

ЦИАЛЛА МАКАРЯН

Соискатель кафедры конституционного и муниципального права института права и политики Российско-Армянского (Славянского) университета

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ “ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ” И “ИНСТИТУТА НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ”

Статья посвящена соотношению таких понятий, как “форма непосредственной демократии” и “институт непосредственной демократии”. Несмотря на то, что многие авторы обращались к вопросу о понятиях и видах форм и институтов непосредственной демократии, тем не менее, единого подхода именно к разграничению этих понятий “форма” и “институт” непосредственной демократии не сложилось. Представленный разнобой в терминологии по поводу обозначения проявлений непосредственной демократии неискажает реального значения этих явлений, и с учетом прояснения в представленной статье соотношения двух рассматриваемых терминов становится очевидным, что в любом обозначении речь идет об одном и том же явлении.

Ключевые слова: форма непосредственной демократии, институт непосредственной демократии, метод прямой демократии, народное волеизъявление, публичная власть и др.

Несмотря на то что многие авторы обращались к вопросу о понятиях и видах форм и институтов непосредственной демократии, тем не менее, единого подхода именно к разграничению этих понятий “форма” и “институт” непосредственной демократии не сложилось. Многие авторы попросту не разграничивают указанные категории и используют как понятия тождественные. Так, например, С.А. Авакян¹, М.А. Бучакова и Т.Е. Грязнова², В.В. Комарова, М.И. Кукушкин⁴ и другие авторы применяют либо термин “форма непосредственной демократии”, либо термин “институт непосредственной демократии”, либо же и первый и второй термины, подменяя их друг другом.

Другая группа авторов применяет оба термина, но при этом не заменяет их друг другом. Так, например, В.В. Хевсаков отмечает: “... Разнообразные формы и институты непосредственной демократии в совокупности образуют систему непосредственного осуществления власти многонациональным народом России. В этой связи представляется, что система непосредственной демократии - это совокупность ее форм, а также институтов, взаимосвязанных между собой единством способа прямого волеизъявления и непосредственного осуществления власти многонациональным народом Российской Федерации в целом, либо его частью, организованной как самостоятельный коллектив на основе инициативы и самостоятельности, всеобщего участия и прямого волеизъявления каждого по обсуждению, выработке, принятию и контролю за реализацией решений по вопросам государственной и общественной жизни”⁵. Таким образом, автор подчеркивает два разных понятия: формы и институты, - а их совокупность, вместе с определенным набором признаков и условий, возводит к системе непосредственной демократии. Автор определяет, что формы непосредственной демократии как

“проявляющиеся через нормативно закрепленные способы и средства непосредственного осуществления публичной власти ... народом ... - как носителя суверенитета и единственного источника власти, либо его частью, организованной как самостоятельный коллектив (...) на основе инициативы и самостоятельности, всеобщего участия и прямого волеизъявления каждого по обсуждению, выработке, принятию и реализации государственных и общественных решений, институционализирующих его непосредственное властное волеизъявление”.

А институтами непосредственной демократии, по В.В. Хевсакову, выступают “совокупность правовых норм, регулирующие формы, правила, процедуры, посредством которых ... народ непосредственно осуществляет публичную власть, принимая демократические решения по ключевым вопросам государственной и общественной жизни”⁶.

Подобного подхода, по сути, придерживается и Р.Ю. Горлачев. Так, например, Р.Ю. Горлачев рассматривает формы непосредственной демократии как процедуры, “посредством которых народ принимает демократические решения” (выборы, референдум, митинги, шествия и т.д.), а “институт непосредственной демократии” определяется как совокупность юридических норм, регулирующих формы, правила, процедуры, посредством которых народ непосредственно осуществляет публичную власть.

Еще один термин, помимо форм прямой демократии, применяемый для обозначения способов реализации народом своей власти, является термин “метод прямой демократии”. Например, В.И. Шкатулла и М.В. Сыгинская выборы, народное голосование (референдум), народное обсуждение и т.д. считают “наиболее распространенными методами прямой демократии”⁸.

