

УДК 342

**В.В. Комарова**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ ГОУ ВПО МГЮА им. О.Е. Кутафина (РФ)

## ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ РОССИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАРОДОВЛАСТИЯ

*Исследуются теоретические подходы к определению форм непосредственной демократии в современной России, динамика их развития и правового закрепления. Автором выделяются императивная, регулятивная, консультативная и комплексная функции прямой демократии, на этом основании проводится классификация форм непосредственного народовластия. Проведен анализ законодательства, закрепляющего статус правоохранительных органов в сфере реализации механизма форм прямой демократии. Выделены используемые методы – негативного и позитивного регулирования с преобладанием последнего. Выявлены нормы, выполнение которых сопряжено со сложностями в силу отсутствия ясности и определенности. Автор приходит к выводу о том, что закрепляя статус правоохранительных органов в сфере прямой демократии, законодатель должен максимально четко формулировать их обязанности и механизмы их реализации.*

*The article examines the theoretical approaches to the definition of forms of direct democracy in Russia today, the dynamics of their development and legal binding. The author has highlighted the imperative, regulatory, advisory, and the complex functions of direct democracy on this basis, a classification of forms of direct democracy. From the perspective of the author, a leading role in implementing the constitutional foundations of democracy, the Russian state owns the mechanism of implementation of the forms of direct democracy. The analysis of legislation, enshrining the status of law enforcement agencies in the implementation mechanism forms of direct democracy is given. Identified the methods used - negative and positive control, with a predominance of the latter. Identified standards, implementation of which is associated with difficulties due to the lack of clarity and certainty. The author concludes that securing the status of law enforcement agencies in the area of direct democracy, as the legislator must clearly articulate their responsibilities and implementation mechanisms.*

В современной конституционно-правовой науке вопросы механизма реализации демократизма российской государственности исследуются в работах В.Н. Руденко [6], Л.А. Нудненко [5], О.Е. Кутафина [4], Н.С. Бондаря [1]. Соотношение демократии с конституционной законностью, конституционными основами исследуют в своих трудах такие авторы, как Я.И. Ваславский [2], В.В. Фролов [7], Е.И. Колюшин [3].

Тем не менее функции прямой демократии – аспект мало исследованный. Не достаточно исследован вопрос правового статуса правоохранительных органов при реализации форм прямой демократии. Целью работы является теоретическое обоснование функций прямой демократии, определение статуса правоохранительных органов в механизме реализации форм непосредственного народовластия.

Одним из основных признаков государственной организации общества в современной России, лежащих в ее основе, конституционно закреплён демократизм. Механизм непосредственного народовластия включает в себя различные формы (в России их 21), с помощью которых осуществляется прямая демократия.

Чертами непосредственной демократии являются: прямое волеизъявление граждан; единство воли и субъекта ее выражения, а также осуществление власти от своего имени; особый круг субъектов, обусловленный особыми требованиями к ним; особые формы осуществления власти; императивная, консультативная и регулятивная функции.

За последние несколько лет расширилась группа форм, используемых при осуществлении только муниципальной власти (например, в 1995 г. с принятием федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> появилось территориальное общественное самоуправление, в 2003 г. нормами федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход, публичные слушания).

Мы выделяем следующие функции форм прямой демократии: императивную, консультативную, регулятивную и комплексную. Основываясь на перечисленных функциях прямого народовластия, проводим классификацию существующих в России форм прямого народовластия.

*Императивная* функция предполагает окончательное решение определенных вопросов. К группе форм прямого народовластия, выполняющих императивную функцию, можно отнести выборы и референдум, а также новые формы императивного волеизъявления граждан, используемые на муниципальном уровне: сходы, отзыв, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

<sup>1</sup> Ссылки на законодательные акты РФ взяты из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Задача *консультативной* функции – выявление, сопоставление воли народа и формируемого им органа власти (должностного лица). В законодательстве нет механизма учета высказанного консультативными формами народовластия волеизъявления. Обусловлено это тем, что не выполняется принцип общенародности. Вопрос, выносимый на любую из форм этой группы народовластия, может носить общественное и государственное значение, однако законодатель не устанавливает численность участников, позволяющий назвать эти формы способом общенародного волеизъявления и, как уже упоминалось, нет механизма реализации. Речь идет о митингах, шествиях, демонстрациях, пикетированиях; публичных слушаниях; опросах граждан; обсуждении.

*Регулятивная* – участие народа в системе социального управления, сконструированного на принципах представительного правления и народного суверенитета. Эту группу обуславливает наличие механизма воздействия на решения властных органов населением. В нее входят обращения граждан; правотворческая инициатива, наказания избирателей; отчеты депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления; собрания и конференции граждан.

