оно фактически было создано заново, при этом неоднократно подвергалось изменениям, постоянно совершенствовалось. Это было вызвано как быстро меняющимися политико-правовыми условиями, так и отсутствием необходимого опыта законотворчества.

Выше нами были освещены вопросы федерального конституционно-правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Однако политическое участие граждан в осуществлении государственной власти регламентируется и законодательством субъектов РФ. Из положений Конституции РФ следует, что законодательство о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти находится, большей частью, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это установлено п. «б» ст. 72 Конституции РФ, закрепляющем, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится «защита прав и свобод

человека и гражданина», а также п. «н» ст. 72 Конституции РФ, относящем к сфере совместного ведения также «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Однако на практике этих норм часто оказывается недостаточно для четкого разграничения полномочий. Более детально этот вопрос регламентировался ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который в настоящее время утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>268</sup>. Последний определил полномочия субъектов РФ в сфере политического участия граждан в осуществлении государственной власти более конкретно. Так, в п. 2 ст. 1 указанного закона, установлено, что «органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов. Кроме того, в пп. «в», «и», «к» п.2 ст. 5 рассматриваемого закона закреплены полномочия субъекта РФ по установлению порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Федерации, порядка назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации, порядка проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, соответственно. Как следует из указанных положений, полномочия регионального законодателя в рассматриваемой сфере довольно существенны, поэтому для полноты исследования представляется необходимым далее уделить внимание конституционно-правовому

---

<sup>268</sup> См.: Российская газета, № 131. 08.07.2003.



регулированию политического участия граждан в осуществлении государственной власти в субъектах РФ.

Совокупность факторов, определяющих политико-правовое развитие каждого из субъектов РФ, несомненно, оказала влияние и на развитие регионального законодательства о формах политического участия в осуществлении государственной власти, которое имеет свою специфику в конкретном субъекте. Особое внимание в рамках проводимого исследования хотелось бы уделить развитию конституционного законодательства о формах политического участия в осуществлении государственной власти в субъектах РФ, находящихся в пределах Южного федерального округа.

Северо-Кавказский регион, на территории которого расположено большинство субъектов РФ, находящихся на территории ЮФО, на сегодняшний день является одним из самых проблемных, что обусловлено сложившейся в нем общественно-политической ситуацией. Сложные межнациональные отношения, процессы миграции, наличие «горячих точек» - далеко не полный перечень проблем, характеризующих ЮФО. Дополнительные сложности создает масштабное реформирование, проводимое федеральными органами государственной власти в последние годы (речь идет об отмене прямых выборов высших должностных лиц субъектов Федерации, введении пропорциональной системы при формировании законодательных органов субъектов Федерации, реформе местного самоуправления, а также о перспективах укрупнения субъектов РФ).

Указанные обстоятельства, на наш взгляд, накладывают дополнительную ответственность на региональные законодательные органы в их законотворческой деятельности в целом, а особенно – по вопросам политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Выше нами была дана характеристика основным нормативно-правовым актам, разграничивающим полномочия РФ и ее субъектов в сфере политического участия граждан в осуществлении государственной власти. В Конституциях и уставах субъектов Федерации также уделяется внимание вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и

соответствующим субъектом, причем далеко не всегда удачно. Что касается Южного федерального округа, то, как отмечает Мириджанян Д.М., «многие субъекты ЮФО (республики Адыгея, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская республики, Астраханская область, Краснодарский и Ставропольский края) устанавливают в своих конституциях и уставах предметы совместного ведения, уже установленные Конституцией РФ. Причем региональное законодательство при этом порой с точностью до слова дублирует ст.72 Конституции»<sup>269</sup>. На наш взгляд, наиболее рациональным и логичным было бы определять в уставах и конституциях только предметы ведения субъекта Федерации. Именно по такому пути пошла Ростовская область, зафиксировав в ст. 8 Устава Ростовской области<sup>270</sup> перечень предметов своего ведения. Кроме того, немаловажное значение имеет и другая тенденция, на которую указывают многие авторы. Выражается она в том, что федеральный законодатель детально регламентирует отношения в конкретной сфере и оставляет органам законодательной власти субъектов РФ незначительную часть вопросов для регулирования<sup>271</sup>, поэтому «деятельность парламентов субъектов РФ в области совместной компетенции постепенно трансформируется в правовое наполнение так называемых «рамочных законов», принятых федеральным центром»<sup>272</sup>. Достаточно четко эта тенденция прослеживается в отношении законодательства о выборах и референдумах.

Анализируя законодательство о референдумах субъектов Федерации, входящих в ЮФО, следует согласиться с Соколовой И. в отношении того, что «в связи с отсутствием положительного практического опыта проведения референдумов региональное законодательство не предполагает особого разнообразия норм по этому вопросу. Главы или статьи, посвященные

---

<sup>269</sup> Мириджанян Д.М. Конституционно-правовой статус законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. Монография. – Ставрополь, 2004. – с. 55.

<sup>270</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-зс (ред. 20.01.2005) «Устав Ростовской области» //Наше время, № 221-222. 19.10.2001.

<sup>271</sup> Мамаев Р.Б. Состояние и перспективы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. //Право и политика. №9, 2004. – с. 41.

<sup>272</sup> Мириджанян Д.М. Указ соч. – с. 57.

референдуму, в учредительных документах субъектов Федерации дополняются региональными законами в значительной степени однотипного характера»<sup>273</sup>. Законодательство субъектов РФ, находящихся на территории ЮФО, о референдуме, помимо норм, содержащихся в уставах и конституциях, в некоторых случаях представлено одним законом, регулирующим проведение как референдума субъекта Федерации, так и местного референдума (Республика Дагестан<sup>274</sup>, Ставропольский край, Краснодарский край<sup>275</sup>), в других случаях – двумя отдельными законами (Ростовская область<sup>276</sup>, Волгоградская область<sup>277</sup>). Что касается качественных характеристик законов субъектов РФ, находящихся на территории ЮФО, регламентирующих проведение местных референдумов и референдумов субъектов Федерации, следует отметить, что во многом они имеют те же недостатки, что и региональные законы о выборах, в частности, излишнее дублирование законодательных норм, неэффективное использование возможностей для регулирования соответствующих правоотношений в учетом региональных особенностей, несвоевременное приведение законов в соответствие с федеральными и т.п.

Относительно законодательства о выборах следует отметить, что оно входит в группу законов субъектов Федерации, имеющих аналоги в федеральном законодательстве, но не направленных на дополнение и конкретизацию соответствующих федеральных законов<sup>278</sup>. В большинстве субъектов РФ, находящихся на территории ЮФО, законодательные акты,

---

<sup>273</sup> Соколова И. Законодательство субъектов Федерации о выборах и референдумах. //Законность, 2003. №4. – с.5.

<sup>274</sup> Закон Республики Дагестан от 09.02.2001 №7 «О референдуме в Республике Дагестан» //Дагестанская правда, №37-38, 17.02.2001.

<sup>275</sup> Закон Краснодарского края от 23.07.2003 № 606-кз (ред.21.12.2004) «О референдумах в Краснодарском крае» //Кубанские новости, №132-133, 09.08.2003.

<sup>276</sup> Областной закон Ростовской области от 25.06.2004 №124-зс (ред. от 29.12.2004) «О местном референдуме в Ростовской области» //Наше время, №158-160, 06.07.2004; Областной закон Ростовской области от 22.10.2004 №168-зс «Об областном референдуме» //Наше время, 263-265, 02.11.2004.

<sup>277</sup> Закон Волгоградской области от 16.11.1998 №22-ОД (ред. от 10.03.2005) «О местном референдуме в Волгоградской области» //Волгоградская правда, №50, 23.03.1999; Закон Волгоградской области от 25.12.1995 №38-ОД (ред. 12.03.2005) «О референдумах на территории Волгоградской области». Часть II «Об областном референдуме» //Волгоградская правда, № 7, 13.01.1996.

<sup>278</sup> Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения. //Журнал российского права, №5, 2005 – с. 30.

регламентирующее проведение выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления приняты не так давно, два или три года назад. Их принятие было вызвано необходимостью приведения законодательства субъекта РФ, находящегося на территории ЮФО, в соответствие с таким основополагающим законом, каким является ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятым в 2002 году.

Характеристике конкретных актов конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти в субъектах РФ, находящихся на территории ЮФО, внимание уделено будет далее, в процессе анализа практики реализации его норм.

## **2.2. Реализация конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти на территории Южного федерального округа**

Поскольку нашей целью является выявление проблем реализации конституционного законодательства о наиболее важных формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти в субъектах РФ, находящихся на территории ЮФО, следует конкретнее определить с объектом исследования.

Прежде всего, следует отметить, что деление Российской Федерации на семь округов было осуществлено в ходе реформирования в 2000 г.<sup>279</sup>. В ЮФО вошли такие субъекты РФ, как Астраханская область, Республика Адыгея (Адыгея), Волгоградская область, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Краснодарский край, Ростовская область, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Чеченская Республика. Очевидно, что субъекты РФ, входящие в ЮФО, неоднородны – есть республики, края, области. Естественно, проанализировать особенности реализации конституционного законодательства о

---

<sup>279</sup> Указ Президента РФ № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» //СЗ РФ. 2000. №20. – ст. 2112.

формах политического участия в каждом из них, учитывая рамки диссертационного исследования, весьма проблематично, поэтому нами будут рассмотрены наиболее показательные в юридическом смысле примеры.

Как отмечает Габоев А.Б., «на Северном Кавказе федеральные законы в большинстве своем не выполняются. Вот почему в этом регионе «завязался» сложный клубок проблем социально-экономического и политического характера»<sup>280</sup>. Не разделяя столь категоричного суждения автора, следует отметить, что, действительно, довольно часто возникают сложности в процессе реализации конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Зачастую причиной этого является тот факт, что региональное законодательство противоречит федеральному по причине невозможности его своевременной модернизации вслед за последним. Кроме того, в правотворческом процессе приведения регионального законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти (особенно избирательного) в соответствие с федеральным во многих случаях выявляются существенные недостатки общегосударственного законодательства, требующие устранения и исправления<sup>281</sup>. Соответственно, это сказывается и в правоприменительной деятельности региональных органов государственной власти, а также на осуществлении гражданами политического участия в субъекте РФ.

Прежде всего, хотелось бы уделить внимание практике реализации избирательного законодательства при проведении выборов высшего должностного лица субъекта РФ. Эта форма политического участия граждан в осуществлении государственной власти до недавнего времени, пожалуй, была важнейшей в субъектах Российской Федерации. Переход к косвенным выборам, безусловно, сузил возможности в политического участия граждан в осуществлении государственной власти в указанной форме. Изучение и анализ практики применения избирательного законодательства при

---

<sup>280</sup> Габоев А.Б. Защита прав и свобод человека – важнейший составной элемент при осуществлении государственной национальной политики. //Государство и право. №1, 2005. – с. 30.

<sup>281</sup> См.: Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне. //Журнал российского права. №1, 2004. – с. 15.

проведении выборов данного вида позволит сделать вывод о том, насколько был оправдан отказ от прямых выборов. Обратимся к конкретным примерам.

Так, 5 декабря 2004 года состоялись выборы Губернатора Астраханской области. Как правило, на выборах такого уровня проблем с обеспечением альтернативности выборов не возникает. Подтверждением этого является тот факт, что о своем намерении баллотироваться кандидатами на должность Губернатора Астраханской области на выборах 5 декабря 2004 года уведомили избирательную комиссию Астраханской области в установленный законом срок 10 кандидатов. Следует отметить низкую активность политических партий как инициаторов выдвижения – лишь один из 10 кандидатов был выдвинут политической партией – «Коммунистической партией Российской Федерации». Интерес представляет и то обстоятельство, что подавляющее большинство кандидатов было зарегистрировано на основании внесенного избирательного залога. На наш взгляд, это свидетельствует, прежде всего, о боязни злоупотреблений со стороны избирательной комиссии при проверке подписных листов, поскольку отказ в регистрации по основанию превышения предельной доли недостоверных и недействительных подписей среди подписей, подвергшихся проверке, является действенным способом избавления от нежелательного кандидата. В качестве положительного момента можно отметить, что в день голосования в зале заседаний избирательной комиссии Астраханской области на экране отражался ход голосования и подведения итогов выборов. С этой информацией имели возможность знакомиться все заинтересованные граждане. Контроль за ходом голосования и подсчетом голосов в участковых и установлением итогов выборов в территориальных избирательных комиссиях осуществляли 675 членов с правом совещательного голоса, 1975 наблюдателей, в том числе от кандидатов 1711 человек, от избирательных объединений 264 человека. С помощью государственной автоматизированной системы «Выборы», осуществлялся контроль финансов, подведение итогов голосования и результатов выборов, подготовка и

уточнение списков избирателей, обмен информацией об избирателях между комиссиями всех уровней, информационное обеспечение избирателей. Достаточно высокой была явка избирателей – при необходимых 25% в выборах 5 декабря 2004 года приняли участие 50,22% избирателей<sup>282</sup>. Кроме того, за весь период избирательной кампании, включая 5 и 6 декабря 2004 года, в избирательную комиссию Астраханской области не поступило ни одной жалобы, которая была бы оценена как нарушение, позволяющее поставить под сомнение волеизъявление избирателей и итоги выборов.