Е.Л. Комиссарова также не отождествляет два этих понятия, однако объясняет один термин другим. В частности, в статье “Формы участия граждан в провотворчестве современной России” автор пишет: “... Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа (...). Данный институт народовластия представляет собой одновременно и форму выражения общественного мнения, и способ принятия важных нормативных правовых актов и социально значимых решений”⁹. Как видно из вышеупомянутого примера, институт прямой демократии определяется как форма выражения общественного мнения, а также как способ принятия решений. Таким образом, указанные термины не применяются как тождественные, однако автором при этом не предлагается их определение либо каких-либо критериев их разграничения.

В.В. Комарова использует термин “форма прямой демократии”, при этом под формами непосредственной демократии понимает “способы и средства непосредственного осуществления власти народом или его частью (императив), коррекции осуществления властных функций органами власти (регулятив), сопоставление воли народа с деятельностью властных органов (консультатив)”.¹⁰

В западной юридической и политологической литературе применяются термины “форма непосредственной демократии”, “институт непосредственной демократии”, а также “механизм непосредственной демократии”, при этом строго не разграничивая их и применяя их как синонимы .

Более того, западные авторы под формами либо институтами непосредственной демократии чаще всего понимают лишь те механизмы и процедуры непосредственной реализации публичной власти, при которых потенциальными участниками выступает весь избирательный округ (референдум, плебисцит, всенародное голосование или опрос, отзыв и т.д.). Это позволяет им применять термины “голосование” либо “голосование и референдум” либо “народная инициатива и референдум” для обозначения вообще форм и институтов непосредственной демократии. Если рассматривать в качестве форм непосредственной демократии те способы и средства, с помощью которых может быть осуществлена публичная власть, то подобный подход кажется несколько узким с учетом того, что формы прямой демократии, которые могут быть реализованы частью избирательного округа (коллективное обращение) или, по оценке некоторых авторов, даже отдельными лицами (например, петиция), остаются вне системы форм непосредственной демократии конкретной страны. Поэтому считаем нецелесообразным подмену термина “формы непосредственной демократии” терминами “голосование” либо “инициатива” либо “референдум”.

Рассмотрение изложенного выше разнообразия подходов к приведенным терминам и их дефинициям

позволяет дать собственное определение рассматриваемых понятий.

На наш взгляд, под формами непосредственной демократии следует понимать методы, средства и способы, которые выражаются в урегулированных в рамках позитивного права институциональных, процессуальных и/или процедурных проявлениях непосредственной реализации власти народом либо его частью.

В рамках данного определения подчеркивается идея о том, что всякие средства и способы осуществления власти народом можно считать формой прямой демократии, а лишь те, которые:

- 1) имеют институциональное, процессуальное и/или процедурное проявление;
- 2) имеют проявление в рамках правовой регуляции;
- 3) осуществляются народом либо его частью.

Последний признак сам по себе также нуждается в определенном разъяснении. Так, осуществление власти народом либо его частью требует некоторой конкретизации. Не углубляясь в понятие “народ” как субъекта конституционного права, отметим, что в рамках осуществления непосредственной демократии речь идет, скорее о “народе-избирателе” или “народ-совокупности граждан”, чем об иных проявлениях данной категории.

Относительно вопроса о том, что формы прямой демократии осуществляются частью народа, следует отметить, что некоторые авторы в качестве “части народа”, выступающей субъектом правоотношений по реализации публичной власти, воспринимают, условно говоря, такую “часть” народа, как “индивид”¹².

Другие же авторы все же субъектами признают именно “народ” (чаще как совокупность граждан) либо его “часть”, то есть определенную группу граждан, коллектив .

Говоря о формах непосредственной демократии в рамках конкретно взятой страны, следует непременно обратиться и ко второму вышеуказанныму признаку - правовой регуляции. Исходя из этого призыва, набор форм непосредственной демократии в разных странах неодинаков. И хотя в литературе бытует мнение, что народ вправе осуществлять свою власть в самых различных формах, независимо от их законодательной оформленности¹⁴, на наш взгляд, к законодательно не закрепленным формам непосредственной демократии следует как минимум проявлять определенную дифференциацию. Так, если в демократическом государстве право на демонстрации, митинги и иные формы собраний народ вправе реализовать независимо от наличия или отсутствия закона об этом, потому как международные стандарты прав человека, а также демократический характер государства диктуют наличие этого права, то такая форма непосредственной демократии, как отзыв или гражданская инициатива, не будучи законодательно

урегулированными, становятся нереализуемыми. Поэтому мы склонны утверждать, что их законодательное закрепление - гарантия реальной возможности реализации этих форм.

