

КЛАССИФИКАЦИЯ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Циалла Макарян

Соискатель кафедры конституционного и муниципального права института Права и Политики Российско-Армянского университета

Классификация форм непосредственной демократии имеет важное методологическое значение. Только при подробном рассмотрении их видов институты непосредственной демократии возможно рассматривать как систему, обнаружить сбои в этой системе, а также выявить закономерности развития того или иного института непосредственной демократии в общей системе и рассмотреть перспективы развития всей системы институтов непосредственной демократии, да и каждого вида в отдельности.

Как известно, «классификация, как и всякие приемы и методы изучения, носит субъективный характер, т.е. каждый ученый вправе иметь свой взгляд на эту проблему. Отсюда, естественно, допустимы несколько видов классификаций. Даже весьма совершенная классификация... не исключает, а предполагает другие виды, и поэтому было бы ошибкой настаивать на универсальном характере той или иной классификации... и отвергать другие виды»¹.

Вопрос классификации форм непосредственной демократии, на наш взгляд, в литературе исследован весьма широко. Предлагается множество критериев для разграничения различных видов форм непосредственной демократии.

При этом обращение к классификации происходит на двух уровнях: во-первых, на уровне классификации самих форм или институтов непосредственной демократии; во-вторых, на уровне классификации отдельных видов форм и институтов непосредственной демократии.

Обратимся, прежде всего, к классификации самих форм непосредственной демократии.

Весьма широкую классификацию предлагает В.В. Комарова. Автор предлагает следующие критерии и соответствующие им классификации:

1) в зависимости от источника правового регулирования институты непосредственной демократии делятся на конституционные и иные;

2) в зависимости от наличия или отсутствия правовой регламентации - на правовые и фактические;

3) по кругу вынесенных на рассмотрение вопросов - на многоаспектные и одноаспектные;

4) по степени воплощения в действительности - на реальные и фиктивные;

5) в соответствии с характером и степенью связей непосредственной демократии с народным представительством можно выделить:

а) институты, которые существуют только в связи с формированием и деятельностью органов местного самоуправления (выборы местных органов самоуправления, отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуп-

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России –М.,1997, стр.181.

правления, отчеты депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед избирателями, народная правотворческая инициатива),

б) институты непосредственной демократии, связанные с решением любых вопросов местного значения (местный референдум, местные обсуждения, собрания граждан по месту жительства, сельские сходы);

6) по способу воздействия на общественные отношения: правообразующие (референдум) и не образующие норм права (митинги, уличные шествия, демонстрации, пикетирование)¹;

7) по функциям — формы прямого правления, выполняющие императивную функцию (референдум, выборы, общее собрание населения); формы прямого волеизъявления, выполняющие факультативную функцию (митинги, шествия, демонстрации, пикетирования); формы прямого правления, либо участия в управлении, выполняющие комплексную функцию (народная инициатива, общественные объединения (политические партии), отзыв выбранных должностных лиц);

8) по субъектам: всенародные, коллективные (групповые) и индивидуальные².

Еще более широкий перечень предлагает В.В. Хевсаков, считая правомерной проведение следующей классификации форм непосредственной демократии:

1. по юридической силе (характеру принимаемого решения):

- формы непосредственной демократии, в ходе осуществления которых принимается решение, обязательное для исполнения органами государственной власти (выборы, конституционный и законодательный референдумы, общее собрание населения, территориальное общественное самоуправление);

- формы непосредственной демократии, в ходе осуществления которых принимается решение, подлежащее рассмотрению органами государственной власти (митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, народная правотворческая инициатива, консультативный референдум).

2. По действию в пространстве (сфере деятельности, масштабам проведения):

- общегосударственные (выборы Президента РФ и высших представительных органов государственной власти, конституционный референдум);

- региональные (выборы представительных органов субъектов Федерации, законодательный референдум субъекта Федерации);

- местные (муниципальные выборы, местный референдум).