Далеко не так благополучно складывалась ситуация при проведении выборов губернатора Краснодарского края 14 марта 2004 года. Мониторинг агитации, проведенный ассоциацией «Голос» выявил ряд особенностей. Так, вся избирательная кампания кандидата -действующего губернатора А.Н. Ткачева в СМИ проходила под девизом "гарантировать отсутствие нарушений законодательства". Кроме того, указанный кандидат отказался от использования платного и бесплатного эфира и публикаций в СМИ, по аналогии с В.В.Путиным. Агитация (фактическая) проводилась по образцу кампании 2003 года, когда СМИ фиксировали поездки и заявления губернатора-отпускника как действующего. Особенностью избирательной кампании стало также затягивание выдвижения действующего губернатора (оно произошло публично, на сессии Законодательного собрания Краснодарского края). До этого дня во всю мощь был использован т.н. административный ресурс, когда А.Н.Ткачев встречался со спортсменами, ветеранами, открывал новые социально-значимые объекты и т.д., что подробнейшим образом освещали все СМИ. В соответствии с п.6 ст.50 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении выборов сведения о размере и других условиях оплаты эфирного времени, должны быть опубликованы соответствующей организацией телерадиовещания.

---

<sup>282</sup> По материалам сайта <http://www.astrobl.ru>

Телекомпании НТК и ГТРК Кубань указали расценки на телеэфир, которые не позволяют кандидатам воспользоваться платным телеэфиром: НТК - 25 тыс. руб./мин., ГТРК Кубань - 100 тысяч руб./мин. В данном случае сознательно применена технология отлучения от телеэфира. Из-за высоких расценок ни один из кандидатов в губернаторы не использовал свое законное право на платную агитацию на каналах организаций телерадиовещания. Не было теледебатов кандидатов на должность губернатора, хотя заложено 50% эфира на теледебаты. Основная информация подавалась в новостных блоках с равным представительство кандидатов в губернаторы.

Следует отметить, что в СМИ Краснодарского края в основном соблюдались требования избирательного законодательства, однако, получая достаточно большое финансирование из краевого бюджета, СМИ все же проводили косвенную агитацию за действующего губернатора.

Таким образом, агитация во время избирательной кампании была направлена не на информирование избирателей о позиции, сильных сторонах и предложениях той или иной политической партии или кандидата, а на манипуляцию мнением избирателя, на попытку с помощью разнообразных технологий склонить его проголосовать за определенного кандидата или партию.

Нарушения избирательного законодательства были замечены и на многих избирательных участках в день выборов. В нарушение требований п.13 ст.17, ст.61 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были не сброшюрованы списки избирателей, не вывешена, либо не заполнена увеличенная форма протокола, плохо оборудованы участки, что заставляло людей голосовать в кабинках по два-три человека и заполнять бюллетени вне кабин для голосования. На некоторых участках не было реестра для голосования вне помещения. Во многих случаях отмечалось незнание законодательства о выборах членами УИК, часто встречалось негативное отношение с их стороны к представителям СМИ и наблюдателям. Подсчет



бюллетеней также проводился с нарушением процедуры. После подсчета голосов председатели УИК по телефону диктовали результаты в ТИК, где их пробовали вводить в компьютерную программу, и лишь после достижения удовлетворительного результата заполняли итоговый протокол УИК<sup>283</sup>.

Рассмотренный пример - не единичный случай злоупотреблений в ходе выборов в Краснодарском крае. Продолжается активное использование административного ресурса, как показали состоявшиеся осенью 2005 года выборы мэра г. Краснодар. Отсюда, по-видимому, и полная апатия избирателей – явка составила всего лишь 26% общего количества избирателей<sup>284</sup>.

Таким образом, приведенные примеры практики реализации избирательного законодательства при проведении прямых выборов глав субъектов РФ свидетельствуют о том, что этот способ избрания далеко не идеален. Что касается косвенных выборов, предусмотренных новой редакцией ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», то в соответствии с новым порядком был избран осенью 2005 года Президент Кабардино-Балкарской Республики, а также губернатор Ставропольского края.

Говоря об особенностях политического участия граждан при проведении выборов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, нельзя обойти вниманием национальные республики, в частности, Республику Дагестан. Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” в первоначальной редакции<sup>285</sup> разрешал законодателю субъекта Федерации устанавливать для данных народов квоты представительства в законодательном органе государственной власти субъекта Федерации и

---

<sup>283</sup> Анализ выборов на Кубани: избиратели продолжают оставаться марионетками в предвыборной игре. / <http://www.regnum.ru/news/234960.html>.

<sup>284</sup> См.: Выборы без сюрприза. //Южный репортер, №24 (024) 26 сентября-2 октября 2005 года. – с.4.

<sup>285</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

представительных органах местного самоуправления (Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ эта норма отменена)<sup>286</sup>.

Конституция Республики Дагестан, действовавшая до 2003 года, гласила: “в Народном Собрании гарантируется представительство всех народов Дагестана”. Таким образом, на первых выборах депутатов Народного Собрания 5 марта 1995 г. в республике было образовано 48 территориальных, 52 национальных, 3 женских и 18 профессиональных округов (избрание депутата в “профессиональном” округе означало его обязательную работу в Народном Собрании на профессиональной основе)<sup>287</sup>. На следующих выборах 7 марта 1999 года образовывались 61 национальный, 39 территориальных, 14 профессиональных и 7 женских округов. Позже постановлением Конституционного Суда Республики Дагестан образование женских округов было признано неконституционным<sup>288</sup>. Выборы 16 марта 2003 г. проходили на основании республиканского закона “О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан” от 30 ноября 2002 г. по 61 одномандатному и 22 многомандатным округам (число мандатов – от 2 до 5)<sup>289</sup>. В каждом из многомандатных округов один мандат являлся свободным (т.е. на него могли претендовать представители любой этнической группы), остальные были закреплены за определенными

---

<sup>286</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>287</sup> См.: Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М., 1998. С. 76. /Цит. по: <http://www.vibory.ru/publikat/PES/ch-1-4>.

<sup>288</sup> Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. Т. 2. М., 2001. С. 41–42./ Цит. по: <http://www.vibory.ru/publikat/PES/ch-1-4>.

<sup>289</sup> Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 12, 25. /Цит. по: <http://www.vibory.ru/publikat/PES/ch-1-4>.

этническими группами. Избиратель получал в руки бюллетень, где все кандидаты были разбиты на группы по мандатам: на мандат № 1, мандат № 2 и т.д. При этом каждый избиратель имел всего один голос, и он мог проголосовать только за одного кандидата – по любому из мандатов (т.е. теоретически кумык мог предпочесть проголосовать по лакской квоте и т.п.). По каждому мандату победитель определялся отдельно; по округам, где победитель не был определен, проводился второй тур.

Всего из 121 мандата было квотировано 38: аварцам – 4, даргинцам – 4, кумыкам – 8, лакцам – 2, лезгинам – 2, русским – 10, табасаранцам – 2, чеченцам – 2, по одному – азербайджанцам, ногайцам, татам и цахурам.

При такой схеме нередко ситуация, когда кандидат, занявший, к примеру, второе место по одной квоте, может при этом получить больше голосов, чем кандидат, победивший в том же округе по другой квоте, так как заранее не известно, какое количество избирателей будет голосовать по каждому из мандатов. Так, ряд мандатов по некоторым квотам был завоеван при поддержке нескольких сот избирателей (или 2–5% общего числа проголосовавших избирателей), в то время как претенденты на мандаты по параллельным квотам не смогли стать депутатами, даже получив более 10 тыс. голосов избирателей.

Следует отметить, что предоставление права выдвижения на конкретный мандат представителям одной этнической группы – скорее пожелание, чем императивная норма, так как в паспортах отметок о национальности нет. Теоретически любой гражданин может выдвинуться на мандат по “чужой” национальной квоте, и его не смогут не зарегистрировать; другое дело, что его скорее всего не выберут. В этом смысле соблюдение сторонами условий квотирования есть акт доброй воли, не что иное, как фактически

внутриэлитное соглашение, которое все соблюдают и попытки нарушить которое вызовут санкции со стороны остальных участников соглашения<sup>290</sup>.

В настоящее время один из высших органов государственной власти Республики Дагестан - Народное Собрание - парламент, избирается всенародным голосованием сроком на 4 года в составе 72 депутатов, в котором представлены 14 народов Дагестана (аварцы, агулы, азербайджанцы, даргинцы, кумыки, лакцы, лезгины, ногайцы, русские, рутульцы, табасаранцы, таты, чеченцы, цахуры) пропорционально их численности. Законодательным актом, регламентирующим проведение выборов в указанный орган, является Закон Республики Дагестан от 25.07.2003 № 22 (ред. от 29.12.2004) «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан»<sup>291</sup>. Указанный закон также учитывает национально-территориальные особенности. Так, согласно закону, выборы депутатов Народного Собрания Республики Дагестан проводятся по смешанной избирательной системе: половина депутатов избирается по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, образуемым на основе средней нормы представительства избирателей на избирательный округ, другая половина - по республиканскому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за республиканские списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками (ст.3 Закона). При этом ст.9 Закона предусмотрено, что «в целях обеспечения в Народном Собрании Республики Дагестан представительства народов, проживающих на территории Республики Дагестан, могут быть установлены квоты представительства народов в Народном Собрании Республики Дагестан». Такие квоты имеют место в многомандатных избирательных округах, при этом число котируемых мест меньше общего числа мандатов в округе. Полномочия по определению количества одномандатных, многомандатных избирательных округов, количества депутатов, избираемых по

---

<sup>290</sup> <http://www.vibory.ru/publikat/PES/ch-1-4>.

<sup>291</sup> Дагестанская правда, №160-162, 30.07.2003.

тому или иному округу, и котируемых по округу мандатов принадлежат Народному Собранию Республики Дагестан. На наш взгляд, приведенные положения, фиксируемые в рассматриваемом законе о выборах, следует расценивать как позитивный опыт, поскольку в таком случае будут учтены и смогут достаточно полно выразиться через избранных депутатов интересы многонационального населения Республики Дагестан. В Законе о выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан имеются и другие нормы, направленные на обеспечение эффективного политического участия граждан в осуществлении государственной власти, устанавливающие дополнительные гарантии избирательных прав. К их числу можно отнести установление формы письменного уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов в приложении 1 к рассматриваемому Закону (ст.23) (хотя, сама форма не совсем корректна, так как содержит формулировку «...и с момента регистрации настоящего уведомления в избирательной комиссии приступаю к сбору подписей...»), в то время как нормами самого закона, в соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что подписи могут собираться со дня, следующего за днем получения комиссией уведомления о выдвижении кандидата); образование одномандатных и многомандатных избирательных округов с учетом территории муниципальных образований, местных условий и национального состава населения (п. 4 ст.9); установление обязанности кандидата предоставлять в избирательную комиссию три финансовых отчета о размерах избирательного фонда и расходовании его средств (п.9ст.50). Однако, в Законе закреплены и нормы, хотя и не противоречащие федеральному законодательству, но, на наш взгляд, устанавливающие неоправданно завышенные требования. Так, согласно п.3 ст. 62 Закона «к распределению депутатских мандатов допускаются зарегистрированные списки кандидатов, каждый из которых получил 10 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по республиканскому избирательному округу...», что неизбежно ведет к сокращению количества

политических партий, имеющих потенциальную возможность быть представленными в Народном Собрании Республики Дагестан.

Свои особенности в плане регламентации политического участия граждан в осуществлении государственной власти имеет и Закон Краснодарского края от 09.06.2003 № 595-кз (ред. от 21.12.2004) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края»<sup>292</sup>. Специфичными являются нормы рассматриваемого Закона Краснодарского края о недопустимости участия в избирательной кампании иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц (ст.10 Закона); об установлении конкретного перечня отдаленных районов Краснодарского края и объективных критериев (особенности конфигурации территории муниципального образования; границы и география расположения населенных пунктов, хозяйствующих субъектов, избирательных участков; наличие автомобильных дорог (в том числе внутрирайонных, внутрихозяйственных, межхозяйственных), железных дорог, подъездных путей к населенным пунктам, избирательным участкам и пассажирского сообщения; наличие труднодоступных и отдаленных территорий, рек и иных водных объектов; наличие телефонной связи и т.п.) при отнесении той или иной территории к избирательному округу в целях максимально возможного равенства представленности в Законодательном Собрании Краснодарского края избирателей, проживающих в различных частях Краснодарского края (ст.15 Закона).

Выборы депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края, как и выборы депутатов Народного Собрания Республики Дагестан, проводятся по смешанной избирательной системе: половина депутатов избирается по мажоритарной избирательной системе, половина – по пропорциональной. При этом во всех субъектах, РФ, находящихся на территории ЮФО, в законодательстве которых в соответствии с требованиями федерального законодательства предусматривается, в том числе, и пропорциональная система при проведении выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации,

---

<sup>292</sup> Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края, №7, 15.07.2003.