Обращаясь к указанному выше первому признаку, повторимся, что формой непосредственной демократии следует считать не всякую реализацию народом публичной власти, а лишь такую, которая имеет институциональное, процессуальное и/или процедурное проявление. Так, называя, скажем, выборы формой непосредственной демократии, речь идет именно о всей совокупности процессов, процедур, институциональных структур, которые в своей совокупности образуют тот способ формирования органов власти, который называют выборами. Будучи урегулированными нормами права, данная форма непосредственной демократии воплощается в конкретном институте, то есть совокупности правовых норм, регулирующих организацию и проведение выборов.

Таким образом, соглашаясь с мнениями В.В. Хевсакова и Р.Ю. Горлачева, на наш взгляд, под институтами непосредственной демократии следует понимать совокупность юридических норм, регулирующих формы реализации непосредственного осуществления народом публичной власти. При этом очевидно, что формы непосредственной демократии получают

правовое закрепление в виде правовых институтов в конституциях, законах и иных нормативно-правовых актах того или иного государства.

Вывод таков: “форма непосредственной демократии” и “институт непосредственной демократии” соотносятся соответственно как содержание и форма одного и того же явления, потому считаем, что нет ничего предосудительного в употреблении и одного, и второго термина для обозначения тех процедур, средств и способов, с помощью которых народ или его часть непосредственно реализуют публичную власть с той лишь разницей, что применение термин “форма”, имеется в виду механизм реализации, сама по себе “совокупность” соответствующих процедур, процессов, средств и способов, а термин “институт” подразумевает нормативно-правовое оформление указанной “совокупности”. Представленный разнобой в терминологии по поводу обозначения проявлений непосредственной демократии неискажает реального значения этих явлений, и с учетом прояснения соотношения двух рассматриваемых терминов становится очевидным, что в любом обозначении речь идет об одном и том же явлении.

¹ Авакян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, Т1, 2014, стр. 394-488.

² Бучакова М. А., Грязнова Т. Е. Институт непосредственной демократии в системе Российской государственности. Вестник Омского университета. Серия “Право”. 2013. N 2 (35). С. 12–20.

³ Комарова В. В. Формы непосредственной демократии стр. 13-17.

⁴ Кукушкин М. И. Проблемы социалистического народовластия. Свердловск, 1982. С. 61.

⁵ Хевсаков В.В. Субъекты непосредственной демократии в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01, 12.00.02, Москва, 2007. стр.51-52.

⁶ Там же, стр. 33.

⁷ Горлачев Р.Ю. Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в РФ, стр.10-11, 27.

⁸ Сыгинская М.В., Шкатулка В.И. “Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Юстицинформ, М., 2011, стр. 47-48.

⁹ Комиссарова Е. Л. Формы участия граждан в правотворчестве современной России//, Вестник Кемеровского государственного университета Юриспруденция 2015 N 4 (64) Т. 2, стр. 236.

¹⁰ Комарова В.В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации (проблемы теории и практики) // Дисс. на соискание ... доктора юр. наук, М., 2006, стр.174.

¹¹ См., например, Palle Svensson, Forms and Terminology of Direct Democracy. Department of Political Science, University of Aarhus, Denmark // Panel on “Comparing processes of direct democracy” at the joint conference of IPSA and ECPR in São Paulo, February 2011, p.2; Uwe Serdült and Yanina Welp, Direct Democracy Upside Down //Taiwan Journal of Democracy, Volume 8, No. 1: p. 69-92 и т.д.

¹² См., например, Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры): монография / Комарова В. В. М.: Директ-Медиа, 2014; Токвиль Л. Демократия в Америке. М., 1992; Хевсаков В.В. Субъекты непосредственной демократии В Российской Федерации // Дисс. На соискание ученой степени кандидата юр. наук, М., 2007; Нудценко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (Проблемы теории и практики) : Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 : Москва, 2001; 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 и др.

