

Лекция по конституционному праву России

Автор лекции: доктор юридических наук,
профессор, директор юридического института,
заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВПО
«Государственный университет – учебно-научно-
производственный комплекс»
Астафичев Павел Александрович

Тема 7. Непосредственное (прямое) народовластие

1. Конституционно-правовые формы прямой демократии
2. Референдум как способ непосредственного решения гражданами вопросов государственного и местного значения
3. Публичные выборы в системе прямой демократии: основные принципы
4. Консультативные способы участия граждан в публичной деятельности

Конституционно-правовые формы прямой демократии

- Прямое народовластие – наиболее естественная форма демократии.
- Без этой формы подлинное верховенство народной власти невозможно хотя бы потому, что народное представительство формируется через избирательную систему, а публичные выборы есть прямое выражение воли народа.
- Однако полная замена прямой демократии народным представительством привела бы к мнимому и декоративному народному суверенитету, при котором население чрезмерно отчуждается от власти и не имеет возможности непосредственно высказаться, какой политический путь оно считает наиболее желательным.

Цели и функции прямой демократии

- Прямая демократия обеспечивает непосредственность участия граждан в решении вопросов государственного, регионального и местного значения, подчинение их долгу во имя интересов общества, воспитание в духе народной воли, а также воспрепятствование политической олигархии народных представителей, которая в той или иной мере всегда присуща представительному правлению.
- При определенных условиях прямая демократия может закрыть дорогу непопулярным проектам нормативных правовых актов и общественно вредным нововведениям.

Критика прямой демократии

- Прямая демократия олицетворяет принцип народного права, но не всегда – народного блага.
- Для того чтобы принимать ответственные политические решения, нужно не только осознание собственных интересов, но и высокие нравственные качества, а также определенная квалификация в области управления, экономики, юриспруденции и т.д.
- Большинство форм прямой демократии служит средством поддержки чего-либо или протеста против чего-либо, но препятствует конструктивному обсуждению общественно значимых проблем.
- Прямая демократия замедляет темп принятия самоуправленческих решений, многие из которых не терпят отлагательства и нуждаются в оперативности, особенно когда речь идет о корректировке ранее принятых актов в связи с изданием новых законов.
- Прямая демократия всегда будет стимулировать волю большинства, что неизбежно приводит к игнорированию интересов меньшинства.

Прямая демократия и охлократия: конституционные различия

- В современной России, к сожалению, институты прямой демократии не всегда воспринимаются адекватным образом.
- Одно из распространенных заблуждений заключается в отождествлении прямой демократии с разнузданной толпой, ее бесчинствами, беспорядками и деструктивным воздействием на политическую власть.
- Конечно, народное недовольство никогда не бывает беспричинным, однако оно не дает оснований для насилия, свержения конституционного строя или захвата политической власти.
- Подобные примеры встречаются в общественно-политической практике, и они, несомненно, бросают тень на конституционный институт непосредственного народовластия.

Виды прямой демократии

- В юридической науке важнейшее значение имеет классификация видов прямой демократии.
- Их необходимо подразделить на две большие группы: *императивную* и *консультативную*.
- Императивная демократия представляет собой народовластие в прямом смысле, поскольку выражаемая гражданами воля подлежит *обязательной реализации*. К таким формам относятся референдум, выборы и отзыв (в местном самоуправлении – также сход).
- Что же касается консультативной прямой демократии, то здесь обеспечивается лишь *участие* отдельных граждан в публичной деятельности, а воля индивидов не имеет верховного значения для органов власти. Это правотворческая инициатива, публичные слушания, собрания, конференции, опросы, обращения с жалобами, заявлениями и предложениями, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование.

Прямая демократия в современной России

- При изучении теоретических и юридических основ прямой демократии в современной России следует иметь в виду сравнительную редкость ее фактического использования.
- Если не принимать во внимание периодические выборы, явка избирателей на которые оставляет желать лучшего, в подтверждение этому служат факты весьма нечастого проведения референдумов, эпизодического обращения граждан с нормотворческой инициативой, фрагментарных собраний и сходов индивидов для обсуждения и решения вопросов государственного и муниципального значения.
- Сравнительно же активные обращения граждан в органы публичной власти, как правило, направлены на удовлетворение их личных потребностей и интересов, а не публично-значимых проблем.

По названным причинам правовое регулирование прямой демократии слабо апробируется на практике, законодатель не получает обратных «сигналов» о необходимости совершенствования нормативно-правовой базы. Указанные обстоятельства необходимо учитывать для адекватного понимания механизма юридической регламентации конституционно-правовых форм непосредственного народовластия.