используется один и тот же вид пропорциональной избирательной системы, и, соответственно, одна и та же методика распределения депутатских мандатов. По-видимому, обусловлено это практикой применения пропорциональной избирательной системы на выборах в ГД РФ в 2003 году, а также Методическими рекомендациями по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Утверждены постановлением ЦИК РФ от 25 декабря 2002 г. № 167/1419-3)<sup>293</sup>. На основании анализа соответствующих норм законодательных актов субъектов ЮФО (Краснодарского края, Республики Дагестан, Ростовской области) можно сделать вывод о том, что при распределении депутатских мандатов между списками кандидатов используется метод наибольших остатков (квота Хэра), применяется система закрытых списков (хотя, ЦИК РФ рекомендованы открытые списки). При использовании системы закрытых списков целесообразно, по мнению ЦИК РФ, разбить список на региональные части, что предусмотрено соответствующими законами Краснодарского края и Республики Дагестан, в отличие от Ростовской области. По мнению некоторых отечественных ученых-конституционалистов, используемый большинством субъектов РФ и ЮФО вид пропорциональной избирательной системы не самый оптимальный. Так, по мнению В.Е. Чиркина, использование пропорциональной системы является в целом, положительным явлением, однако, применяемый способ вычисления квоты – естественной квоты – архаичен, поскольку сразу все места распределить невозможно, получаются остатки голосов и остатки мест. В связи с этим, автор высказывается в пользу *преференциальной* пропорциональной системы, при которой избиратель в процессе голосования сначала определяет свои партийно-политические предпочтения, а затем из кандидатов, представленных в отмеченном им списке, выбирает одного (можно два, но нежелательно), избрание которого он

---

<sup>293</sup> См.: Научно-практический комментарий Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» /Отв. ред. А.А. Вешняков; Науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Типография Новости, 2003. – с. 732-772.

считает желательным для себя<sup>294</sup>. Действительно, преференциальная пропорциональная система позволяет избирателю самостоятельно определять кандидата в списке той или иной партии, которого он хотел бы видеть избранным прежде всего. Кроме того, рассматриваемый вариант позволяет избежать ситуации, когда лица, занимающие первые места в списке, сознательно отказываются от мандатов, которые в результате переходят к следующим по списку кандидатам, за которых, возможно, избиратель не голосовал бы ни при каких условиях. Однако, при всех положительных моментах, такой порядок в значительной степени усложняет процедуру выборов, как для избирателя, так и для избирательных комиссий. На наш взгляд, при выборе вида пропорциональной избирательной системы региональный законодатель должен, прежде всего, руководствоваться соображениями обеспечения максимальной демократичности выборов, повышения политической активности граждан. В этой связи предпочтительнее пропорциональная избирательная система открытых списков без деления на региональные части с заградительным пунктом не выше 3%.

Говоря о переходе к формированию региональных представительных органов, в том числе и по пропорциональной системе, нельзя не отметить и тот факт, что вследствие этого ставится под вопрос возможность отзыва депутата указанного представительного органа. В этой связи Гошуляк В.В., отмечая тесную связь депутатского мандата с многопартийностью, говорит о том, что «поскольку федеральный законодатель ввел обязательность формирования законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, в том числе по пропорциональной системе, то тем самым он указал на необходимость признания депутатского мандата на уровне субъекта Федерации свободным»<sup>295</sup>. Действительно, при пропорциональной системе кандидат в депутаты выступает не как самостоятельная фигура, а в составе списка, выдвинутого той или иной политической партией. Соответственно, население, не избиравшее непосредственно конкретного депутата, не может наделяться правом его досрочного отзыва. В этом

---

<sup>294</sup> См.: Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки). //Журнал российского права. №11, 2004. – с. 11-15. Чиркин В.Е. О новом порядке выборов в Государственную думу России (неофициальная законодательная инициатива). //Право и политика. №1, 2005. – с. 44-47.

<sup>295</sup> Гошуляк В.В. Юридическая природа депутатского мандата. //Представительная власть, № 2, 2004. – с. 16.



плане введение пропорциональной системы, конечно, сужает сферу политического участия на уровне субъекта РФ, ослабляет связь депутата с избирателями округа. В субъектах Российской Федерации, входящих в ЮФО, имеется законодательный опыт регламентации отзыва депутатов региональных и муниципальных представительных органов, а также выборных должностных лиц местного самоуправления. Такие законодательные акты были приняты в Республике Адыгея, Республике Дагестан, Волгоградской области, Краснодарском крае. Что касается Ставропольского края, то проект закона об отзыве вносился в Государственную Думу Ставропольского края, но был отклонен. Вместе с тем, нельзя сказать, чтобы принятие указанных нормативных актов имело следствием частое и эффективное применение их норм на практике. Таким образом, некоторые минусы введения пропорциональной системы не перевешивают положительные моменты, такие, как большая, по сравнению с мажоритарной системой справедливость выборов, способствование становлению многопартийности. Тем более что возможность отзыва депутатов и должностных лиц сохраняется на уровне местного самоуправления.

Резюмируя изложенное, хотелось бы отметить следующее. Специфика законодательства о выборах субъектов РФ, находящихся на территории ЮФО, и его реализации, во многом определяется территориальным и национальным факторами. Частые изменения федерального законодательства о выборах вносят коррективы и в соответствующие законодательные акты субъектов Федерации, вследствие чего имеют место ошибки и злоупотребления при применении избирательного законодательства. Так, принятие ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» неизбежно повлечет необходимость приведения в соответствие с обозначенным законом нормативно-правовых актов субъектов РФ. Тем более что изменения затрагивают важные стороны организации и проведения выборов, касающиеся времени проведения выборов (установление единых дней выборов в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления), порядка выдвижения (создание избирательных блоков не преду-

смачивается) и регистрации кандидатов, проведения агитации и т.д. Однако, для эффективного политического участия граждан в осуществлении государственной власти посредством участия в выборах недостаточно только привести региональное законодательство в соответствии с указанным федеральным законом, необходимо уяснение сути законодательных нововведений как правоприменителем, так и обычными гражданами-избирателями.

Следует отметить, что по сравнению с выборами такая форма политического участия граждан в осуществлении государственной власти, как референдум, реализуется значительно реже как на региональном, так и на местном уровне. Иногда имеет место инициатива проведения референдума субъекта Федерации или местного референдума, однако по той или иной причине она зачастую так и остается лишь инициативой. В качестве примера можно привести Ставропольский край, где проведение референдума регламентировано Законом Ставропольского края от 16.02.2004 N 9-кз «О референдуме Ставропольского края и местном референдуме»<sup>296</sup>. Руководствуясь нормами указанного закона, Ставропольское региональное отделение политической партии «Союз Правых Сил» 28.02.2005 года обратилось в избирательную комиссию Ставропольского края с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума Ставропольского края по вопросу: «Вы за то, чтобы высшее должностное лицо Ставропольского края – Губернатор Ставропольского края – избирался гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Ставропольского края и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». На основании п.5 ст.6 Закона Ставропольского края «О референдуме Ставропольского края и местном референдуме» избирательная комиссия Ставропольского края, признав предоставленные инициативной группой документы соответствующими требованиям, установленным законодательством о референдумах, направила их на рассмотрение

---

<sup>296</sup> Ставропольская правда, N 35-36 (23168-23169), 19.02.2004

в Государственную Думу Ставропольского края. Руководствуясь п.9 ст.6 Закона Ставропольского края «О референдуме Ставропольского края и местном референдуме», а также п.11 ст.36 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Государственная Дума Ставропольского края признала вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум Ставропольского края Ставропольским региональным отделением ПП «Союз Правых Сил» не соответствующим п.2 и п.6 ст.12 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п.1 ст.3 Закона Ставропольского края «О референдуме Ставропольского края и местном референдуме». В силу изложенного, избирательная комиссия отказала в регистрации инициативной группе Ставропольского регионального отделения ПП «СПС». Скорее всего, току в сложившейся ситуации поставит Конституционный Суд РФ, поскольку инициатива проведения регионального референдума по аналогичному вопросу была проявлена и в других субъектах РФ с тем же результатом. Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что возникновение подобной ситуации во многом обусловлено несовершенством законодательных норм о разграничении предметов вверения и полномочий между РФ и ее субъектами, а также о проведении референдума.

Таким образом, изучение и анализ практики реализации конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти в субъектах показывает, что причиной различного рода злоупотреблений и нарушений в этой сфере является, как низкий уровень правовой культуры граждан, так и в значительной степени, несовершенство конституционно-правового регулирования, о перспективах оптимизации которого речь пойдет далее.

### **2.3. Тенденции развития и совершенствования российского конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти**

Проведенное исследование становления конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти

и практики его реализации позволяет сделать выводы о тенденциях его развития и совершенствования. При этом на наш взгляд, необходимо рассмотреть отдельно конституционное законодательство на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Говоря в целом о федеральном избирательном законодательстве, следует, во-первых, отметить его нестабильность (начиная с 1993 года, выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации и Президента Российской Федерации каждый раз поводились по новым законам, неоднократно менялось законодательство об общих стандартах проведения выборов в Российской Федерации), во-вторых, стремление на федеральном уровне как можно более детально осуществить правовое регулирование проведения выборов, оставляя меньше свободы региональным законодателям. Что касается первого из указанных обстоятельств, то, на наш взгляд, оно вызвано не столько объективными потребностями изменяющегося с течением времени общества, сколько политическими интригами в верхних эшелонах власти, стремлением «подстроить» законодательство в угоду бюрократическим интересам. Косвенным подтверждением данного обстоятельства является тот факт, что вносимые авторитетными отечественными учеными, экспертами, имеющими многолетний опыт в сфере проведения выборов, предложения по совершенствованию избирательного законодательства, зачастую просто игнорируются. Между тем, важность стабильности законов в государстве отмечалась еще Платоном, который усматривал прямую зависимость между ней и стабильностью всего государственного строя. Он утверждал, что если законы являются лишь искусственными порождениями, это приводит к постоянной неопределенности и изменчивости, а, в конечном счете, к смутам<sup>297</sup>. Данная точка зрения не потеряла своей актуальности и применительно к реалиям сегодняшнего дня. Относительно второй из отмеченных тенденций формирования в России федерального избирательного законодательства, можно отметить, что она чаще всего (на наш взгляд, вполне обоснованно) воспринимается учеными конституционалистами отрицательно. Так, Л. Алехичева считает, что

---

<sup>297</sup> Исаев И.А. Платон: игровые элементы властвования. // Государство и право. 1993. №11. – с. 64.

многие коллизии федерального и регионального избирательного законодательств вызваны непродуманностью стратегии законодательного регулирования именно на федеральном уровне. Это происходит вследствие того, что вместо установления общих принципов регулирования избирательных прав граждан, установления общих рамочных гарантий их осуществления, в федеральный закон начинают вноситься положения, применение которых способно необоснованно ограничить потенциал собственного правового регулирования субъектов Российской Федерации<sup>298</sup>. Многие авторы (во многом справедливо) критикуют Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», поскольку «он содержит чрезмерно детальное регулирование вопросов выборов в органы государственной власти субъектов Федерации»<sup>299</sup>, его нормы «не позволяют законодателям субъектов Федерации создавать дополнительные условия и процедуры их реализации, наиболее эффективно и качественно регулировать избирательный процесс на местах при проведении региональных и муниципальных выборов»<sup>300</sup>. Вместе с тем, стремление федерального законодателя урегулировать как можно более полно большинство вопросов по предметам совместного ведения, на наш взгляд, способствует сокращению практики так называемого «опережающего законодательства субъектов РФ», что воспринимается позитивно некоторыми авторами<sup>301</sup>. С точки зрения Вешнякова А.А., конкретизация законодательства о выборах является одной из первоочередных мер, посредством которых выборы станут преградой для политической коррупции в России<sup>302</sup>. По нашему мнению, необходимость детального федерального регулирования выборов и референдумов, учитывая то, что Россия – федеративное государство, вызывает большие сомнения. Тем более, не является панацеей для устранения противоречий между федеральным

---

<sup>298</sup> Алехичева Л. Слово в защиту регионального законодательства. В чем причина противоречий между федеральными и местными правовыми актами. // Независимая газета. 2 марта 2000. – с. 4.

<sup>299</sup> Чертков А.Н. Гармонизация федерального и регионального законодательства в сфере совместного ведения: накопленный опыт, механизмы, критерии, превенция разрушения единого правового пространства России. //Право и политика, №1, 2005. – с. 56.

<sup>300</sup> Воробьев Н.И. Указ. соч. – с. 15.

<sup>301</sup> См.: Золотухина Т.А. Проблемы законодательства субъектов Российской Федерации. //Право и политика, № 11, 2004. – с. 32.

<sup>302</sup> См.: Политическая коррупция в России (материалы круглого стола). Выступление Вешнякова А.А.// Государство и право. № 3, 2003. – с. 106.

и региональным законодательством. Однако, вместо того, чтобы уделить больше внимания выработке стратегии развития законодательства, федеральный законодатель продолжает проводить свою линию.

Отмеченные проблемы, спорные моменты законодательства о выборах и референдумах являются одной из причин бюрократизации<sup>303</sup> самих выборов, а также политической коррупции в России, что, безусловно, отрицательно сказывается и на всех сферах жизнедеятельности российского общества на современном этапе.

Следует отметить, что на современном этапе велика роль Президента РФ, который в качестве субъекта законодательной инициативы вносит весомый вклад в развитие законодательства о выборах и референдумах. Благодаря его законодательным инициативам произошли отмена прямых выборов высшего должностного лица субъекта РФ и переход к формированию Государственной Думы РФ по пропорциональной системе. Соответствующие изменения, устанавливающие новые правила замещения должности главы субъекта РФ, были внесены принятием Федерального закона Российской Федерации от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"<sup>304</sup>. Что касается нового порядка замещения должности главы администрации в субъектах РФ, то, по мнению достаточно авторитетных ученых-конституционалистов, юридических ограничений для его введения нет<sup>305</sup>, вопрос только в выборе оптимальных путей его реализации<sup>306</sup>. Не углубляясь в дискуссии, анализ «за» и «против», выявление

---

<sup>303</sup> См.: Затонский В.А. Государство, политика, право, выборы: актуальные вопросы теории и практики демократии участия. // Право и политика, №5, 2003. – с. 37.