¹³ LeDuc, Lawrence, University of Toronto. Voice vs. Votes: Adapting the Institutions and Processes of Direct Democracy to Improve Citizen Engagement and Participation //, Lightning Policy Brief Series – March 2016. The source: labs.carleton.ca/canadaeurope; Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության մեկնարանություններ // ընդհանուր խմբագրությամբ՝ Գ. Հարությունյանի, Ա. Վաղարշյանի. Եր.: «Ժրավունք», 2010; 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; Мамичев В.И. Референдум в законодательстве зарубежных стран и России: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2000; Мурашин А. Г. Непосредственная демократия в социалистическом обществе: функции и механизм действия: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Киев, 1985; Крыжантовская Т.И. Представительная и непосредственная демократия развитого социалистического общества: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1982 и др.

¹⁴ Так, например, профессор Степанян В. в “Комментариях к Конституции Республики Армения” пишет: “Формами непосредственного народовластия являются: референдум, выборы, народная инициатива, отзыв избранных представителей, народный опрос, народное обсуждение, право на непокорность. Конституция из них непосредственно отмечает референдум и выборы. Однако это не означает, что народ сам себе не предоставил право на остальные формы. Народ вправе совершать все, что прямо не запрещено Конституцией. Следовательно, закрепление остальных форм народовластия - проблема законодательства”. Источник: Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության մեկնարանություններ // ընդհանուր խմբագրությամբ՝ Գ. Հարությունյանի, Ա. Վաղարշյանի. - Եր.: «Ժրավունք», 2010, էջ 57:

Ցիալլա Մակարյան

Հայ-ռուսական (Սլավոնական) համալսարանի իրավունքի և քաղաքականության մեստիտուտի սահմանադրական և մունիցիպալ իրավունքի ամբիոնի հայցորդ

ԱՄՓՈՓՈՒՄ

«Անմիջական ժողովրդավարության ձև» և «անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտ» հասկացությունների հարաբերակացությունը

Գիտական հոդվածը վերաբերում է այնպիսի հասկացությունների հարաբերակցությանը, ինչպիսիք են՝ «անմիջական ժողովրդավարության ձևը» և «անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտը»: Զնայած այն հանգանանքին, որ շատ հեղինակներ անդրադարձել են անմիջական ժողովրդավարության ձևերի և ինստիտուտների համացության և տեսակների հարցին, այնուամենայնիվ, անմիջական ժողովրդավարության «ձև» և «ինստիտուտ» հասկացությունների տարածաշատման ընդհանուր մոտեցում գոյություն չունի: Ներկայացված տարբերակումը տերմինարանության մեջ անմիջական ժողովրդավարության նշանակության դրսնորումների վերաբերյալ չի խարարում այս երևույթների իրական նշանակությունը, և հաշվի առնելով քննարկվող եզրույթների վերաբերյալ սույն հոդվածում տրված պարզաբանումները՝ ակնհայտ է դասնում, որ ցանկացած առումով խոսքը վերաբերում է միևնույն եզրույթին:

Հիմնարարեր- անմիջական ժողովրդավարության ձև, անմիջական ժողովրդավարության ինստիտուտ, անմիջական ժողովրդավարության մերող, ժողովրդի կամահայտնություն, համրային իշխանություն և այլն:

Tsialla Makaryan

PhD student of the Chair of Constitutional and Municipal Law of Institute Law and Politics at Russian-Armenian University

SUMMARY

Correlation of the notions “form of direct democracy” and “institution of direct democracy”

This scientific Article concerns the correlation of the notions “form of direct democracy” and “institution of direct democracy”. Despite the fact that many authors referred to the issue regarding the notions and types of forms and institutions of direct democracy, however, there is no certain approach targeted at the differentiation of the notions “form” and “institution” of direct democracy. The presented disparate in terminology concerning designation of the manifestations of direct democracy does not distort the real sense of these phenomena, and taking into account clarifications of the correlation of those notions it becomes obvious that in any designation we are talking about the same phenomena.

Keywords: form of direct democracy, institution of direct democracy, method of direct democracy, expression of the will of the people, public power etc.