Референдум как способ непосредственного решения гражданами вопросов государственного и местного значения

- Референдум – это непосредственное решение населением путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования вопросов государственного и местного значения.
- Различают федеральный, региональный и местный референдумы.
- Порядок их организации регулируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
- Особенности федерального референдума посвящен Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», нормы которого по юридической силе выше, чем положения вышеназванного Федерального закона.
- Кроме того, организация региональных и местных референдумов регулируется конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Вопрос референдума

- *Вопрос референдума* должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, на него можно было бы дать однозначный ответ, исключалась неопределенность правовых последствий принятого гражданами решения.

Законодательство содержит ряд *ограничений* в отношении вопросов, выносимых на референдум:

- Часть из них связана с конституционным механизмом разграничения предметов ведения между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.
- Запрещается вынесение на референдум вопросов, конкурирующих с избирательной системой.
- Кроме того, не допускается прямое волеизъявление граждан по вопросам о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств публично-правового характера, о чрезвычайных и срочных мерах по обеспечению здоровья и безопасности населения.
- Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, а также в течение трех месяцев после их отмены.

Инициативная природа референдума

- Избирательная система связана конституционным принципом периодичности выборов; по истечении определенных Конституцией РФ или законом сроков легислатуры избирательные процедуры многократно возобновляются.
- В отличие от выборов, референдуму присуща инициативная природа.
- Референдумы могут не проводиться десятилетиями, что само по себе не является нарушением конституционной концепции народного суверенитета.

Порядок выдвижения инициативы

- Для *выдвижения инициативы* проведения референдума и сбора подписей граждан в ее поддержку образуется *инициативная группа*.
- Законодательные требования к численности инициативной группы и количеству собираемых подписей различаются в зависимости от уровня референдума.
- Например, инициатива проведения федерального референдума принадлежит не менее чем двум миллионам граждан при условии, что на территории одного субъекта Федерации или в совокупности за пределами территории России находится место жительства не более 50 тысяч из них.
- На федеральном уровне право инициативы проведения референдума принадлежит также Конституционному Собранию и ряду федеральных государственных органов.
- В субъектах Федерации и муниципальных образованиях инициативу проведения референдума, при определенных условиях, могут осуществлять избирательные и иные общественные объединения.

Назначение референдума

- Право *назначения референдума* принадлежит государственным и муниципальным органам, круг которых определяется соответствующим законодательством.
- Так, федеральный референдум назначается решением Президента РФ, чему должен предшествовать запрос главы государства в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции инициативы проведения референдума по предложенному вопросу.
- В субъектах Федерации и муниципальных образованиях право назначения референдумов принадлежит соответствующим органам народного представительства.
- При определенных обстоятельствах, местный референдум может быть назначен также судом.

Организация референдума

- *Организация* референдума имеет много общего с организацией публичных выборов.
- Процедуры учета участников референдума, образования комиссий референдума (возложения их функций на постоянно действующие избирательные комиссии), агитации, голосования, подсчета голосов и определения результатов волеизъявления граждан, по существу, идентичны избирательному процессу.
- В ряде случаев закон содержит определенные изъятия из общих правил (например, правом участия в агитации по вопросам референдума обладает более широкий круг лиц по сравнению с предвыборной агитацией).

Состоявшийся референдум, принятое решение, недействительность, повторное голосование

- Центральная избирательная комиссия РФ признает федеральный референдум *состоявшимся*, если в голосовании приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума.
- Данное число определяется по количеству бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования.
- Центральная избирательная комиссия признает решение *принятым* на федеральном референдуме, если за вопрос референдума проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании.
- Если результаты референдума признаны *недействительными*, назначается *повторное голосование*.
- Как правило, аналогичные нормы устанавливаются в конституциях (уставах), законах субъектов Федерации, нормативных правовых актах представительных органов муниципальных образований.

Регистрация, отмена, изменение, недействительность

- Решение, принятое на региональном или местном референдуме, подлежит *регистрации* в соответствующих государственных и муниципальных органах.
- Данное решение может быть *отменено* или *изменено* путем принятия иного решения на соответствующих референдумах (но не ранее чем через два года после его принятия) либо признано *недействительным (недействующим)* в судебном порядке.