<sup>304</sup> СЗ РФ, 13.12.2004., №50, Ст. 4950.

<sup>305</sup> См.: Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта). // Журнал российского права. № 11, 2004. – с. 9.

<sup>306</sup> Чертков А.Н. О путях реализации инициатив Президента России по вопросу изменения порядка замещения должностей высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. // Право и политика. №11, 2004. – с. 51-55.

причин, целей и прогнозирование результатов, констатируем лишь единственный, имеющий в рамках проводимого исследования значение, факт: отстранение граждан от выборов глав субъектов РФ, безусловно, сужает сферу политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Что касается введения пропорциональной системы, то практика ее применения достаточно распространена в зарубежных государствах, поэтому сам факт законодательного закрепления, на наш взгляд, не является негативным, однако положения вновь принятого закона все же снижают возможности широкого участия в выборах политических партий, не представленных в настоящее время в Государственной Думе РФ. В целом, прогнозировать последствия последних изменений избирательного законодательства пока достаточно сложно, можно отметить лишь отсутствие положений, направленных на стимулирование широкого политического участия граждан в осуществлении государственной власти, а также ярко прослеживающуюся тенденцию обеспечения как можно более полного контроля выборов и референдумов «сверху».

Кроме того, Президент РФ являлся инициатором принятия уже упоминавшегося ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». К числу наиболее существенных новелл указанного закона следует отнести установление единого дня голосования на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления – второе воскресенье марта или второе воскресенье октября, а в год проведения выборов депутатов ГДРФ – в день голосования на указанных выборах; установление максимального (7 процентов) заградительного барьера для партий, участвующих в выборах депутатов законодательного органа субъектов РФ; увеличение государственного финансирования политических партий. Отмеченные изменения законодательства о выборах и референдумах вызвали многочисленные дискуссии в обществе и научной среде. На наш взгляд, отмеченные нововведения опять-таки преследуют цель обеспечения подконтрольности со стороны государства политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Кроме

того, переход к формированию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и органов законодательной власти в субъектах РФ с применением пропорциональной системы, поставил под вопрос перспективы развития законодательства об отзыве депутатов, которое итак, начиная с принятия Конституции РФ, развивалось слабо и непоследовательно. Положения об отзыве на федеральном уровне не нашли закрепления в специальном федеральном законе, на уровне субъектов Федерации законодатель интерпретировал право отзыва выборных должностных лиц не всегда в соответствии со смыслом Конституции РФ. Вследствие чего довольно часто в решение возникающих в этой сфере проблем приходилось вмешиваться Конституционному Суду РФ, порой вторгаясь при этом в компетенцию законодателя. Политическая реформа, суть которой сводится к отказу от прямых выборов глав субъектов РФ, осуществленная по инициативе Президента РФ путем внесения изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», автоматически повлекла признание утратившими силу статей, устанавливающих процедуру и основания отзыва. Между тем, отмеченные тенденции развития законодательства не являются основанием для отказа от института отзыва выборных должностных лиц на муниципальном уровне. Отказаться от отзыва как формы политического участия, посредством которой реализуется принцип народовластия, осуществляется контроль избирателей за выборными должностными лицами, было бы неправильно. На наш взгляд, необходимо принятие соответствующего федерального закона, максимально учитывающего реалии сегодняшнего дня, тенденции внутривнутриполитического развития, новеллы законодательства последнего времени, в котором были бы детально разработаны процедурные моменты отзыва, дан исчерпывающий перечень оснований отзыва и конкретно определен круг выборных должностных лиц, которые могут быть отозваны.

Что касается тенденций развития референдумного законодательства, то, как уже отмечалось, новый закон был принят совсем недавно. Сравнивая его нормы с предыдущим законом, следует, к сожалению, констатировать, что многие из них в



определенной степени сужают возможности осуществления политического участия граждан в осуществлении государственной власти посредством участия в референдуме. Такой вывод можно сделать, если проанализировать изменения в условиях и процедуре проведения референдума РФ. Так, в новом законе расширен круг вопросов, по которым референдум проводиться не может (п.5 ст.6); с одного года до двух лет увеличен срок, в течение которого не может проводиться референдум по одному и тому же вопросу (п.5 ст.7) и т.д. Кроме того, на наш взгляд, дополнительные трудности для осуществления политического участия граждан в осуществлении государственной власти посредством участия в референдуме создает увеличение объема закона в целом, ставшее следствием излишней детализации; значительное усложнение процедурных моментов, связанных с инициативой проведения референдума (в частности, путем установления жестких сроков их осуществления). Изложенные обстоятельства заставляют сомневаться в том, что новый закон учитывает, прежде всего, интересы общества в целом. Безусловно, его принятие было объективно необходимым, но, возможно, в несколько ином содержании.

Следует отметить, что пристальное внимание, уделяемое в настоящее время проблемам совершенствования законодательства о выборах и референдумах, обусловлено тем, на наш взгляд, тем, что данные формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти являются самыми массовыми, и, к тому же, имеют место как на федеральном, так и на региональном и местном уровне. Однако законодательство об иных формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти в рассматриваемом контексте также заслуживает внимания.

Так, конституционное законодательство, регулирующее отношения в сфере многопартийности, также находится в процессе постоянного совершенствования. Такое совершенствование осуществляется как путем внесения изменений и дополнений в действующий закон на основе изучения эффективности его действия, так и в ходе правоприменительной практики, включая использование возможностей

конституционного правосудия<sup>307</sup>. В последнее время высказывается мнение о необходимости и целесообразности конституирования в России трех-четырех политических партий, которые, являясь реальной политической силой, смогут наиболее эффективно осуществлять политическое участие. Предприняты и конкретные законодательные меры в этом направлении - Федеральный закон от 20.12.2004 № 168-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях"<sup>308</sup> – повысил требования к политическим партиям. Теперь в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии, а в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии. Эти меры позволят сократить общее количество партий, сохранив только реально функционирующие.

Следует констатировать, что на сегодняшний день основная масса законов, регулирующих различные формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти, уже принята. Но жизнь не стоит на месте, поэтому и законодатель рассматривает перспективы дальнейшего развития конституционного законодательства о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти. Иногда при этом (например, принятие Федерального закона Российской Федерации от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"») происходит сужение сферы политического участия граждан. Но в тоже время, предусматриваются новые возможности его расширения

---

<sup>307</sup> Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели. К принятию закона о партиях. //Журнал российского права. № 1. 2002. – с.25.

<sup>308</sup> Российская газета, №286, 24.12.2004.

(принятие ФЗ от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>309</sup>).

Думается, что в целях более эффективного развития конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти российскому законодателю целесообразно строить свою деятельность на основе *принципов прогнозирования, долгосрочного планирования и ориентированности разработки и подготовки нормативных правовых актов на научной основе с учетом жизненных интересов и потребностей населения*. В частности немаловажное значение имеют теоретические разработки, которые касаются *упорядочения правовых актов, приведения их с помощью системного сцепления в единое непротиворечивое целое*. Повышению качества законодательных актов о формах политического государства во многом способствует и *обязательный порядок проведения научного анализа и независимой комплексной научной экспертизы* всех проектов законодательных актов, вносимых на рассмотрение законодательного органа; использование в законодательном процессе *системы мониторинга, глубокого анализа всех качественных и количественных показателей его результативности, а также создание широкой системы информирования* всех участников законодательного процесса об эффективности действия принятых по их инициативе законов.

Кроме того, на принятие тех или иных законов о формах политического участия в осуществлении государственной власти со своей стороны оказывают влияние и *сами граждане*. От их *политической активности, правосознания и правовой культуры* во многом зависит характер законодательных норм. Поскольку самое трудное в современной России – преодоление формировавшихся веками стереотипов, связанных с принижением роли человека, пренебрежением его правами, свободами, достоинством. Эти стереотипы в первую очередь определяют аморализм современного российского общества. Необходимо использовать все средства, и, прежде всего, конституционные институты и механизмы, для того

---

<sup>309</sup> Российская газета, 7 апреля 2005 г.

чтобы постепенно, шаг за шагом, преодолевать этот аморализм<sup>310</sup>. На наш взгляд, огромный потенциал в этом смысле имеет совершенствование законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Теперь перейдем к исследованию тенденций развития и совершенствования конституционного законодательства о формах политического участия граждан в субъектах РФ, находящихся на территории ЮФО.

Следует отметить, что динамика развития конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти различна в субъектах РФ, находящихся на территории ЮФО. Так, в настоящее время в Ростовской области порядок проведения выборов в депутаты законодательного (представительного) органа установлен Областным законом Ростовской области от 09.07.2003 № 11-зс (ред. от 29.12.2004) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области»<sup>311</sup>. Кроме того, продолжает действовать и Областной закон Ростовской области от 23.12.2002 № 291-зс (ред. 29.12.2004) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области»<sup>312</sup>. Связано это с тем, что функционирующее в настоящее время Законодательное Собрание Ростовской области третьего созыва было избрано в 2003 году по мажоритарной системе, в соответствии с порядком, установленным Областным законом о выборах № 291-зс. Однако, следующее Законодательное Собрание, четвертого созыва, будет избираться путем применения смешанной избирательной системы, т.е. 22 депутата будут избираться по одномандатным избирательным округам, а 23 – по единому избирательному округу по пропорциональной системе (п. 3 ст.1, п.4 ст.72 Областного закона «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области» № 11-зс). В связи с изложенным, областной закон от 23 декабря 2002 года N 291-ЗС "О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области" применяется только к правоотношениям, возникшим в связи с назначением и проведением повторных и

---

<sup>310</sup> Лукашева Е.А. Права человека как критерий нравственного измерения политики и государственной власти. / Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, социально-психологические аспекты). Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1997. – с. 36.

<sup>311</sup> Наше время, № 145-148. 11.07.2003.

<sup>312</sup> Наше время, №255-258, 24.12.2002.

дополнительных выборов депутатов Законодательного Собрания Ростовской области третьего созыва, и утрачивает силу со дня назначения выборов депутатов Законодательного Собрания Ростовской области четвертого созыва (п. 5 ст.72 Областного закона «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области» № 11-зс). Таким образом, можно констатировать, что законодательство о выборах в Ростовской области развивается достаточно динамично, необходимые законодательные акты принимаются, в общем, своевременно, что дает возможность четкого уяснения их положений, выявления и устранения возможных противоречий федеральному законодательству, пробелов и других юридических ошибок. Однако, ситуация с законодательством о выборах не столь благополучна в других субъектах РФ, находящихся на территории ЮФО. К примеру, в Ставропольском крае до сих пор не принят закон о выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края, в котором предусматривалось бы формирование указанного законодательного (представительного) органа, в том числе и по пропорциональной системе. Скорее всего, он будет принят еще до конца 2005 года, поскольку уже сделан первый шаг в этом направлении – Законом Ставропольского края от 20.06.2006 №29-кз «О поправках к Уставу (Основному закону) Ставропольского края»<sup>313</sup> внесены поправки в Устав (Основной закон) Ставропольского края, предусматривающие увеличение численности депутатов Государственной Думы Ставропольского края до 50 человек, половина из которых будет избираться по пропорциональной системе.

Поскольку основная масса изменений в соответствии с ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» вносится в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», следует уделить внимание состоянию и перспективам развития в законодательстве субъектов ЮФО другой, значимой наравне с выборами, форме политического участия граждан в осуществлении государственной власти – референдуму субъекта Федерации.

---

<sup>313</sup> Ставропольская правда, №134-135, 24.06.2005.

Прежде всего, следует отметить, что законодательство о референдумах в некоторых субъектах РФ, находящихся в пределах ЮФО, не соответствует федеральному законодательству уже в силу того, что принято достаточно давно и не подверглось соответствующим изменениям. Так, в Республике Дагестан закон о референдуме в п.1 ст.7 устанавливает перечень вопросов, которые не могут выноситься на референдум Республики Дагестан или местный референдум. Одним из них является вопрос «о формировании состава органов государственной власти Республики Дагестан или органов местного самоуправления, персональном составе указанных органов». Между тем, в пп. «б» п.8 ст.12 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», закреплено, что на референдум субъекта РФ, местный референдум не может быть вынесен вопрос «о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления». При этом в п.9 вышеназванной статьи говорится о недопустимости установления иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных в самой статье. Таким образом, можно констатировать, что законодатель Республики Дагестан необоснованно вышел за пределы своих полномочий, расширив перечень вопросов, которые не могут выноситься на референдум, тем самым, нарушив федеральное законодательство. Еще более существенные расхождения Закона Республики Дагестан о референдуме с нормами ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» прослеживаются в части инициативы проведения референдума. Федеральный закон достаточно конкретно определяет субъектов выдвижения инициативы проведения референдума – это инициативная группа граждан, имеющих право на участие в референдуме, избирательное объединение, иное общественное объединение, соответствующее требованиям, определяемым федеральным законодательством. Согласно же п.1 ст. 10 Закона Республики Дагестан «О референдуме в Республике Дагестан» с инициативой проведения референдума Республики Дагестан, помимо граждан, могут выступать также и Народное Собрание Республики Дагестан, Государственный Совет Республики

Дагестан, Конституционное Собрание, что явно противоречит федеральному закону. Не в полной мере соответствуют федеральным и нормы законов о референдумах в других субъектах РФ, находящихся в пределах ЮФО. Так, Закон Волгоградской области «О референдумах Волгоградской области» Часть II «Об областном референдуме», определяя перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, допускает то же нарушение норм федерального законодательства, что и Закон о референдуме в Республике Дагестан, о чем уже упоминалось выше. Кроме того, в отличие от федерального закона, устанавливающего, что избирательное или иное общественное объединение, выдвигающее инициативу проведения референдума, должно быть зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом, не позднее, чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума, анализируемый закон Волгоградской области этот срок сокращает до шести месяцев (ст.11 Закона).