В сравнении с четким разграничением формами непосредственного и представительного правления существуют такие формы осуществления власти народом, которые используют для поставленных перед ними задач и формы непосредственного народовластия, и формы работы представительного правления. Комплексными формами демократии территориальное общественное самоуправление и политическая партия могут быть названы и по иному критерию, а именно по выполняемым ими функциям. Если мы исходим из того, что современные формы прямого народовластия призваны выполнять одну из функций – императивную, консультативную или регулятивную, то названные комплексные формы народовластия совмещают в себе несколько функций: территориальное общественное самоуправление (императивно-регулятивно-консультативные); деятельность политических партий (регулятивно-консультативные).

Формы, составляющие систему непосредственной демократии, их многоплановость, без сомнения, отличают Россию от других государств. Отсутствие легального определения форм непосредственной демократии на федеральном уровне извращает механизм непосредственного народовластия; происходит подмена понятий, что, без сомнения, дискредитирует конституционную демократическую идеологию и конституционный императив – народовластие.

С нашей точки зрения, для оформления механизма реализации конституционных основ демократизма российской государственности как минимум нужен модельный закон на федеральном уровне, как максимум – федеральный закон о прямом народовластии с установлением минимума механизма гарантий, обеспечиваемого государством.

На уровне субъектов Российской Федерации при осуществлении муниципальной власти используется больше форм непосредственного народовластия, чем при осуществлении государственной власти на федеральном уровне. Тем не менее, не останавливаясь на этом тезисе, обратимся к проблемам правоприменения, в частности места правоохранительных органов в обеспечении системы народовластия в России.

Действующее российское законодательство федерального уровня, регулирующее систему непосредственного народовластия, закрепляет статус правоохранительных органов в исследуемой сфере.

С этой целью используются методы негативного и позитивного регулирования с преобладанием последнего.

Согласно нормам федеральных законов от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в редакции от 8 марта 2011 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в редакции от 23 февраля 2011 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в редакции от 28 декабря 2010 г.) «О выборах Президента Российской Федерации»; нормам федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в редакции от 24 апреля 2008 г.) «О референдуме Российской Федерации» правоохранительные органы в процессе подготовки и проведения выборов и референдумов:

проводят соответствующие проверки по обращению соответствующих избирательных комиссий, комиссий референдума;

принимают меры по пресечению нарушений законодательства о выборах, референдуме;

принимают меры по пресечению противоправной деятельности;

принимают меры по предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию;

проводят изъятие незаконных агитационных материалов;

устанавливают изготовителей незаконных агитационных материалов и источник их оплаты; принимают меры по привлечению виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

информируют соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума о результатах, выявленных фактах и принятых мерах;

обеспечивают исполнение мотивированного решения участковой или вышестоящей комиссии об отстранении от участия в ее работе члена участковой комиссии, удаления из помещения для голосования наблюдателя и иных лиц, если они нарушают закон о выборах, референдуме.

Помимо перечисленного согласно федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в редакции от 28 декабря 2010 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» в контрольно-ревизионную службу входят специалисты из числа руководителей и специалистов государственных (правоохранительных, финансовых и др.) и иных органов, организаций и учреждений, включая Министерство юстиции Российской Федерации.

Примером негативного регулирования может быть запрет правоохранительным органам вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, фонды референдума.

Законодательно закреплены сроки выполнения тех или иных действий правоохранительными органами. Например, при формировании контрольно-ревизионной службы правоохранительные органы по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации обязаны откомандировать специалистов в распоряжение избирательной комиссии на срок не менее пяти месяцев.

По представлению комиссии о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона правоохранительные органы обязаны в пятидневный срок, если представление получено за пять и менее дней до дня голосования – не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно принять меры по пресечению этих нарушений. Если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

В отношении информирования о результатах обратившуюся комиссию законодательство применяет термин «незамедлительно».

Как показывает анализ норм избирательного и референдумного законодательства, в закреплении статуса правоохранительных органов превалирует метод обязывания.

Помимо отраслевого (конституционного) регулирования аналогичные положения мы видим в специальных актах. Например, нормами федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст. 12) на полицию возлагаются следующие обязанности:

принимать в соответствии с федеральным законом меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента Российской Федерации, кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатами на выборные должности местного самоуправления; осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом;

оказывать содействие государственным и муниципальным органам, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности, обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

При этом ст. 22 упомянутого закона сотруднику полиции запрещается применять специальные средства при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций.