Практика конституционного правосудия

- Конституционность законодательства о референдуме многократно проверялась и оценивалась Конституционным Судом РФ.
- Большинство конституционных споров в сфере проверки законодательства о референдуме затрагивало проблематику *предмета референдума*.
- Норма, запрещающая выносить на местный референдум вопросы о *досрочном прекращении полномочий* органов муниципальных образований и о проведении *досрочных муниципальных выборов* была признана соответствующей Конституции РФ ввиду допустимой конкуренции конституционно-правовых институтов непосредственной демократии.
- Конституционный Суд РФ подчеркнул, что каждая форма прямого народовластия (референдум, выборы и др.) имеет собственное предназначение.
- Реализация одной формы не должна препятствовать осуществлению других и необоснованно их замещать.

Практика конституционного правосудия

Юридический запрет вынесения на референдумы субъектов РФ вопросов *совместного ведения* Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), напротив, квалифицировался Конституционным Судом РФ в качестве нарушения требований Конституции РФ.

Аргументировалось это следующим образом:

- во-первых, предметы совместного ведения поддаются разграничению;
- во-вторых, предмет регионального референдума по вопросам совместного ведения не должен затрагивать полномочий Российской Федерации, разрешенных в федеральном законодательстве;
- в-третьих, институт референдума субъекта РФ не может использоваться для противопоставления воли населения региона воле многонационального народа России;
- в-четвертых, федеральный законодатель вправе установить дополнительные процедуры урегулирования разногласий между государственными органами Российской Федерации и субъектов РФ по предметам их совместного ведения.

Практика конституционного правосудия

- Более тщательной конституционной проверке подвергся механизм определения предмета *федерального референдума*.
- Конституционный Суд РФ не усмотрел нарушения Конституции РФ в норме, запрещающей выносить на федеральный референдум вопросы о принятии и изменении *федерального бюджета*.
- Но юридический запрет разрешения путем референдума вопросов «*внутренних финансовых обязательств Российской Федерации*» был истолкован Конституционным Судом РФ ограничительно:

данный правовой критерий является конституционным лишь в аспекте *бюджетных обязательств*, все другие расходные обязательства могут затрагиваться при определении вопроса *федерального референдума*.

Практика конституционного правосудия

- Конституционный Суд РФ не обнаружил нарушения Конституции РФ в законодательном требовании ясности, четкости и *недвусмысленности формулировки вопроса* федерального референдума, а также в институте *предварительной проверки законности вопроса* федерального референдума Центральной избирательной комиссией РФ.
- Однако Конституционный Суд РФ категорически отверг возможность обжалования данных решений в судах общей юрисдикции.
- *Судебная проверка допустимости вопросов референдума* Российской Федерации составляет *исключительную компетенцию* Конституционного Суда РФ

Практика конституционного правосудия

- Ограничение конституционного права граждан на референдум по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ возможно не только посредством регулирования допустимых вопросов, которые могут быть вынесены на референдум того или иного уровня публичной власти.
- Важное значение приобретают институты инициативы и назначения референдума, агитации, голосования, подсчета голосов граждан и определения результатов их прямого волеизъявления.
- Указанные вопросы получили разрешение в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации», Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; конституциях, уставах и законах субъектов РФ; уставах муниципальных образований.
- Нельзя сказать, что все эти акты в полной мере удовлетворяли участников политических отношений.
- Споры и разногласия переносились в судебные органы.

Практика конституционного правосудия

- Однако практика сложилась таким образом, что большинство политических разногласий разрешилось в ординарных судебных инстанциях.
- В деятельности конституционного правосудия нашли выражение лишь проблемы *временных периодов*, в течение которых *запрещено проведение федерального референдума*.
- Сравнительно жесткие законодательные ограничения (запрет инициативы референдума в течение избирательной кампании, проводимой на всей территории России, а также в последний год полномочий Президента РФ и Государственной Думы) были истолкованы Конституционным Судом РФ в пользу законодателя.
- При этом Суд подчеркнул, что период референдума должен составлять не менее двух лет с тем, чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла можно было провести не менее двух референдумов.

Публичные выборы в системе прямой демократии: основные принципы

- Другой важной формой прямой демократии являются публичные выборы.
- *Выборы* – это способ формирования органов государственной власти и местного самоуправления, который заключается в свободном выдвижении кандидатов и голосовании граждан по выдвинутым кандидатурам.
- Альтернативой выборному способу формирования публичных органов является административное назначение на соответствующие должности, которое имеет значительно меньшую степень легитимности.