Говоря о выдвижении инициативы проведения референдума, следует отметить, что, на наш взгляд, попытка наиболее четко определить круг ее субъектов сделана в Законе Краснодарского края «О референдумах в Краснодарском крае». Помимо субъектов, перечисленных в федеральном законе, он фиксирует возможность выдвижения инициативы проведения местного референдума представительным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования (п.2 ст.7 Закона). Действительно, выдвижение инициативы проведения местного референдума может быть осуществлено представительным органом муниципального образования, но не в отдельности, а совместно с главой местной администрации (пп.3 п.3 ст.22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В этой связи, следует отметить, что, действительно, целесообразно в законах субъектов Федерации конкретно определить перечень субъектов, которым, помимо четко определенных в законе, принадлежит право выдвижения инициативы проведения соответствующего референдума (а не ограничиваться нормой о том, что «федеральным законом инициатива проведения референдума может быть

предоставлена иным субъектам, как это установлено п. 2 ст.6 Областного закона Ростовской области «Об областном референдуме»). Безусловно, при этом нужно в точности соблюдать нормы федеральных законов. Как правило, региональный законодатель редко в полной мере пользуется возможностями правового регулирования тех вопросов участия в референдуме, в которых федеральный законодатель предоставляет ему относительную свободу действий. Например, п.3 ст. 13 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что законом субъекта Федерации может быть установлен срок, в течение которого референдум субъекта РФ, местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводятся, при этом указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума. Многие субъекты РФ, находящиеся в пределах ЮФО, в своих законах о референдуме предпочли установить максимальный срок, допускаемый федеральным законом (Республика Дагестан, Ростовская область, Краснодарский край). Более демократичным в этом смысле оказался Закон Ставропольского края, в котором указанный срок составляет один год. Конечно, обозначенные недостатки законодательства о референдумах субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, не являются исчерпывающими, зато дают достаточно ясное представление о его состоянии в целом. Учитывая, что нами были проанализированы лишь некоторые статьи законов о референдумах нескольких субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, и выявлено такое количество несоответствий федеральному законодательству, представляется излишне оптимистичной позиция Центральной избирательной комиссии РФ, выраженная в Приложении к постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 31 августа 2004 года № 115/868-4 «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002-2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». В нем отмечается, что «законодателями субъектов Российской Федерации проведена масштабная работа по приведению



регионального законодательства о выборах и референдумах в соответствии с федеральными законами» и что «в целом, применительно ко всей избирательной системе Российской Федерации, в настоящее время существует необходимость его корректировки в сравнительно небольшом объеме»<sup>314</sup>.

Несовершенство законодательных актов о референдумах субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, во многом является также следствием погрешностей законодательной техники. Зачастую региональный законодатель чересчур увлекается копированием норм федеральных законов. Это приводит к тому, что законы становятся слишком объемными и сложными для восприятия. К примеру, Закон Краснодарского края «О референдумах в Краснодарском крае» в ст.3 практически полностью воспроизводит перечень терминов, понятий и их значений, данный в ст.2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». На наш взгляд, достаточно было указать, что в данном законе используются основные понятия и термины, предусмотренные ст.2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а при необходимости дать определение иных понятий, используемых в законе, как это сделано в Областном законе Ростовской области «Об областном референдуме». На основе анализа нормативно-правовых актов о референдуме субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО. можно также сделать вывод о том, что унификация нормативно-правовой терминологии, используемой законодательными и иными правотворческими органами при подготовке правовых актов, является одним из приоритетных направлений обеспечения единого правового пространства Российской Федерации<sup>315</sup>. Поэтому региональный законодатель, избегая слепого копирования, должен придерживаться общепринятой юридической терминологии.

Подводя итог, хотелось бы отметить те основные условия, которые, на наш взгляд, являются залогом эффективного развития и совершенствования законодательства о выборах и референдумах субъектов РФ, находящихся в пределах

---

<sup>314</sup> Цит. по: [http://www.cikrf.ru/\\_1/norm\\_akt/Zp040868/Zp040868.htm](http://www.cikrf.ru/_1/norm_akt/Zp040868/Zp040868.htm)

<sup>315</sup> Магомедов С.К. Унификация нормативно-правовой терминологии и единое правовое пространство России. //Журнал российского права, №3, 2004. – с. 23.

ЮФО. Прежде всего, по нашему мнению, необходимо разработать общую для всех субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, *Программу развития конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти*. В рамках этой программы предусмотреть комплекс мер, направленных на: 1) развитие законодательства субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, путем выявления круга вопросов, по которым необходимое правовое регулирование отсутствует и последующей подготовки соответствующих проектов законов о тех или иных формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти; 2) совершенствование уже имеющихся законодательных норм, регулирующих осуществление политического участия граждан в осуществлении государственной власти в целях приведения его в соответствие с федеральным законодательством, устранения юридических неточностей, пробелов и других ошибок законодательной техники. Такими мерами, в первую очередь, должны стать следующие:

- создание (в тех субъектах РФ, находящихся в пределах ЮФО, где таковые отсутствуют) и обеспечение эффективного функционирования экспертных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, в целях: 1) проведения правовой экспертизы законопроектов на предмет соответствия федеральному законодательству и требованиям законодательной техники; 2) мониторинга нормотворчества для упорядочения законодательства, оценки его «адекватности задачам, стоящим перед государством и обществом»<sup>316</sup>; 3) анализа законов на коррупциогенность<sup>317</sup>.

- активизация продвижения законодательных инициатив по вопросам политического участия граждан в осуществлении государственной власти, выносимых законодательными органами государственной власти субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, на рассмотрение Государственной Думы РФ (по

---

<sup>316</sup> Шарандин Ю.А. Мониторинг – эффективное средство корректировки принятых законов и практики их применения. //Вестник Совета Федерации, №1, 2005. – с.20.

<sup>317</sup> О методике анализа закона на коррупциогенность см.: Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность. //Журнал российского права, №2, 2005. – с. 77-88.

статистике, не более 2-3% инициатив региональных законодательных органов, в конечном счете, приобретает статус закона<sup>318</sup>);

- обеспечение тесного сотрудничества по вопросам развития законодательства о формах политического участия граждан соответствующих органов государственной власти субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, с Советом по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания РФ с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ.

- проведение научных семинаров, конференций по проблемам создания и практики применения конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти.

Другим необходимым условием, способствующим прогрессивному развитию законодательства субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, является *массовое привлечение самих граждан к участию в их создании*. Как отмечает Шаров А.В., «предполагается, что к концу 2005 года доля законодательных актов, разработанных с участием структур гражданского общества в соответствии с требованиями открытости, будет составлять 20%, к концу 2006 года – 50%, к концу 2010 года – 90% от общего числа разрабатываемых законодательных актов»<sup>319</sup>. На уровне субъектов Федерации достаточно широкое участие представителей общественности в создании законов может осуществляться посредством их участия в деятельности Общественных палат субъектов Федерации. Об этом органе упоминается в ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации», однако для его создания и функционирования необходимо принятие соответствующего закона субъекта Федерации (тем более, что участие в деятельности Общественной палаты – новая перспективная форма политического участия граждан). В настоящее время в субъектах РФ, находящихся на территории ЮФО, такие законы не приняты, однако в Ставропольском крае представителями ведущих общественных организаций разработан проект Закона Ставропольского края «Об общественной палате

---

<sup>318</sup> Торшин А. Инструмент консолидации регионального законотворчества //Вестник Совета Федерации, №1, 2005. – с. 17.

<sup>319</sup> Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы. //Журнал российского права, №4, 2005. – с. 28.

Ставропольского края»<sup>320</sup>. Проект во многом поверхностный, в некоторых положениях недостаточно конкретный. В целях оказания содействия складыванию эффективного правового регулирования по этому вопросу нами разработан собственный проект Закона Ставропольского края «Об общественной палате Ставропольского края» (Приложение 1).

Таковы основные условия, необходимые, на наш взгляд, для обеспечения эффективного развития конституционного законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти на федеральном уровне, а также в субъектах РФ, находящихся на территории ЮФО.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

На основании проведенного исследования, положения которого были изложены выше, можно сделать ряд выводов.

Прежде всего, о том, что политическое участие граждан в осуществлении государственной власти является самостоятельным научным понятием, употребляемым представителями различных наук – политологии, философии, юриспруденции. Хотя, как показывает проведенное исследование, современной юридической наукой теоретические основы политического участия граждан в осуществлении государственной власти разработаны недостаточно. Кроме того, подходы с позиций различных наук (например, политологии и юриспруденции) к определению понятия политического участия граждан в осуществлении государственной власти, выявлению его признаков, функций, задач, условий и форм осуществления существенно разнятся. Не отличаются однообразием и взгляды представителей юридической науки на круг вопросов, связанных с пониманием политического участия граждан в осуществлении государственной власти. На основе сравнительного анализа подходов к определению понятия политического участия граждан в осуществлении государственной власти, представляется, что наиболее точно его можно

---

<sup>320</sup> Подробнее см.: Белуза А. Будильник прозвенел. Федеральный закон об Общественной палате подтолкнул процесс объединения некоммерческих организаций Ставрополя. //Ставропольская правда, 19 апреля 2005 г.

определить как протекающий в разнообразных правовых формах процесс, опосредующий взаимосвязь гражданского общества и государства, в ходе которого граждане, реализуя принадлежащие им политические права, принимают участие в управлении делами государства, выражая свои интересы, становясь причастными к властным отношениям.

Уже из этого определения становится понятным, почему на современном этапе интерес к проблемам политического участия граждан в осуществлении государственной власти значительно возрос. Являясь сферой жизнедеятельности гражданского общества, эффективное политическое участие граждан в осуществлении государственной власти способно решить стоящий особо остро на повестке дня вопрос – качественно изменить отношения между личностью и государством, преодолеть отчуждение между личностью и безличной и надличной государственной машиной<sup>321</sup>. В современных российских условиях проблема нахождения способов для обеспечения конструктивного взаимодействия между государством и формирующимся гражданским обществом весьма актуальна. Первоначально сама государственная власть не была заинтересована в активном политическом участии граждан. Различными способами, в том числе с помощью манипулятивных технологий, а также принимаемых в собственных (а не общественных) интересах законодательных актов представители государственной власти формировали у граждан ощущение бесполезности любых попыток политического участия в осуществлении государственной власти. И результат не заставил себя ждать – на сегодняшний день, как справедливо отмечает Тепляшин И.В., «граждане с недоверием относятся к социальной сфере, проявляют крайне низкую способность к общественной самоорганизации. Личность в полной мере не готова активно участвовать в политической деятельности, которая превратилась в занятие для

---

<sup>321</sup> Ковалев С.А. Прагматика политического идеализма. – М.: Институт прав человека, Книжный дом «Университет», 1999. – с. 59.

общественной элиты»<sup>322</sup>. Отмеченное негативное явление характерно не только для российского общества. Оно составляет дилемму современной демократии в целом, поскольку «мы требуем от общественной жизни больше, чем готовы в нее привнести; мы хотим участвовать во власти и в то же время желаем, чтобы нас оставили в покое»<sup>323</sup>. Теперь уже проблема неучастия граждан, их политической апатии стала волновать не только представителей науки, но и государственную власть, перед которой остро встал вопрос самолегитимации. В итоге вопреки всем известным концепциям построения гражданского общества и правового государства властью стали предприниматься попытки привлечения граждан к осуществлению политического участия, стимулирования проявления гражданами политической активности. Такие ориентиры российским органам государственной власти были заданы Президентом РФ В. Путиным, который в своем выступлении на Гражданском Форуме подчеркнул, что «без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего благополучного общества: здесь нужен диалог на равных»<sup>324</sup>. Решение поставленной задачи – длительный процесс, требующий тщательно проработанной стратегии. Этой цели должны служить теоретическая разработка вопросов политического участия граждан в осуществлении государственной власти с позиций юридической науки и выявление достоинств и недостатков конституционно-правового регулирования политического участия граждан в осуществлении государственной власти на современном этапе развития российского государства.

Что касается теоретических вопросов политического участия граждан в осуществлении государственной власти, то наиболее актуальным из них было уделено достаточно внимания в ходе исследования. Многие выводы и

---

<sup>322</sup> Тепляшин И.В. Становление российской правовой государственности и правовая активность граждан. // Журнал российского права. №1. 2002. – с. 38.

<sup>323</sup> Зидентоп Л. Демократия в Европе. /пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. М., 2001. – с. 78.

<sup>324</sup> Цит. по: Керимов А.Д. К вопросу о формировании в России гражданского общества. //Право и политика. №8, 2002. – с. 8.