3. Посубъектам (кргулиц):

- общенародные (выборы, референдум);

- коллективные или групповые (митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, народная правотворческая инициатива);

- индивидуальные (обращения в органы государственной власти).

4. По действию во времени:

¹ См. подробнее: **Комарова В.В.** Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедура). М.: «Формула власти», 2006. С. 36-52.

² См.: **Комарова В.В.** Формы непосредственной демократии в России. М., "Ось", 1998. С. 11.

- происходящие с определенной периодичностью (выборы);
 - происходящие спонтанно, без указания на то каких-либо нормативно-правовых актов (референдум, митинги, шествия, пикетирования, демонстрации).
5. По кругу вынесенных и подлежащих рассмотрению вопросов:
- многопрофильные или многоаспектные (референдум, собрание граждан, сход граждан);
 - однопрофильные или одноаспектные (голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования).
6. По функциям:
- формы непосредственной демократии, выполняющие императивную функцию (референдум, выборы, отзыв, сходы);
 - формы непосредственной демократии, выполняющие консультативную функцию (митинги, шествия, демонстрации, пикетирования; публичные слушания; опросы граждан, консультативный референдум, обсуждения);
 - формы непосредственной демократии, выполняющие регулятивную функцию (гражданская правотворческая инициатива, собрания граждан, конференции граждан, обращения граждан, указы избирателей, отчеты депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления);
 - формы непосредственной демократии, выполняющие комплексную функцию (территориальное общественное самоуправление).
7. По характеру и степени связей непосредственной демократии с народным представительством:
- институты, которые существуют только в связи с формированием и деятельностью представительных органов и неотделимы от народного представительства (выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования);
 - институты, которые связаны с функционированием государственного механизма в целом (всероссийский референдум, обращения граждан в органы государственной и муниципальной власти).
8. По предмету правового регулирования:
- институты, регулирующие отношения по принятию гражданами управленческих решений и правотворческую деятельность граждан (правотворческая инициатива граждан);
 - институты, регулирующие прямое участие граждан в формировании системы публичной власти (выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление).
9. По роли граждан в процессе принятия публично властных решений:
- «чистые» институты прямой демократии - гражданам принадлежит главенствующая роль на всех этапах реализации института прямой демократии (сходы, петиционный референдум, некоторые разновидности народной правотворческой инициативы, отзыва депутата или выборного должностного лица, рос-

пуска выборного органа власти, которые реализуются с использованием механизма петиционного референдума);

- «смешанные» институты прямой демократии - участие граждан в процессе принятия решений ограничено (большинство разновидностей референдумов, отдельные виды народной правотворческой инициативы).

10. По результатам деятельности (способу воздействия на общественные отношения):

- нормообразующие (конституционный и законодательный референдум);

- не образующие норм права (выборы, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования и т.д.).

11. Повидувласти:

- институты, используемые при осуществлении государственной и муниципальной власти (референдум, выборы);

- институты, используемые исключительно при осуществлении местного самоуправления (территориальное общественное самоуправление, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования)¹.

Обращение к классификации форм непосредственной демократии в западной литературе также широко.

Из предложенных политологом Анитой Бройер (университет Кёльна, Германия) классификаций институтов непосредственной демократии, в рамках которых автор рассматривает лишь голосования, интересными оказались следующие:

1. по конституционной затребованности: требуемые конституцией и не требуемые конституцией;

2. по инициатору: инициированные гражданами и инициированные их представителями (членами законодательного или исполнительного органа).

Наиболее занимательным кажется предложенная автором классификация институтов непосредственной демократии по предмету голосования, при этом автор вместе с каждым предметом указывает и конкретный институт (форму). Так, по мнению автора, по предмету выделяются следующие голосования и соответствующие им институты непосредственной демократии:

1. голосование по обычному закону - народная инициатива;

2. голосование по конституционной реформе - конституционная инициатива;

3. голосование по отмене права - аброгативная инициатива;

4. голосование по проекту или решению, находящемуся на рассмотрении - консультативная инициатива;

5. голосование по личности - отзыв².

Прямая демократия принимает различные формы и показывает множество вариаций. В Руководстве по прямой демократии, разработанной международной организацией International IDEA, говорится о том, что в основу типологизации форм непосредственной демократии могут положены различные факторы и обстоятельства, такие как степень юридической обязательности результатов, правила финансирования и агитации в рамках той или иной формы непосредственной демократии и иные. При этом в самом Руководстве предлагаются на

¹ Хевсаков В.В. Субъекты непосредственной демократии в Российской Федерации // Дисс. на соискание ученой степени кандидата юр. наук. М., 2007. С. 48-52.

² Anita Breuer, The Problematic Relation between Direct Democracy and Accountability in Latin America: Evidence from the Bolivian Case // *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, No. 1, 2008, p. 3-7.

рассмотрение лишь четырех видов институтов прямой демократии, наиболее широких, по оценкам авторов, по охвату субъектов: референдумы, инициативы граждан, инициативы о внесении проекта акта на рассмотрение соответствующего органа отзв, - а также классификации в пределах каждого типа¹.

В том же Руководстве также отмечается, что так как механизмы непосредственной демократии связаны между собой (например, законодательная инициатива может привести к всенародному опросу), классификация институтов непосредственной демократии является весьма условной и предназначена только для повышения ясности в выявлении сущности различных механизмов прямой демократии в том или ином государстве².

Профессор политологии в Папском Католическом университете Чили Дэвид Альтман в своей книге «Прямая демократия в мире» предлагает четыре различные классификации ее форм.

Так, первую классификацию автор основывает на том, конституцией или другими законодательными актами урегулированы те или иные механизмы непосредственной демократии. При этом если механизм законодательно урегулирован, то его называют обязательным, а если не регулируется по закону, то называется факультативным.

Вторую классификацию автор основывает на том, является ли результат голосования абсолютным или какой-либо иной институт власти должен утвердить результаты голосования.

В рамках третьей классификации Д. Альтман выделяет механизмы прямой демократии, направленные на изменение статуса-кво, и механизмы, направленные на сохранение статуса-кво.

Наконец, четвертую типологизацию автор связывает с субъектами, инициирующими механизм прямой демократии, различая при этом механизм «сверху-вниз» (если инициатива исходит от какого-либо института власти: законодательной, исполнительной, иной) и механизм «снизу-вверх» (если инициаторами выступают граждане)³. Помимо этого, автор считает крайне важным определить, кто инициирует механизм прямой демократии, каковы его цели и является ли механизм прямой демократии «последним словом» по этому вопросу⁴.

Этот перечень классификаций форм непосредственной демократии по самым различным критериям можно продолжать до бесконечности⁵. Отметим, что

¹ Direct Democracy: **The International IDEA Handbook** // Lead Writers and Editors: Virginia Beramendi, Andrew Ellis, Bruno Kaufman, Miriam Kornblith, Larry LeDuc, Paddy McGuire, Theo Schiller, Palle Svensson, © **International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008**, p. 12.

² Ibid.

³ **Altman, David**. Direct democracy worldwide, Cambridge & New York: Cambridge University Press, 2011, p. 7-8.

⁴ Ibid., с. 9.

⁵ См: Классификации также посвящены труды таких ученых-юристов, как: **Л.А. Нудненко, Шомникова Д.В.** Непосредственная демократия в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее реализации // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2001. С. 45-46; **Руденко В.Н.** Прямая демократия. Модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. С. 111-114; **Воеводин Л.Д.** Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 181., **Мурашин А. Г.** Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. Киев: Наука, 1989. С. 102; **Авакьян С. А.** Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т., 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, Т. 1., 2014. С. 389, 390, 391.

все предложенные классификации, как и все классификации вообще, весьма условны. Необходимо помнить, что это всего лишь схемы, помогающие увидеть всю систему форм непосредственной демократии и место каждой из них в общей системе. Реальность же, как известно, гораздо богаче.

Подводя итог вышеизложенному, собственную точку зрения попытаемся начать с определенного обобщения. Отметим, что можно, прежде всего, классифицировать сами классификации форм непосредственного народовластия. Так, по уровню применения можно выделить классификации, применяемые ко всем формам, и классификации, применимые лишь к конкретной форме. Большая часть форм непосредственного народовластия может быть классифицирована по общим для всех основаниям (например, в зависимости от вида публичной власти, от территории проведения) и каждая форма - по индивидуальным, характерным только для нее основаниям, которые можно назвать специальными (например, только выборы могут классифицироваться на очередные и внеочередные).

Рассмотрев вышеизложенные теоретические подходы, а также учитывая конституционно-правовое регулирование институтов непосредственной демократии в Армении и практику их применения, предлагаем следующие критерии и соответствующие им классификации форм непосредственной демократии. Итак, формы непосредственной демократии делятся:

- 1) в зависимости от источника правового регулирования - законституционные и иные;
- 2) по степени практической применимости - на реальные и фиктивные;
- 3) по способу воздействия на общественные отношения - правообразующие и не образующие норм права;
- 4) по функциям —императивные и факультативные;
- 5) по субъектам - всенародные и коллективные;
- 6) по территории действия - общегосударственные и местные;
- 7) по периодичности проведения: происходящие с определенной периодичностью и происходящие без определенной периодичности;
- 8) по виду власти: институты, используемые при осуществлении государственной и муниципальной власти, и институты, используемые исключительно при осуществлении местного самоуправления;
- 9) по цели: направленные на формирование органов (избрание должностных лиц) и направленные на принятие (либо на оказание влияния на принятие) тех или иных решений;
- 10) по субъективному составу: включающие участие только граждан данной страны и включающие участие также лиц, не являющихся гражданами данной страны;
- 11) по механизму реализации: голосования и иные способы.

CLASSIFICATION OF FORMS OF DIRECT DEMOCRACY

Tsialla Makaryan

*PHD student of the chair of constitutional and municipal law
of Institute of Law and Politics of Russian-Armenian university*

Classification of forms of direct democracy has not only theoretical, but also important methodological significance. It is known that any classification is conditional, however the necessity of classification of forms of direct democracy is due to the fact that it allows to consider the institutes of direct democracy as a system, detect gaps in this system, reveal regularities of development of a certain institute of direct democracy in the general system, as well as consider the prospects of development of the whole of institutes of direct democracy and each certain type .

ԱՆՄԻՋԱԿԱՆ ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՁԵՎԵՐԻ ԴԱՍԱԿԱՐԳՈՒՄԸ

Ցիալա Մակարյան

*Ռուս- Հայկական համալսարանի իրավունքի և քաղաքականության ինստիտուտի
սահմանադրական և մունիցիպալ իրավունքի ամբիոնի հայցորդ*

Անմիջական ժողովրդավարության ձևերի դասակարգումն ունի ոչ միայն տեսական, այլև մեթոդաբանական կարևոր նշանակություն: Ինչպես հայտնի է, ցանկացած դասակարգում պայմանական է, սակայն անմիջական ժողովրդավարության ձևերի դասակարգման անհրաժեշտությունը պայմանավորված է նրանով, որ այն հնարավորություն է տալիս անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտները դիտարկել որպես համակարգ, հայտնաբերել այդ համակարգի խաթարումները, բացահայտել անմիջական ժողովրդավարության այս կամ այն ինստիտուտի զարգացման օրինաչափություններն ընդհանուր համակարգում, ուսումնասիրել անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտների ամբողջ համակարգի և դրա առանձին տեսակների զարգացման հեռանկարները:

Բանալի բառեր – *անմիջական ժողովրդավարության ձև, դասակարգում, ուսումնասիրության մոթոդներ և տեխնիկա, անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտ*

Ключевые слова: *форма непосредственной демократии, классификация, приемы и методы изучения, институт непосредственной демократии.*

Key words: *form of direct democracy, classification, receptions and methods of studying, institute of direct democracy etc.*