Исходя из этого, выборы нельзя рассматривать как сугубо технический способ приобретения властных полномочий; прохождение через избирательную систему всегда создает дополнительные гарантии автономии и определенной независимости депутата или выборного должностного лица в системе разделения властей.

Публичные выборы основываются на ряде ключевых юридических принципов:

- всеобщность,
- равенство,
- непосредственность,
- тайность,
- добровольность,
- периодичность,
- обязательность,
- свобода,
- гласность,
- подлинность,
- законность,
- ответственность.

Всеобщее избирательное право

- Принцип *всеобщности* публичных выборов означает, что в процессе формирования государственных и муниципальных органов должны участвовать значительные массы избирателей; ограничения активного и пассивного избирательного права обосновываются лишь важными публичными интересами, такими как защита основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Избирательные цензы. Ограничения активного избирательного права

- Ограничения принципа всеобщности публичных выборов принято называть *избирательными цензами*.
- Активное избирательное право ограничивается цензами гражданства и возраста: правом голосования не пользуются иностранные граждане и лица без гражданства, несовершеннолетние лица.
- Кроме того, правом избирать не обладают граждане, которые признаны судом недееспособными и содержатся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу обвинительному приговору суда.
- Активное избирательное право ограничено требованием проживания избирателя в границах соответствующего избирательного округа.

Ограничения пассивного избирательного права

Юридические ограничения пассивного избирательного права более обширны.

Кроме вышеназванных цензов (за исключением требования проживания в границах избирательного округа), пассивное право ограничивается цензами:

- оседлости (Президент РФ должен постоянно проживать на территории России не менее десяти лет),
- несовместимости статуса (депутат Государственной Думы не может входить в состав Правительства РФ),
- недопустимости избрания на новый срок (глава государства не может замещать должность более двух сроков подряд).

Пассивное избирательное право нередко предполагает повышенные требования к достижению определенного возраста (Президентом страны может быть избрано лицо не моложе 35 лет), однако вводимые законодателем дополнительные ограничения могут оцениваться критически в контексте нормативного содержания ст. 60 Конституции РФ, согласно которой гражданин может самостоятельно осуществлять «в полном объеме» свои права и обязанности с 18 лет.

- Полный перечень ограничений пассивного избирательного права содержится в ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Равное избирательное право

Конституционный смысл принципа *равенства* избирательных прав граждан состоит в том, что:

- избиратели имеют одинаковое количество голосов,
- избирательные округа примерно равны по численности,
- избиратель включается в список избирателей только на одном участке,
- кандидаты равны в своих правах как полноценные участники избирательной кампании.

Прямое избирательное право

- Принцип *непосредственности* избрания народных представителей позволяет установить прямую связь между избирателями и теми, кто представляет их интересы в представительном органе и на выборной должности.
- Общеизвестно, что в мировой практике сочетаются прямые и косвенные выборы, поэтому принцип непосредственности формирования народного представительства напрямую не связывается с оценкой демократичности представительной системы.

Тайное голосование

- Принцип *тайности* волеизъявления при формировании органов народного представительства представляет собой одну из важнейших гарантий демократичности публичных выборов.
- Анонимность воли избирателей сегодня обеспечивается тем, что в избирательных бюллетенях не проставляются данные о голосующем гражданине, в кабинках для голосования отсутствуют возможности для внешнего наблюдения, проход через кабинку для голосования является обязательным.
- Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит ряд дополнительных гарантий обеспечения тайности волеизъявления граждан при досрочном голосовании и при их голосовании вне помещения для голосования.

Добровольность и обязательный вотум

- Демократическая система народного представительства опирается на принцип *добровольности* участия граждан в процессе формирования выборных органов.
- Принципу добровольности, как известно, противостоит институт обязательного вотума, который применяется в ряде зарубежных стран, но оценивается весьма неоднозначно.
- Принцип добровольности выборов исключает двойственную оценку субъективного избирательного права как одновременно права и обязанности, оставляя в его содержании исключительно совокупность правомочий, которым корреспондируют обязанности других лиц, являющихся субъектами конституционных правоотношений.

Периодичность и обязательность

- Система публичного представительства опирается также на важнейшие принципы *периодичности* и *обязательности* выборов. Данные принципы тесно взаимосвязаны друг с другом.
- Периодичность выборов означает, что избирательные процедуры должны происходить достаточно часто с тем, чтобы обеспечить нормальную ротацию и сменяемость публичной власти.
- Принцип обязательности, как правило, вытекает из принципа периодичности, предполагая, что по истечении срока полномочий соответствующего органа или должностного лица выборы должны проводиться обязательно. Однако этот принцип имеет и самостоятельное значение в тех случаях, когда полномочия выборных органов или должностных лиц прекращены досрочно.