Необходимо обратить внимание на сравнительно новый акт – Кодекс профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, ст. 9 которого определяет правила поведения сотрудников органов внутренних дел при выполнении задач оперативно-служебной деятельности: применение с их стороны насилия возможно только в случае, когда меры ненасильственного характера оказались неэффективными или не обеспечили безусловного выполнения оперативно-служебных задач. Там же речь идет об обязанности стремиться свести к минимуму моральный вред при силовом задержании, недопущении излишней жесткости, глумления и издевательств по отношению к правонарушителям, сохранении выдержки и достоинства, уверенности и хладнокровия. Эти, безусловно, оценочные понятия, требующие подтверждения (или неподтверждения) свидетельскими показаниями в суде, тем не менее дают хотя бы минимальные правовые основания для обжалования действий представителей ОВД в ходе прекращения публичного мероприятия.

Специальным постановлением правительства РФ от 5 сентября 2003 г. № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» МВД Российской Федерации совместно с другими правоохранительными органами вменено в обязанность обеспечить:

а) охрану общественного порядка и общественную безопасность в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации, в том числе на безвозмездной основе охрану помещений избирательных комиссий, помещений для голосования, сопровождение и охрану транспортных средств, перевозящих избирательные документы;

б) представление по запросам соответствующих избирательных комиссий сведений о наличии у кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации неснятых и непогашенных судимостей, в том числе судимости по уголовному закону иностранного государства за деяние, признаваемое преступлением в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации;

в) представление по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации сведений о наличии у кандидатов на должность Президента Российской Федерации неснятых и непогашенных судимостей, в том числе судимости по уголовному закону иностранного государства за деяние, признаваемое преступлением в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации;

г) принятие мер по предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных материалов и их изъятию, установлению изготовителей и распространителей указанных материалов, источников их оплаты, а также своевременное информирование соответствующих комиссий о выявленных фактах и принятых мерах.

Содержание нормы должно соответствовать критериям определенности, ясности и способности к однозначному истолкованию, это обеспечит правильное ее применение.

Согласно федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в редакции от 7 февраля 2011 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», если во время проведе-

ния публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

В соответствии со ст. 17 упомянутого закона в случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия. Однако выполнение указанной нормы сопряжено со сложностями в силу отсутствия ясности и определенности.

Уполномоченный представитель компетентного органа должен дать указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие с обоснованием причины его прекращения в письменной форме, указывая время для выполнения, и вручает организатору публичного мероприятия в течение 24 ч. Однако в соответствии со ст. 9 упомянутого федерального закона публичное мероприятие длится с 7:00 до 23:00 текущего дня по местному времени, т. е. всего 16 ч. Кроме того, исходя из обычной логики, беспорядки, представляющие угрозу общественному порядку на публичном мероприятии, должны быть прекращены немедленно, а не в период, определенный для этого указанием, и совершенно очевидно, что не в течение 24 ч.

Участники публичного мероприятия имеют право обратиться за защитой своего нарушенного права на участие в публичных мероприятиях в правоохранительные органы, т. е. привести в действие охранительный механизм государства. Основаниями для реализации права требования участника публичного мероприятия на обращение в суд, прокуратуру, ОВД могут быть: запрет компетентного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления на проведение публичного мероприятия; превышение полномочий сотрудниками ОВД и т. д.

Устанавливается также порядок ответственности отдельных участников публичного мероприятия, не исполняющих законные требования сотрудников милиции или проявляющих неповиновение (сопротивление) им. Технически эта норма по смыслу близка к норме об индивидуальной ответственности отдельных участников публичных мероприятий, нарушивших требования закона. Организационно же она включена в статью о порядке прекращения публичного мероприятия. Правомерно предположить по смыслу закона, что публичное мероприятие сначала должно быть прекращено, а затем определяется ответственность отдельных его участников. Видится целесообразным следующее: если отдельные участники публичного мероприятия своими действиями нарушают закон, то пресечение их действий не влечет за собой прекращение самого мероприятия.

Мы пришли к выводу, что формы прямой демократии в современной России выполняют несколько функций: императивную, регулятивную, консультативную и комплексную. Роль правоохранительных органов в механизме осуществления форм прямой демократии, их правовой статус достаточно полно закреплены в действующих нормативных правовых актах. Однако, закрепляя статус правоохранительных органов в сфере прямой демократии, законодатель должен максимально четко формулировать их обязанности и механизмы их реализации.

#### Библиографические ссылки

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. М. : Норма, 2008.
2. Ваславский Я.И. Конституционные условия для демократии: сравнительный анализ : монография. М. : МГИМО, 2008.
3. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М. : Норма : Инфра-М, 2010.
4. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М. : НОРМА, 2008.
5. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М. : [б. и.], 2004.
6. Руденко В.Н. Прямая демократия. Модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : [б. и.], 2003.
7. Фролов В.В. Законность, демократия и милиция : монография. М. : Спутник+, 2009.

Дата поступления в редакцию: 27.07.2011