заклучения стали логическим следствием изучения бесценного опыта прошлого – эволюции форм политического участия граждан в процессе становления и развития государства, а также воззрений известнейших древних мыслителей и современных ученых. Основополагающими, на наш взгляд, являются выводы о том, что политическое участие граждан в осуществлении государственной власти как явление имеет давнюю историю, его формы видоизменялись, совершенствовались в процессе исторического развития. Иногда политическое участие граждан в осуществлении государственной власти было минимальным, в другие периоды – достаточно массовым. Политический режим может влиять на степень политического участия граждан в осуществлении государственной власти, сужая либо расширяя возможности для его реализации. Однако даже при самом неблагоприятном для политического участия граждан режиме оно сохраняется. Наиболее же широкие возможности для массового политического участия граждан в осуществлении государственной власти предоставляет демократический политический режим. Изучение взглядов представителей политико-правовой мысли позволяет заключить, что независимо от своего положительного или отрицательного отношения к осуществлению политического участия широкими слоями населения большинство авторов все-таки приходят к выводу если не о необходимости, то о неизбежности его в той или иной степени, в той или иной форме. Изучение мирового опыта осуществления и понимания политического участия граждан в осуществлении государственной власти необходимо для выработки более четкого и целостного представления о нем, выявления общих закономерностей развития. Вместе с тем, необходимо учитывать, что конкретные исторические особенности развития отдельного государства обуславливают как тенденции развития законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти, так и его научную доктрину. В России огромное значение в формировании концепции политического участия граждан в осуществлении

государственной власти сыграл советский период. Безусловно, на современном этапе взгляды на осуществление политического участия граждан формируются исходя из идей гражданского общества и правового государства, однако иногда сказываются сложившиеся в советский период стереотипы, от которых освободиться оказалось не так просто. Между тем, следует отметить, что опрометчиво было бы отменить теоретические разработки советских ученых-юристов, касающиеся вопросов понимания и осуществления политического участия граждан в осуществлении государственной власти, классификации его форм. Во многом они не утратили своей объективности. Переосмысленные с позиций сегодняшнего дня, они могут успешно использоваться в дальнейших исследованиях проблем политического участия граждан в осуществлении государственной власти, поскольку в трудах современных отечественных представителей юридической науки она разработана мало.

Однако теоретическая разработанность еще не обеспечивает эффективного осуществления политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Многое зависит и от законодательных гарантий. Недостаточно декларативно провозгласить право на осуществление политического участия граждан в осуществлении государственной власти в той или иной форме, нужен также законодательный механизм его реализации. Ярким примером является советский период, когда конституционными нормами предоставлялись широкие возможности для осуществления политического участия граждан в осуществлении государственной власти, однако ввиду отсутствия необходимо механизма реализации они во многом оставались декларативными. В настоящее время признано, что среди неотъемлемых прав человека существует группа прав, которые можно объединить под общим названием «права на участие». В частности, и, прежде всего, это политические права, позволяющие человеку принимать участие в формировании тех законов и той власти, которым он в дальнейшем должен



подчиняться<sup>325</sup>. Именно с реализацией политических прав связано осуществление конкретных форм политического участия граждан. Спектр закрепляемых в Конституции политических прав позволяет сделать вывод о перечне форм политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Дальнейшее, более детальное регулирование осуществления политического участия в конкретных формах происходит посредством принятия соответствующих законодательных актов. Немаловажным фактором при этом является выстраивание правовой политики в указанной нормотворческой сфере, своего рода правотворческой политики. В юридической науке ряд авторов высказывается о необходимости перехода к методологии формирования системы законодательства, т.е. научно обоснованном принятии нормативных актов, увязанных в единую систему<sup>326</sup>. Развитие законодательства о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти также должно происходить в контексте единой правовой политики, с соблюдением требования системности. Как показало проведенное диссертационное исследование, российское законодательство о формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти вплоть до последнего времени в основном развивалось бессистемно, что и определило результат. На современном этапе законодательная власть должна как можно более полно использовать теоретические разработки ученых-юристов для выработки стратегии законотворчества. Наряду с вышеуказанными мерами это позволит обеспечить должное законодательное регулирование правоотношений в сфере политического участия граждан в осуществлении государственной власти и других сферах.

Таким образом, изложенное позволяет сделать вывод о том, как велика роль государства и его органов в обеспечении гражданам реальной

---

<sup>325</sup> Ковалев С.А. Указ. соч. – Там же.

<sup>326</sup> См.: например: Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики //Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. – с. 27-43; Малько А.В. Шундииков К.В. Правовая политика современной России: цели и средства. // Государство и право. 2001. № 7. - с. 15-22.

возможности для осуществления политического участия в различных формах. Действительно, принципиальное значение имеет создание соответствующих правовых, политических, социальных и экономических условий. Однако граждане, со своей стороны, также не должны оставаться безучастными. Как отмечает В. Остром «...каждый индивид, прежде всего сам ответственен за решение своих собственных проблем, добровольно объединяясь с другими индивидами...»<sup>327</sup>. Поэтому для налаживания эффективного механизма осуществления политического участия граждан, развития и совершенствования его форм недостаточно усилий одного государства, необходимо активное содействие как каждого отдельно взятого гражданина, так и общества в целом. Только в этом случае Россия может рассчитывать на благополучное завершение затянувшихся реформ и претендовать на статус истинно демократического правового государства с развитым гражданским обществом.

## **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

### **Нормативный материал:**

#### Международные нормативные акты:

1. Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина от 10 декабря 1948 г.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.

#### Нормативно-правовые акты СССР:

3. Декларация прав и свобод человека и гражданина РСФСР от 22 ноября 1991 года // Ведомости РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.
4. Конституция СССР 1977 года. //Свод законов СССР. Т.3. 1990.
5. Конституция РСФСР 1937 года // СУ РСФСР. 1937. №2. Ст.11.
6. Конституция СССР 1936 года (утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936). // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283, 06.12.1936.

---

<sup>327</sup> Остром В. Демократия и самоуправление. //Государство и право. №4, 1994. – с. 125-126.

7. Конституция РСФСР 1925 года (утв. Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного закона) РСФСР») // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.
8. Конституция СССР 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. №2. Ст. 24.
9. Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» от 27 декабря 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №1. Ст. 10.
10. Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. №44. Ст. 1305.
11. Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.
12. Закон СССР «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» // Ведомости СССР. 1959. №44. Ст. 222.
13. Инструкция о выборах в Советы (утв. Президиумом ЦИК СССР 18 октября 1930 г.) // Собрание законов и распоряжений от 18 октября 1930 года. № 50. Ст. 524.
14. Положение о добровольных обществах и их союзах (утв. ВЦИК и СНК РСФСР 10 июля 1932 г.). // СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331.
15. Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 г. №1856-1 «О проведении референдума по вопросу о Союзе Советских Социалистических республик» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 52. Ст. 1161.
16. Постановление Президиума ЦИК СССР от 06.04.1925 «О применении инструкции о перевыборах в Советы» // СЗ СССР. 1925. № 42. Ст. 313.
17. Постановление Президиума ЦИК СССР «Об инструкции о перевыборах в советы» от 16.01.1925 г. // СЗ СССР. 1925. №6. Ст.55.
18. Постановление Президиума ЦИК СССР «О перевыборах в советы» от 16.01.1925 г. // СЗ СССР. 1925. №6. Ст.54.
19. Постановление ЦИК СССР от 02.10.1925 «О порядке выборов в Советы и на съезды Советов» // СЗ СССР. 1925. № 68. Ст. 506.
20. Постановление ЦИК и СНК СССР от 9 мая 1924 года «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, и о надзоре за ними». // СУ РСФСР. 1924. № 63. Ст. 626.
21. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 03 августа 1922 г. «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и порядке надзора за ними» // СУ РСФСР. 1922. № 49. ст.622.
22. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» // Ведомости СССР. 1988. № 31. Ст. 504.

23. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12.04.1968 (ред. 04.03.1980) // Ведомости ВС СССР. 1980, №11. Ст. 192.

Нормативно-правовые акты РФ:

24. Конституция Российской Федерации. // Российская газета, № 237, 25.12.1993.
25. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 №1-ФКЗ (ред. от 04.07.2003) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.01.1997, №1, Ст.1.
26. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921. 2002. № 39. Ст. 3641.
27. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. // СЗ РФ. 05.07.2004. №27. Ст. 2710.
28. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, 26.07.2005.
29. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, №108, 24.05.2005.
30. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета, 7 апреля 2005 г.
31. Федеральный закон «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях». // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
32. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации». // СЗ РФ, 2003, № 2, ст. 171.
33. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета, № 131. 08.07.2003.
34. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.
35. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». // СЗ РФ, 2002, № 24, Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132; Российская газета. 2003. 25 июня; 9 июля; Российская газета 15.12.2004. стр. 1, 3, 10.
36. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». // СЗ РФ, 2002, № 51, ст. 4982; Российская газета. 2003. 25 июня.
37. Федеральный закон «О политических партиях». // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029.

38. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. №19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; Российская газета. 2003. 8 июля.
39. Федеральный закон «О некоммерческих организациях». // СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 25-26, 145.
40. Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.
41. Федеральный закон Российской Федерации «Об общественных объединениях». //Собрание законодательства Российской Федерации 1995. №21. – Ст. 1930.
42. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». //СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
43. Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 (в редакции от 16.12.2004) //СЗ РФ, 09.05.1994, №2, ст. 74; 12.07.1999, №28, ст. 3466.
44. Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» //Ведомости РФ. 1993. №19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. №51. Ст. 4970.
45. Постановление Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления»// СЗ РФ. 2002. №14. Ст. 1374.
46. Постановление Конституционного суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //СЗ РФ. 2000. №25. Ст. 2728.
47. Постановление Конституционного суда РФ от 24 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» // СЗ РФ. 1997. №2. Ст. 348.
48. Указ Президента РФ № 1392 «О признании утратившими силу актов Президента Российской Федерации по вопросам организации и

- проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирований». // СЗ РФ 08.11.2004. №45. ст. 4414.
49. Указ Президента РФ № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». // СЗ РФ. 2000. №20. – ст. 2112.
50. Указ Президента РФ «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» от 25 мая 1992 года // Ведомости РСФСР. 1992. № 22. Ст. 1216.
51. Модельный закон «О порядке отзыва депутата (члена) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1998. № 7 (61).
52. Модельный закон «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1999. №1 (67).

#### Законы субъектов Российской Федерации:

53. Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-зс (ред. 20.01.2005) «Устав Ростовской области» // Наше время, № 221-222. 19.10.2001.
54. Областной закон Ростовской области от 09.07.2003 № 11-зс (ред. от 29.12.2004) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области». // Наше время, № 145-148. 11.07.2003.
55. Областной закон Ростовской области от 23.12.2002 № 291-зс (ред. 29.12.2004) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области». // Наше время, №255-258, 24.12.2002.
56. Закон Республики Дагестан от 25.07.2003 № 22 (ред. от 29.12.2004) «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан». // Дагестанская правда, №160-162, 30.07.2003.
57. Закон Краснодарского края от 09.06.2003 № 595-кз (ред. от 21.12.2004) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края, №7, 15.07.2003.
58. Областной закон Ростовской области от 17.12.2003 №56-зс (ред. от 21.03.2005) «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области» // Наше время, № 274-276, 23.12.2003.
59. Областной закон Ростовской области от 24.09.2003 №21-зс (ред. 14.03.2005) «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области» // Наше время, № 203-205, 25.09.2003.
60. Областной закон Ростовской области от 29.03.2005 №300-зс «О выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области» // Наше время, № 81. 06.04.2005.

61. Законом Ставропольского края от 16.02.2004 N 9-кз «О референдуме Ставропольского края и местном референдуме» // Ставропольская правда, N 35-36 (23168-23169), 19.02.2004.
62. Закон Ставропольского края от 20.06.2006 №29-кз «О поправках к Уставу (Основному закону) Ставропольского края»// Ставропольская правда, №134-135, 24.06.2005.
63. Закон Республики Дагестан от 09.02.2001 №7 «О референдуме в Республике Дагестан» //Дагестанская правда, №37-38, 17.02.2001.
64. Закон Краснодарского края от 23.07.2003 № 606-кз (ред.21.12.2004) «О референдумах в Краснодарском крае» //Кубанские новости, №132-133, 09.08.2003.
65. Областной закон Ростовской области от 22.10.2004 №168-зс «Об областном референдуме» //Наше время, 263-265, 02.11.2004.
66. Областной закон Ростовской области от 25.06.2004 №124-зс (ред. от 29.12.2004) «О местном референдуме в Ростовской области» //Наше время, №158-160, 06.07.2004.
67. Закон Волгоградской области от 16.11.1998 №22-ОД (ред. от 10.03.2005) «О местном референдуме в Волгоградской области» //Волгоградская правда, №50, 23.03.1999.
68. Закон Волгоградской области от 25.12.1995 №38-ОД (ред. 12.03.2005) «О референдумах на территории Волгоградской области». Часть II «Об областном референдуме» //Волгоградская правда, № 7, 13.01.1996.

#### Литература:

69. Агамов А.А., Горшков В.А. История древней и средневековой философии. Книга третья. Ставрополь, Издательство Ставропольского университета, 1994. – 356 с.
70. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. – М., «Аграф», 1998. – 640 с.
71. Алексеев Ю.Г. Судебник Ивана III. Традиция и реформа. Монография. СПб, 2001. – 446 с.
72. Алехичева Л. Слово в защиту регионального законотворчества. В чем причина противоречий между федеральными и местными правовыми актами. // Независимая газета. 2 марта 2000. – с. 4.
73. Античная демократия в свидетельствах современников. /Изд. подгот. Л.П. Маринович, Г.А. Кошеленко. – М.: Ладомир, 1996. –383 с.
74. Антология мировой политической мысли в пяти томах. Т. 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М., 1997. – 832 с.
75. Антология мировой политической мысли в пяти томах. Т. 2. Зарубежная политическая мысль XX в. М., 1997. – 830 с.
76. Аристотель. Политика. Афинская полития. – М., Мысль, 1997. – 459 с.
77. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М., «Текст», 1993. – 303 с.

- 78.Баглай М.В. Конституционализм и политическая система в современной России. //Журнал российского права, № 11 – 2003. с. 10-19.
- 79.Баймуратов М.А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости. //Право и политика. №3, 2004. – с.82-87.
- 80.Белуза А. Будильник прозвенел. Федеральный закон об Общественной палате подтолкнул процесс объединения некоммерческих организаций Ставрополья. //Ставропольская правда, 19 апреля 2005 г.
- 81.Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб., Издательство «Лань», 1999. –640 с.
- 82.Бобылев А.И. Государство и право в политической системе общества. //Право и политика. №10. 2002. – с.4-16.
- 83.Борисов И.Б. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса. //Журнал российского права. №4. 2002. – с. 104-108.
- 84.Булаков О.Н. Нормативно-правовое регулирование реализации гражданами конституционного права на обращения. //Адвокат. №2, 2002. – с. 8-14.
- 85.Варламова Н.В. Политическое участие в правовом государстве. /Правовое социалистическое государство: понятие, опыт, перспективы. Сборник научных трудов. – М., 1990. – 160 с.
- 86.Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый. //Журнал российского права. №1. 2004. - с. 5-14.
- 87.Веденеев Ю.А. , Зайцев И.В. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. (историографическое введение). /Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. /Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – 896 с.
- 88.Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России. /Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы./Отв. ред. В.И. Лысенко. М., 1995. – с. 72-91.
- 89.Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. (Монографическое исследование). М.: Весь Мир, 1997. – 184 с.
- 90.Владимирский–Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Издание 7-е. Пг-Киев, Изд. Н.Я. Оглоблина, 1915, - 699 с.
- 91.Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне. //Журнал российского права. №1, 2004. – с. 15-20.
- 92.Габоев А.Б. Защита прав и свобод человека – важнейший составной элемент при осуществлении государственной национальной политики. //Государство и право. №1, 2005. – с. 28-33.
- 93.Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., Мысль, 1990. –524 с.



94. Гоббс Т. Левиафан. М.: Мысль, 2001. – 478 с.
95. Городецкий Е.Н. Рождение советского государства. 1917-1918 гг. М., «Наука», 1987. – 350 с.
96. Государственный строй Российской империи накануне крушения: сборник законодательных актов. /Составитель О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. М., Изд. МГУ, 1995. –208 с.
97. Гошуляк В.В. Юридическая природа депутатского мандата. //Представительная власть, № 2, 2004. – с. 14-16.
98. Гражданское общество: истоки и современность / Научный редактор проф. И.И. Кальной. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2000. – 256 с.
99. Григорьев В. Избирательное право и организация выборов. (В связи с положением о выборах в Государственную Думу и с приложением текста узаконений 6 августа 1905 г.). СПб, «Центральная» Типо-Лит. М.Я. Минкова. 1905. – 112 с.
100. Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М., «Юридическая литература», 1972. – 296 с.
101. Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России). //Государство и право. № 1, 2004. – с. 24-36.
102. Громько А.Л. Политические режимы (история и теория вопроса): - М.: 1995. – 78 с.
103. Гулиев В.Е. Рудинский Ф.М. Демократия и достоинство личности. – М.: Наука, 1983, - 168 с.
104. Гулиев В.Е. Протодемократическая государственность: аксиологическая феноменология отчуждения. //Право и политика. №5, 2001. – с. 4-13.
105. Гулиев В.Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления. //Советское государство и право. № 2. 1986. – с.8-12.
106. Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Социалистическая демократия и личные права. М., Юридическая литература. 1984. –192 с.
107. Гуревич А..Я. Средневековый мир: культура безмолвствующего большинства. М., Искусство, 1990. – 396 с.
108. Данилов И.С. Развитие депутатского мандата в России. /Проблемы государственного строительства и права. Сборник статей под ред. Г.В. Мальцева. М., 2001. – с.137-150.
109. Данилов С.Ю. Правовые демократические государства: очерки истории. – М.: 1999. – 292 с.
110. Денежкин А. «Фактичность и значимость» Ю. Хабермаса: новые исследования по теории права и демократического правового государства. /Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М., 1995. – 244 с.
111. Дзидзоев Р.М. Образование и развитие конституционного строя в России. Монография. Владикавказ, Издательство СОГУ, 1996. – 312 с.

112. Дмитриев Ю.А. Будет ли в России цивилизованная партийная система? //Право и политика. №4, 2001. – с. 136-139.
113. Елчев В.А., Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Парламентаризм и народное представительство в России: история и современность. М., 2001. – 127 с.
114. Еремян. В.В. Государственный строй Древней Руси как сочетание полисной демократии и княжеской власти. //Право и политика. №2, 2004. – с. 85-101.
115. Ерошкин Н.П. Законодательный механизм России периода буржуазных реформ 60-70 гг. XIX в. /Государственные учреждения и общественные организации СССР. История и современность. Межвузовский сборник статей. /Отв. ред. Ерошкин Н.П. М., МГИАИ, 1985. – 163 с.
116. Жуков В.Н. Школа «возрожденного» естественного права в России: между законом и благодатью. //Право и политика. №4, 2001. – с. 123-128.
117. Зарицкий А.В. Место и роль политического принуждения в современной теории правового государства. //Государство и право. № 2, 2004. – с. 98-104.
118. Затонский В.А. Государство, политика, право, выборы: актуальные вопросы теории и практики демократии участия. //Право и политика. № 5, 2003. – с. 31-41.
119. Зеленко Б.И. Политические партии и гражданское общество в РФ (Некоторые политико-правовые аспекты). // Право и политика. № 3, 2003. – с. 41-58.
120. Зидентоп Л. Демократия в Европе. /пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. М., 2001. –360 с.
121. Златопольский Д.Л. Верховный Совет СССР- выразитель воли советского народа. К 60-летию образования Союза ССР. М., «Юридическая литература». 1982. – 280 с.
122. Золотухина Т.А. Проблемы законотворчества субъектов Российской Федерации. //Право и политика, № 11, 2004. – с. 28-36.
123. Зотова З.М. Идеологическая идентификация политических партий современной России. // Право и политика. № 3, 2004. – с. 57-81.
124. Зотова З.М. Новые правовые условия участия партий в избирательном процессе РФ. // Право и политика. № 9, 2002. – с. 4-13.
125. Иванников И.А. Понятие «власть». Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» //Северо-Кавказский юридический вестник. №1, 1999. – с.45-57.
126. Иванов В.П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации: Монография. – М., 2003. – 189 с.
127. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. (Монографическое исследование.) М.: Издательство «Весь Мир», 1996. – 304 с.

128. Игнатенко А.В. От военной демократии к военной диктатуре: (историко-правовое исследование). Свердловск, Издательство Уральского университета, 1988. – 160 с.
129. Ильин И.А. Теория права и государства. /Под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. – 400 с.
130. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. /Отв. ред. Л.С. Мамут. Российская академия наук, Институт государства и права. – М.: Наука, 1995. – 300 с.
131. Исаев И.А. Платон: игровые элементы властвования. // Государство и право. 1993. №11. – с. 64-70.
132. Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России XI-XX вв. – М.: Юристъ, 1995. – 378 с.
133. Исаков Н.В. Правовая политика: теоретические подходы к исследованию. //Право и политика. №5, 2003. – с.18-24.
134. История политических и правовых учений. /Под общей редакцией В.С. Нерсесянца. М., 1996. – 736 с.
135. Ищенко С.А. Проблемы теории правового статуса общественных объединений. // Право и политика. № 4, 2004. – с. 14-16.
136. Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма: Конституционные вопросы. / Под ред. И.Е. Фарбера. - Саратов, Издательство Саратовского университета, 1979. – 145 с.
137. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. – Саратов, издательство Саратовского университета, 1974. – 149 с.
138. Каким быть законам XXI века? (по материалам научно-теоретической конференции, посвященной 75-летию ИЗ и СП). // Журнал российского права, 2001, № 3. – с. 20-24.
139. Катц Л. Наше избирательное право. Издание В.М. Саблина. М., 1912. – 286 с.
140. Керимов А.Д. Выражает ли парламент всеобщую волю? //Право и политика. №6, 2003. – с. 4-10.
141. Керимов А.Д. Изъяны демократии и возможные пути их преодоления. // Право и политика. № 4, 2002. – с. 37-45.
142. Керимов А.Д. К вопросу о формировании в России гражданского общества. // Право и политика. №8. 2002. – с. 4-9.
143. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – М., Аванта+, 2000. – 560 с.
144. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., «Мысль», 1986. – 332 с.
145. Кессиди Ф.Х. От мифа к логосу (Становление греческой философии). М., «Мысль», 1972. –312 с.
146. Кизеветтер А.А. Из истории законодательства в России XVII-XIX века. Издание «Донская Речь». Ростов н-Д., 1904. – 42 с.
147. Князев. С.Д. Предмет современного российского избирательного права. //Государство и право. №5, 2000. –с.36.

148. Ковалев С.А. Прагматика политического идеализма. – М.: Институт прав человека, Книжный дом «Университет», 1999. – 352 с.
149. Ковалевский М.М. К истории всеобщего избирательного права. /Пифферун О. Европейские избирательные системы (парламентская, провинциальная и муниципальная). СПб, 1905. – 365 с.
150. Ковлер А.И. Антропология права. Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА. (Издат. группа НОРМА-ИНФРА · М) 2002. – 480 с.
151. Ковлер А.И. и Смирнов В.В. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории. – М.: Издательство «Наука», 1986. 192 с.
152. Ковлер А.И. Кризис демократии?: Демократия на рубеже XXI века. /Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., ИГП РАН, 1997, - 102 с.
153. Колесников А.В. Политическое отчуждение, политика и государство. - с. 86-96. /Политические проблемы теории государства. Сборник статей. /Отв. ред. Деев Н.Н. - М., ИГП РАН, 1993. – 96с.
154. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М.: Издательство МГУ, 1999. – 381 с.
155. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. – М.: Ось-89, 1998. – 302с.
156. Копыльцов В.Г. Избирательное законодательство: проблемы применения политическими партиями. // Право и политика. № 2, 2004. – с. 47-50.
157. Коржихина Т.П. К вопросу о взаимоотношениях государства и общественных организаций СССР в условиях государства диктатуры пролетариата. /Государственные учреждения и общественные организации СССР. История и современность. Сборник статей. М., 1985. –163 с.
158. Коркмазов А.Ю. Политика и политические отношения в истории и теориях общества. Издательство Ставропольского университета. Ставрополь, 1993. – 98 с.
159. Корнев В.Н., Полухин Р.О. Вопросы взаимоотношения государства, права и общества в консервативной правовой мысли начала XX века. // Право и политика. № 9, 2003. – с.137-142.
160. Котляревский С.А. К вопросу об основах народного представительства. /Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. /Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – 896 с.
161. Коток В.Ф. Съезды и совещания трудящихся – форма непосредственной демократии в СССР. Изд. «Юридическая литература». М., 1964. – 104 с.
162. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). Изд. второе. М., 1995. – 55 с.

163. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность. //Журнал российского права, №2, 2005. – с. 77-88.
164. Кудинов О.А. Правительственные проекты Конституций Российской империи XIX в. //Государство и право. 2004. №4. – с. 72-79.
165. Кудинов О.А. Российские ученые XIX – начала XX вв. о народном представительстве. //Право и политика. №9, 2003. – с. 143-150.
166. Лапаева В.В. Закон о политических партиях: вопросы взаимоотношений партий с государством. // Журнал российского права. № 4. 2002. – с. 14-22.
167. Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели. К принятию закона о партиях. //Журнал российского права. № 1. 2002. – с.16-25.
168. Левакин И.В. Современная российская государственность: проблемы переходного периода. //Государство и право. №1, 2003 – с.5-12.
169. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т.2. – М.: Политиздат. 1979. – 677 с.
170. Локк Дж. Соч. в 3 т. – М., 1988. Т. 3. – 668 с.
171. Лукашева Е.А. Права человека как критерий нравственного измерения политики и государственной власти. / Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, социально-психологические аспекты). Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1997. – 151 с.
172. Лучин В.О., Боброва Н.А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики. //Право и политика, , № 10, 2003. – с. 17-30.
173. Лучин В.О., Мазуров А.В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика. //Право и политика. №9. 2003. – с. 43-58.
174. Лысова Е.В. Свобода массовой информации и выборы в России: конфликт интересов. // Право и политика. №5, 2004. – с. 119-124.
175. Любашиц В.Я. Государственная власть: понятие, особенности и виды. //Известия вузов. Серия «Правоведение». № 6, 2002. – с.224-238.
176. Магомедов С.К. Унификация нормативно-правовой терминологии и единое правовое пространство России. //Журнал российского права, №3, 2004. – с. 23-31.
177. Малиновский И. Лекции по истории русского права. Ростов-на-Дону. «Единение», 1918, - 488 с.
178. Мальцев В.А. Право как нормативно-деятельностная система. //Журнал российского права. №4, 2002. – с. 94-103.
179. Мальцев Г.В. Очерк теории обычая и обычного права. / Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики. Научное издание. – Ростов-на-Дону: Издательство СКАГС, 1999. 368 с.
180. Мамаев Р.Б. Состояние и перспективы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между

- Российской Федерацией и ее субъектами. //Право и политика. №9, 2004. – с. 40-48.
181. Манов Г.Н. Государство и политическая организация общества. М., «Наука», 1974. – 320 с.
182. Маньков А.Г. Законодательство и право России второй половины XVII в. СПб., Наука, 1998. – 216 с.
183. Маринович Л.П., Кошеленко Г.А. Становление афинской демократии. /Античная демократия в свидетельствах современников. /Изд. подгот. Л.П. Маринович, Г.А. Кошеленко. – М.: Ладомир, 1996. – 383 с.
184. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Издание 2-е, т. 21 – М.: Госполитиздат, 1961. – 745 с.
185. Маркс К., Энгельс Ф., Ленин В.И. О демократии. – М.: Политиздат, 1988. – 512 с.
186. Мартышин О.В. О некоторых особенностях российской правовой и политической культуры. //Государство и право. № 10. 2003. – с.24-30.
187. Марченко М.Н. Политические теории и политическая практика в развитых капиталистических странах. – М.: Издательство МГУ, 1992. – 383 с.
188. Марченко М.Н. Формы права: проблемы понимания и значение. //Вестник Московского университета. Серия «Право». №1, 2002. – с. 3-15.
189. Марченко М.Н., Рожко И.Н. Демократия в СССР: факты и домыслы. – М., 1988. – 282 с.
190. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1972. – 292 с.
191. Местное самоуправление – основа гражданственности и народовластия. Выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на сессии Конгресса муниципальных образований. Москва, 11 ноября 2003 года. //Журнал российского права. № 12, 2003. – с. 3-4.
192. Мириджанян Д.М. Конституционно-правовой статус законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. Монография. – Ставрополь, 2004. –156 с.
193. Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России. //Право и политика. № 12, 2003. – с. 22-36.
194. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков; Науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Типография Новости, 2003. – 896 с.
195. Нерсисянц В.С. История идей правой государственности. М., 1993. – 17 с.

196. Нерсисянц В.С. Политические учения древней Греции. – М., 1979. – 263 с.
197. Нерсисянц В.С. Философия права. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 652 с.
198. Нестеренко А.В. Демократия: проблема субъекта. //Общественные науки и современность. № 4 - 2002. с.50-54.
199. Новик Ю.И. Право и социально-психологические проблемы в развитии и углублении социалистической демократии. С.68-73. /Право и демократия. Межведомственный сборник научных трудов. Минск, 1998. –150 с.
200. Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии. //Право и политика. №3. 2004. – с. 28-36.
201. Нудненко Л.А. Теоретические основы права граждан РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования. // Журнал российского права. № 12, 2000. – с. 64-73.
202. Общая теория права и государства. Учебник./ под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 520 с.
203. Орлова О.В. Гражданское общество и личность: политико-правовые аспекты. М, Академический правовой университет, 2005. – 118 с.
204. Орлова О.В. Социальный и политический плюрализм. с. 60-71./ Политические проблемы теории государства. Сборник статей. /Отв. ред. Деев Н.Н. - М., ИГП РАН, 1993. –96 с.
205. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., РОССПЭН, 1997. – 639 с.
206. Остром В. Демократия и самоуправление. //Государство и право. №4, 1994. – с.124-129.
207. Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие./под ред. Ю.А. Веденева, Н.А. Богодаровой. - Калуга-Москва: Калужский областной фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», при участии ИД «Калуга», 1997. – 388 с.
208. Плутарх. Избранное. В 2 т. Т. 1. – М., ТЕРРА, 1996. – 320 с.
209. Победоносцев К.П. Статьи из «Московского сборника». Великая ложь нашего времени. / Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. /Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – 896 с.
210. Политико-правовые ценности: история и современность. /Под ред. В.С. Нерсисянца. М., Эдиториал УРСС, 2000. - 254 с.
211. Политическая коррупция в России (материалы круглого стола). //Государство и право. № 3, 2003. – с. 105-116.
212. Политология. Учебник для Вузов. /Отв. ред. д.ю.н., проф., В.Д. Перевалов. М., изд. «Норма», 2002. –392 с.

213. Политология: Энциклопедический словарь. /Общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. – М., Издательство Московского коммерческого университета, 1993. – 431 с.
214. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) от 26 мая 2004 г. //Российская газета, 27 мая 2004 г. № 109 (3486) – с. 3-4.
215. Права человека: Сборник международных документов. – М.: Юрид. лит., 1998. – 608 с.
216. Приложение к Постановлению Центральной избирательной комиссии РФ от 31 августа 2004 года № 115/868-4 «О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002-2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // [http://www.cikrf.ru/\\_1/norm\\_akt/Zp040868/Zp040868.htm](http://www.cikrf.ru/_1/norm_akt/Zp040868/Zp040868.htm)
217. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления («круглый стол»). //Государство и право, 2004. №3. - с. 36-40.
218. Проблемы теории государства и права. / Под ред. М.Н. Марченко. М., «Юристъ», 2002. – 656 с.
219. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. - 561 с.
220. Пылин В.В. Императивный или свободный мандат адекватен народовластию? //Право и политика. №8, 2001. – с. 26-32.
221. Пылин В.В. Референдум: проблемы правового регулирования и практика реализации. //Известия Вузов. Серия «Правоведение», № 6, 2002. – с.68-80.
222. Развитие русского права в XV- первой половине XVIII в. / Отв. ред. В.С. Нерсисянц. - М., Наука, 1986. – 288 с.
223. Роговин Л.М. Законы об обществах, союзах и собраниях. СПб, изд. кн. маг. И.И. Зубкова под фирмой «Законоведение», 1912. – 104 с.
224. Розин В.М. Становление права в культуре Средних веков. //Право и политика. № 9, 2003. – с. 126-136.
225. Розин В.М. Эволюция права в культуре Нового времени. //Право и политика. № 1, 2003. – с. 4-15.
226. Россия на рубеже веков: укрепление государственности. /под ред. проф. А.Н. Соколова. Калининград, 2001. – 761с.
227. Руденко В.Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования. // Журнал российского права. 2002. №4. – с. 44-53.



228. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). Монография. М., Издательство «Юрист». 1994. – 285 с.
229. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре: Трактаты. – М.: ТЕРРА, 2000. – 544 с.
230. Селезнев Г.Н., Гневко В.А. Закон. Власть. Политика. Государственный и местный уровни. СПб., 1998. – 255 с.
231. Сергеев Д.Б. Предмет российского избирательного права: научные дискуссии и их влияние на законодательную и правоприменительную деятельность. //Право и политика. №10, 2003. – с. 4-10.
232. Сергеевич В. Лекции и исследования по древней истории русского права. Третье издание. СПб., 1903. – 664 с.
233. Смыкалин А.С. Этапы конституционного строительства в дореволюционной России. //Государство и право. № 3. 2004. – с. 79-84.
234. Соболев В.С. Советы и общественные организации в условиях диктатуры пролетариата. (По материалам Верхнего Поволжья первых лет Советской власти). /Государственные учреждения и общественные организации СССР. История и современность. Сборник статей. М., 1985. –163 с.
235. Соборное уложение 1649 г. Текст. Комментарии. /Руководитель авт. коллектива Маньков А.Г. Ленинград, издательство «Наука», 1987. – 448 с.
236. Советский закон: права граждан и организаций. Справочник. /Под ред. П.А. Чеберяка. Киев, «Вища школа». 1986. – 351 с.
237. Соколова И. Законодательство субъектов Федерации о выборах и референдумах. //Законность, 2003. №4. – с. 2-7.
238. Сорокин В.В. Правосознание в переходный период общественного развития. //Журнал российского права. № 10, 2002. – с.59-70.
239. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. Учебник. М., 1995. – 304с.
240. Становление и развитие раннеклассовых обществ. Город и государство. / Под ред. Г.Л. Курбатова, Э.Д. Фролова, И.Я. Фроянова. – Ленинград, Издательство Ленинградского университета, 1986. – 336 с.
241. Субочев В.В. Право и его роль в обеспечении диалектического единства личных, общественных и государственных интересов. //Право и политика, №12, 2003. – с. 4-11.
242. Тепляшин И.В. Становление российской правовой государственности и правовая активность граждан. // Журнал российского права. №1. 2002. – с. 37-42.
243. Тихонравов Ю.В. Основы философии права. Учебное пособие. – М., Вестник, 1997. – 608 с.
244. Токвиль, Алексис де. Демократия в Америке: пер. с фр. /Предисл. Г.Дж. Ласки – М.: Прогресс, 1992. – 559 с.

245. Топорнин Б.Н. Конституционные основы политической системы советского общества. М., 1978. –136 с.
246. Торшенко А.А. Трегубенков В.А. Понятие выборов в Российской Федерации. //Российский юридический журнал. №2, 2001. – с. 40-48.
247. Торшин А. Инструмент консолидации регионального законоотводства //Вестник Совета Федерации, №1, 2005. – с. 14-19.
248. Трубецкой Е.Н. Всеобщее, прямое, тайное и равное. 1906. / Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. /Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – 896 с.
249. Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Издание Саратовского университета. 1974. – 190 с.
250. Фарберов Н.П. От ленинских декретов к конституции общенародного государства. М., 1978. – 96 с.
251. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М., 1995. – 244 с.
252. Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта). //Журнал российского права. № 11, 2004. – с. 3-10.
253. Хованская А.В. Суды в динамической правовой системе: потенциал самоуправления общества. //Известия вузов. «Правоведение». № 1, 2004. – с.173-190.
254. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. /Под ред. Титова Ю.П., Чистякова О.И. – М., Юрид. лит., 1990. – 480 с.
255. Хрестоматия по истории отечественного государства и права. Учебное пособие. М.: Издательство МГУ, 1994. – 468 с.
256. Царьков И.И. Против Левиафана (политико-правовая концепция Джона Локка) // Право и политика. №9, 2003. – с. 10-33.
257. Царьков И.И. Формула Левиафана (политико-правовая концепция Томаса Гоббса) // Право и политика. №9, 2003. – с. 34-42.
258. Цвик М.В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты). Киев, 1986. –157 с.
259. Чертков А.Н. Гармонизация федерального и регионального законодательства в сфере совместного ведения: накопленный опыт, механизмы, критерии, превенция разрушения единого правового пространства России. //Право и политика, №1, 2005. – с.48-60.
260. Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения. //Журнал российского права, №5, 2005 – с. 27-34.
261. Чертков А.Н. О путях реализации инициатив Президента России по вопросу изменения порядка замещения должностей высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. //Право и политика. №11, 2004. – с. 51-55.

262. Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. – М.: Юристъ, 1999. – 400 с.
263. Чиркин В.Е. Индивид и общество: коллективные конституционные права. Эссе. //Право и политика. № 4, 2001. – с 90-93.
264. Чиркин В.Е. О новом порядке выборов в Государственную думу России (неофициальная законодательная инициатива). //Право и политика. №1, 2005. – с. 44-47.
265. Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки). //Журнал российского права. №11, 2004. – с. 11-15.
266. Чиркин В.Е. Реформа российской Конституции: этапы и проблемы. //ОНС, №5, 2002.
267. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. /Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. /Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство «Весь мир», 2003. – 896 с.
268. Чудаков М.Ф. Непосредственная демократия: проблемы развития. /Право и демократия. Выпуск 1. Межведомственный сборник научных трудов. Минск, 1988. – с.17-25.
269. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001. – 292 с.
270. Шапсугов Д.Ю. Местная власть в России и Германии: вопросы теории, истории нормативного регулирования. Кн. 1. Ростов-на-Дону: «Полиграф», 1994. – 232 с.
271. Шарандин Ю.А. Мониторинг – эффективное средство корректировки принятых законов и практики их применения. //Вестник Совета Федерации, №1, 2005. – с.20-23.
272. Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы. //Журнал российского права, №4, 2005. – с. 19-28.
273. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Выпуск первый. М., Издание Братьев Башмаковых, 1910. – 512 с.
274. Шутько Д.В. Становление многопартийной системы в Российской Федерации (политико-правовые вопросы). /Политические проблемы теории государства. Сборник статей. /Отв. ред. Деев Н.Н. М., ИГП РАН, 1993. – с. 72-86.
275. Эбзеев Б.С. Диалектика индивидуального и коллективного в организации социума и ее отражение в Конституции (к методологии исследования). // Государство и право. № 2. 2004 .
276. Эбзеев Б.С. Советское государство и права человека. Конституционные вопросы. / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, Изд. Саратовского университета. – 184 с.
277. Энциклопедический юридический словарь./Под общ. ред. В.Е. Крутских. – 2-е изд. – М.: ИНФРА – М, 1998. – 368 с.
278. Юридическая энциклопедия. /Отв. ред. Б.Н. Топорнин – М.: Юристъ, 2001. - 1272 с.

279. Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты. М., «Наука». 1972. – 216 с.
280. Ясперс К. Смысл и назначение истории. Пер. с нем. 2-е изд. М., Республика, 1994. – 527 с.