Принцип обязательности выборов предполагает недопустимость длительной вакансии мандата во всяком представительном учреждении, в то время как принцип периодичности требует, чтобы подобная вакансия периодически открывалась. В результате, взаимно дополняя друг друга, эти принципы способствуют реализации народного суверенитета.

Свободный характер выборов

- Немаловажным принципом народного представительства, имеющим непосредственное отношение к процессу формирования выборных органов публичной власти, является принцип *свободы*.
- В юридической литературе указанный принцип нередко отождествляют с принципом добровольности участия в выборах, однако в действительности указанная руководящая идея конституционно-правового регулирования является более широкой по своему юридическому содержанию.
- Свобода формирования народного представительства проявляется в соревновании политических сил, конкуренции политических организаций и движений, в дебатах и законной оппозиции.
- Принцип свободы формирования народного представительства по своему юридическому содержанию охватывает не только высокую степень свободы политических партий, кандидатов, избирательных объединений.
- Он имеет отношение и к другим участникам избирательного процесса, особенно – к избирателям.
- Граждане должны иметь реальные возможности голосовать, знакомиться с кандидатами и их предвыборными программами, свободно выражать свою волю без какого-либо принуждения со стороны правящих политических сил и оппозиции.

Гласность

- В данном случае ярко проявляется взаимосвязь принципа свободы формирования народного представительства с принципом *гласности*.

Режим гласности в процессе народного волеизъявления:

- дает возможности для выявления общественного мнения,
- создает рычаги воздействия населения на выработку и принятие решений,
- демонстрирует возможности использования демократических процедур и поиска компромиссных решений,
- в конечном итоге – гарантирует наивысшую роль прямых форм народовластия в системе демократических принципов и правил.

Необходимо нахождение всех процедур формирования публичного представительства в сфере общественного контроля.

Подлинность

- Следующим принципом формирования народного представительства является принцип *подлинности* выборов.
- Под «подлинностью» в анализируемом контексте следует понимать адекватность избирательной системы целям народного представительства, вытекающим из конституционной концепции народного суверенитета.
- Народное представительство становится подлинным, если в представительном органе объединяются социальные слои общества и, одновременно с этим, гарантируется высокая степень состязательности и конкуренции политических сил.
- Подлинность народного представительства как формы выражения народного суверенитета предполагает «подкрепление» представительной демократии формами прямого народовластия, а не противопоставление их друг другу.
- В конечном итоге подлинность представительства выражается в поддержании доверия граждан к правовым актам и действиям органов государственной власти и местного самоуправления.

Законность и ответственность

- Каталог принципов народного представительства, реализующихся в процессе выборов депутатов и должностных лиц, замыкают принципы *законности* и *ответственности*.
- Сформированные на законных основаниях, выборные органы имеют нравственное и юридическое право осуществлять отдельные властные полномочия от имени народа и во благо граждан.
- При наличии же правонарушений, допущенных в ходе избирательной кампании, возникают основания к подрыву доверия избирателей к представительному органу и системе народного представительства в целом.
- Чем более существенными и массовыми являются правонарушения в ходе избирательной кампании, тем менее подлинной становится система народного представительства и, следовательно, тем более значительными должны быть меры юридической ответственности.

Консультативные способы участия граждан в публичной деятельности

В отличие от императивных форм демократии, при которых населению предоставлено право непосредственно либо через своих представителей решать вопросы государственного и местного значения, публичное самоуправление в значительной мере опирается на различные способы консультативного участия граждан в деятельности общества, при которых право *окончательного решения* остается за *органами* государственной власти и местного самоуправления.

- Их полезность обусловлена доступностью, массовостью, слабовзатратностью и сравнительной простотой, в то время как ответственность за принятие соответствующих решений возлагается на профессиональную публичную власть.
- В этих случаях действие признака общественного самоуправления о совпадении объекта и субъекта управления приобретает менее выраженный характер, поскольку население и власть оказываются сравнительно обособленными по отношению друг к другу.

Сущность консультативной демократии

- Основным смыслом консультативной демократии заключается в формировании и выражении мнения, причем не только общественного, но и частного.
- Каждый индивид вправе высказаться по поводу осуществляемой, планируемой или должной публичной политики.
- Корреспондирующей этому задаче конституционного права является создание необходимых юридических условий для выражения и учета мнения граждан.

Однако консультативные формы самоуправления, как правило, ориентированы на *коллективное* и, по возможности, *массовое* участие граждан в публичной деятельности, в то время как индивидуальное обращение гражданина в устной и письменной форме в адрес органов власти представляет собой лишь исключение из общего правила.

Формы консультативной демократии

- Коммуникация граждан и публичной власти достигается различными способами.
- В одних случаях (публичные слушания, собрания, конференции, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование) требуется *совместное присутствие*, в других (опросы, обращения) – в таком присутствии нет необходимости.
- Коллективность участия граждан обеспечивается посредством целенаправленной деятельности *организатора* мероприятия (опросы, телешоу) или *документирования* мнения граждан (подписные листы, зарегистрированные письменные обращения, карточки личного приема).

Формы консультативной демократии

- Совместное присутствие имеет место в *закрытых помещениях* (собрание) или вне таких помещений (митинг),
- является *статичным* (пикетирование) либо сопровождается *движением* (демонстрация, шествие).
- Информация о мнении граждан может доводиться до сведения органов власти с помощью средств наглядной агитации (листовки, плакаты, транспаранты), звукоусиливающих технических средств, периодических печатных изданий, телевидения, радио, электронных коммуникационных систем (Интернет), а также непосредственных высказываний, в том числе на заседаниях органов власти (правотворческая инициатива).

Противоправные формы

- Существуют и явно неприличные, даже противоправные формы воздействия на публичную власть (граффити, рукоприкладство, погромы, поджоги, воспрепятствование движению транспорта, нарушение неприкосновенности депутатов, выборных должностных лиц и публичных служащих, клевета и оскорбление).
- В связи с этим необходимо различать *организованные* и *неорганизованные* способы участия граждан в публичной деятельности.
- В последнем случае возможно проявление феномена охлократии (власть «толпы»), которая не имеет ничего общего с демократией в ее конституционном смысле.

Соотношение целей и форм консультативной демократии

Каждая из *форм* консультативной демократии служит определенным *целям*.

- *Правотворческая инициатива* целесообразна в тех случаях, когда общественное мнение выражается в виде проекта нормативного правового акта, принятие которого относится к компетенции представительного органа.
- Благодаря *публичным слушаниям* обеспечивается доступ к правотворческой деятельности не только представителей общественности, но и квалифицированных специалистов в соответствующих отраслях знания.
- *Собрания и конференции* позволяют заслушивать сообщения докладчиков, задавать им вопросы, выступать с критикой готовящегося решения, а также голосовать за такое решение или против него, в том числе путем тайного волеизъявления.

Соотношение целей и форм консультативной демократии

- С помощью *опросов* достигается оперативное выяснение мнения населения по текущим проблемам публичной политики, что позволяет своевременно вносить в нее необходимые коррективы.
- *Обращения* граждан в органы власти с жалобами, заявлениями и предложениями способствуют обеспечению индивидуального подхода к решению публично-значимых вопросов.
- Что касается *митингов, демонстраций, шествий и пикетирований*, то они обычно выступают средством «давления» на публичную власть либо поддержки какой-либо инициативы, в том числе политико-рекламного характера.

В этом случае законодатель не может рассчитывать на безупречное поведение граждан, особенно когда речь идет о массовом скоплении людей.

В целях обеспечения общественного порядка законодательство наделяет полицию правом применять физическую силу, специальные средства и даже огнестрельное оружие, но только в случаях и порядке, предусмотренных законом.

Общественные объединения

- Взаимодействие публичной власти и граждан обеспечивается также посредством участия в государственной и муниципальной деятельности *общественных объединений*.

Федеральным законом «Об общественных объединениях» выделяются такие организационно-правовые формы общественных объединений, как:

- общественная организация,
- общественное движение,
- общественный фонд,
- общественное учреждение,
- орган общественной самодеятельности,
- политическая партия.

В зависимости от территориальной сферы деятельности, в Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Права общественных объединений

В целях обеспечения возможности влияния общественных объединений на публичную политику закон наделяет их следующими основными правами:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений органов власти в порядке и объеме, предусмотренными законодательством;
- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения.

Политические партии, не получившие представительства

Особую роль в процессе функционирования консультативной демократии играют *политические партии*, не получившие представительства в органах государственной власти и местного самоуправления.

Об этом свидетельствует ст. 3 Федерального закона «О политических партиях», согласно которой политическая партия создается в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством:

- формирования и выражения их политической воли,
- участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах,
- а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления.