

УДК 342.34+342.57+323

**Наталья Алексеевна Филиппова**  
доктор юридических наук,  
доцент кафедры государственного  
и муниципального права  
Сургутского государственного университета,  
г. Сургут. E-mail: filip64@mail.ru

### **НОВЫЕ ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В РОССИИ КАК НАЦИОНАЛЬНЫЙ ВАРИАНТ ДЕЛЕГАТИВНОЙ ДЕМОКРАТИИ**

В статье исследованы предпосылки формирования и особенности законодательного регулирования системы институтов гражданского участия в осуществлении полномочий органов публичной (государственной) власти в России. За период с 2003 г. по 2013 г. перечень таких институтов был существенно расширен за счет легализации консультативных референдумов, консультативных общественных советов, общественных экспертиз нормативных правовых актов, общественных инициатив и других институтов. В современной науке конституционного права они рассматриваются как отличающиеся от институтов прямой демократии. В отличие от общепринятой точки зрения эволюция институтов гражданского участия проанализирована в контексте конкуренции двух традиций организации публичной (государственной) власти: республиканской и демократической. Доказано, что доминирование демократической традиции правопонимания, сложившееся в России на рубеже XIX–XX вв., сохраняется и оказывает заметное деформирующее влияние на содержание и практику применения норм российского конституционного права. Поэтому институты гражданского участия в России на рубеже 2010–2020 гг. характеризуют российское государство не как республику, а как новую разновидность делегативной демократии. Они формируются в качестве альтернативы представительным органам власти и обеспечивают независимую от этих органов легитимацию нормативных правовых актов, решений и действий органов исполнительной власти.

*Ключевые слова:* участие граждан в осуществлении публичной (государственной) власти, республика, делегативная демократия, консультативный общественный совет, общественная экспертиза, общественная инициатива.

За прошедшие после вступления в силу Конституции Российской Федерации двадцать лет отечественное конституционное право пережило два десятилетних периода, которые заметно отличаются один от другого. Первый период характеризуется освоением практик согласительных политических систем. Задачам этого периода соответствовало формирование таких национальных правовых институтов, как конституционное правосудие, федерализм, местное самоуправление, пропорциональная избирательная система, парламент, основанный на идее национального, а не императивного мандата, институт уполномоченных по правам человека и другие новые (или основательно забытые со времен российских демократических

революций начала XX в.) институты. Второе десятилетие стало периодом ренессанса мобилизационной публичной политики. Это выразилось не только в увеличивающемся разрыве между формальным юридическим и фактическим правовым статусом (положением) субъектов конституционного права (органов публичной власти), но и в ревизии ряда конституционно-правовых практик. Среди наиболее значимых можно назвать реформы федеративных отношений, местного самоуправления (обе начались в 2003 г.), конституционного правосудия (2010 г.). Не менее значимы (но уже давно имеют характер «хронических») изменения избирательного законодательства и порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Не прекращается процесс расширения круга полномочий Президента РФ и перечня консультативных и координирующих органов, формируемых при главе государства.

Содержание последних реформ как минимум провоцирует вопрос о степени соответствия вновь устанавливаемых правил некоторым положениям Конституции Российской Федерации. Например, федеральным законодателем были существенно изменены условия допустимости конституционной жалобы. До реформы можно было оспорить как примененный в конкретном деле закон, так и закон, подлежащий применению. Соответственно, для того чтобы возникло право обращения с конституционной жалобой, рассмотрение дела могло быть только начато в суде или ином правоприменительном органе. В соответствии с новым вариантом диапазон этих возможностей заметно уже: требуется, чтобы закон был применен в конкретном деле (пункт 3 части 1 статьи 3, часть 1 статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» [15]), и рассмотрение дела должно быть завершено в суде (пункт 2 статьи 97). Как справедливо отмечает В.А. Кряжков, «новое регулирование противоречит буквальному смыслу ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, которая не обусловливает обращение граждан в Конституционный Суд только после рассмотрения их конкретного дела в ином суде» [4, с. 66].

Столь же спорен учрежденный в ходе реформы федеративных отношений институт федерального поручения, или передачи полномочий федеральных органов государственной власти органам государственной власти субъектов РФ для осуществления посредством федерального закона (пункт 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [17]). Конституция РФ допускает такую передачу полномочий исключительно посредством двусторонних соглашений (часть 2 статьи 78), то есть исходит из презумпции согласия субъектов Федерации принять к исполнению новые обязательства. Очевидно, что делегирование полномочий федеральным законом такого согласия не предполагает; более того, правовой статус субъектов РФ приравнивается к статусу муниципальных образований (часть 2 статьи 132 Конституции РФ содержит аналогичное правило передачи государственных полномочий муниципалитетам).

Примеры можно множить, но их общая направленность понятна. Формулируется новая публичная повестка: пересмотр Конституции. Ее «дефекты» (на деле нередко – достоинства) активно обсуждаются при принятии новых федеральных законов. При этом общественный характер обсуждения рассматривается как аргумент в пользу необходимости изменений некоторых ключевых конституционных правил. Достаточно наглядным в этом смысле было обсуждение проекта Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [12, с. 423-428], в ходе которого одним из главных пунктов дискуссии стал вопрос о выборной модели формирования палаты (а положения Конституции допускают такой вариант только для переходного периода, с 1993 г. по 1995 г.). Характерно, что одним из победивших в 2013 г. законопроектов на Всероссийском молодежном конкурсе стал законопроект, предлагающий «прямое (в разных вариантах) избрание членов Совета Федерации населением субъектов Российской Федерации с целью решения задач регионального представительства в интересах регионов в федеральном законодательном органе» [5, с. 206].

Приведенный фрагмент является довольно выразительной иллюстрацией особенностей отечественного правопонимания. Во-первых, юридическая конструкция публичного представительства (формирования воли) замещается конструкцией представительства как частноправового отношения (выражения интересов); во-вторых, представительство субъектов федерации замещается народным (выборным) представительством; в-третьих, само понятие субъекта федерации как субъекта права заменено понятием региона, позаимствованным из экономической науки. Иррациональность российского права проявляется не только в его эклектизме, но и в том, что лишь в некоторых случаях проводимые в последнее десятилетие реформы реставрируют правила, характерные для социалистического государственного права (фактически унитарное политико-территориальное устройство при формально провозглашаемой федерации; «государственное» местное самоуправление и др.); довольно часто аналога новым правовым институтам в социалистическом праве нет (в части реформ избирательного права, статуса главы государства и т.д.). Это означает, что фундамент изменений значительно глубже, они базируются на сложившихся к началу XX в. собственных традициях российского правосознания.

Оценить эти традиции можно в сравнении с публичным правом Европы и США, где ключевым условием формирования современных государств стало разграничение комплекса республиканских институтов, с одной стороны, и демократических, с другой. «Для Сийеса, как и для Мэдисона, представительное правление было не разновидностью демократии; оно существенно от нее отличалось и кроме того являлось предпочтительной формой правления» [6, с. 11-12]. По этой причине политический термин «представительная демократия» в европейском конституционном праве был истолкован как обозначающий современную республику, но не демократию в строгом (аристотелевском) смысле этого слова. Так, в концепции Георга Еллинека

ключевым стало понятие «участия народа в осуществлении власти» (что характеризует правление как республику), а не «власти народа» (то есть демократии). Он предложил свою модель республики, обосновав понятие народа как совокупности граждан, *участвующих в осуществлении государственной власти*, то есть функционально выступающих как государственный орган. В этой связи Еллинек полагал, что единая народная воля проявляется в самом акте избрания парламента [2, с. 433]. При этом единая воля государства формируется в представительном органе власти. Конституционное право европейских государств и сегодня придерживается этого подхода. В современном государственном праве Германии он отражен в принципе *нетождественности воли народа и воли государства* [1, с. 94].

Альтернативная традиция отождествления воли народа и воли государства с учетом реалий современных государств трансформировалась в идею власти народа (демократии) как правовой фикции, которая необходима для интеграции существующих в условиях социальных антагонизмов государств. Ее последовательным выразителем в России (и соответственно оппонентом Г. Еллинека) стал В.М. Гессен. С его точки зрения, единой воли народа нет, а потому воля народа как юридически недостоверная должна быть замещена волей парламента (государства). Отсюда – диаметрально противоположные по содержанию оценки *общественного мнения*, заявленные этими правоведами. Для Гессена оно являлось лишь «суррогатом» общей воли, для Еллинека – одним из значимых средств контроля народа за парламентом. Столь же разным было понимание значимости запрета цензуры и свободы средств массовой информации.

Господствующей в России стала демократическая теория народного представительства (позже, в условиях социалистической государственности, – народного представительства как *народовластия*). Природа притязаний народа в данном случае была определена как «законный интерес». Если субъективное право есть «власть осуществлять свой интерес», то законный интерес – это притязание без власти [14, с. 607-808]. Его содержание раскрывается через понятия «дозволения» и «защиты». Такое понимание притязаний народа и самого народа как недееспособного субъекта права было органично традициям монархической государственности. В «Своде основных государственных законов Российской Империи» от 23 апреля 1906 г. уже были легализованы два несовпадающих понятия: «огражденные законом интересы» и «гражданские права» (пункт 23 главы первой) [13, с. 282].

Можно предположить, что именно демократическая традиция правопонимания оказывает мощное деформирующее воздействие на систему конституционно-правовых институтов, учрежденных действующей Конституцией. Значительная их часть была позаимствована из континентального европейского права, то есть сформирована в русле республиканской традиции организации публичной власти. Довольно хорошо эта тенденция видна по институтам участия граждан в осуществлении публичной негосударственной власти (местного самоуправления), поскольку именно здесь форм гражданского участия сложилось довольно много.

Некоторые формы влияния граждан на деятельность органов власти в российской правовой практике сложились давно. Это консультативные референдумы (или опросы граждан), законы о которых были приняты во многих субъектах РФ, петиции (обращения) в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 32 Конституции). К таким формам можно отнести мирные собрания и иные публичные акции (статья 31 Конституции), взаимодействие органов публичной власти и общественных объединений, взаимодействие органов публичной власти и религиозных объединений. Для юридической оценки всех этих форм важно одно: являются ли они *формально закрепленным и обязательным этапом процедуры выработки публично-властного решения*. Даже в случае консультативного референдума ответ будет отрицательным, поскольку в региональном законодательстве преобладает модель факультативного референдума, инициированного органом представительной власти.

Совершенно иную юридическую природу имеют некоторые новые формы гражданского участия. Они обязательны, поскольку в противном случае полномочие органа власти (должностного лица) вообще не может быть реализовано. Вновь формируемые институты гражданского участия в действующей Конституции не упомянуты, задачу их учредителя поначалу взял на себя федеральный законодатель. С 2012 г. инициатором и учредителем новых институтов стал Президент РФ. В итоге перечень этих институтов примерно одинаков на всех уровнях публичной власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был не первым федеральным законом, где заявлено формирование новой группы институтов, которые по своим юридическим свойствам не могли быть отнесены ни к институтам прямой, ни к институтам представительной демократии. Но именно этот закон является значительно более «республиканским», чем ранее действовавший [16]. Если прежде законодатель допускал существование *иных*, кроме прямого волеизъявления граждан, *форм осуществления местного самоуправления*, то теперь определен субъект этого права. Соответственно в законе закреплена более точная юридическая формула *участия населения в осуществлении местного самоуправления*. Расширен перечень институтов гражданского участия. Ранее к ним относились обращения граждан в органы местного самоуправления и территориальное общественное самоуправление, допускались и некоторые иные формы (например консультативные референдумы). Сейчас перечень шире и включает в себя:

- 1) *голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования*, которое отделено от местного референдума; голосование в данном случае – способ выражения согласия на изменение границ и правового статуса, но не само решение об изменении, каким мог бы быть референдум;
- 2) *территориальное общественное самоуправление*;
- 3) *публичные слушания* в муниципальном образовании;

- 4) *собрание* граждан и *конференция* граждан;
- 5) *опрос* граждан;
- 6) *обращения* граждан в органы местного самоуправления и т.д.

Однако и эти формы следовало бы разделить по критерию обязательности (факультативности) их осуществления в процессе реализации полномочий представительных и исполнительных органов муниципальных образований. Обязательными являются первая и третья формы (при этом публичные слушания обязательны лишь по определенному кругу вопросов); все остальные названные законом формы гражданского участия являются факультативными. Кроме того, обязательство принимать решение органа местного самоуправления с учетом мнения граждан (либо мотивировать его таким образом) определено законом только для первых пяти форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Это значит, что первую и третью формы (обязательные публичные слушания) можно квалифицировать как формы «партиципаторной демократии» (демократии соучастия). Все остальные, за исключением обращений и включением сюда факультативных публичных слушаний, представлены как формы «делиберативной демократии» (демократии обсуждения). Обращения граждан в силу их разнообразия и различных правовых последствий образуют самостоятельный правовой институт, обеспечивающий публичную коммуникацию, но все же не являющийся способом участия граждан в осуществлении полномочий органов власти.

С 2005 г. в России начался процесс формирования консультативных общественных советов (общественных палат) на всех уровнях публичной власти: на основе федерального закона была создана Общественная палата РФ, затем общественные палаты стали возникать в регионах и муниципалитетах. Например, в Московской области действует специальное Положение об общественной палате муниципального района (городского округа) [24]. *Муниципальные общественные палаты* были созданы в Краснодарском крае, Приморском крае, Оренбургской области и в муниципальных образованиях целого ряда других субъектов РФ. По аналогии с термином «государственно-общественный орган» [10, с. 16-124] их можно определить как «публично-общественные органы общей компетенции».

В муниципалитетах более востребована иная форма консультативных общественных советов: *специализированные общественные советы*. На нее нацеливает федеральное законодательство. Так, Указом Президента РФ [20] предусмотрено формирование муниципальных общественных советов по проблемам ЖКХ (и они должны были быть обязательно созданы к июню 2013 г.).

В 2009 г. федеральным законом [18] был урегулирован порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, включая муниципальные акты. Как показывает практика, в муниципалитетах общественное участие в антикоррупционной экспертизе обеспечивается за счет все тех же специализированных общественных советов.

Помимо антикоррупционной возможны иные виды общественной экспертизы. Юридическим сообществом разработано несколько проектов Федерального закона «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», среди которых наиболее удачным является проект, предложенный Правозащитным Советом Санкт-Петербурга, поскольку он определяет перечень тех правовых актов, в отношении которых общественная экспертиза обязательна [9]. Но федерального закона пока нет, есть законы об общественной экспертизе в субъектах РФ (Московская, Владимирская, Тульская, Ростовская области и др.). Иногда это вопрос регулируется непосредственно муниципальными правовыми актами.

В 2013 г. создана правовая основа для формирования еще одного института участия граждан в осуществлении местного самоуправления: *института общественной инициативы муниципального уровня* [21]. Итак, можно разграничить перечень институтов прямой демократии и таких институтов гражданского участия в осуществлении местного самоуправления, при которых полномочия представительных и исполнительных органов муниципальных образований не могут быть реализованы без участия граждан (населения) муниципалитета (см. таблицу). Вместо двух обязательно реализуемых институтов гражданского участия в осуществлении полномочий местного самоуправления, предусмотренных федеральным законом в 2003 г., к 2013 г. формируется уже пять таких институтов.

Таблица

**Институты прямой демократии и институты гражданского участия  
в муниципальном образовании**

<b>Институты прямой демократии</b>	<b>Институты обязательного гражданского участия («партиципаторная демократия»)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– местный референдум;</li><li>– муниципальные выборы;</li><li>– отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;</li><li>– сход граждан.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;</li><li>– обязательные публичные слушания в муниципальном образовании;</li><li>– обязательно формируемые муниципальные консультативные общественные советы;</li><li>– обязательная общественная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и их проектов;</li><li>– общественная инициатива муниципального уровня.</li></ul>

Некоторые институты гражданского участия были созданы лишь на федеральном уровне государственной власти. Однако (как и в случае формирования Общественной палаты РФ) возможен перенос на региональный и местный уровни. Таких новых институтов два: 1) общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов (регулируется Указом Президента РФ от 9 февраля 2011 года № 167 [19] и Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2012 года № 159 [22]); 2) обязательное предварительное рассмотрение ведомствен-

ных правовых актов и решений консультативными общественными советами при федеральных министерствах и ведомствах (регулируется Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 года № 877 [23]). Обе эти формы могут быть приняты и региональными законодателями, так как являются аналогом уже названной ранее обязательной общественной экспертизы.

Поскольку институт общественных инициатив находится в стадии формирования, необходимо сделать ряд пояснений. Общественную инициативу нередко называют интернет-петицией. Но различия между традиционной петицией и общественной инициативой не сводятся лишь к новой форме подачи обращения (обращения также возможны в электронной форме).

Во-первых, граждане обращаются не к должностному лицу или в орган власти, а направляют свою инициативу на Интернет-портал «Российская общественная инициатива» [3] (работает с 15 апреля 2013 г.). Функционирование портала и размещение инициатив обеспечивает уполномоченная некоммерческая организация «Фонд информационной демократии». Именно этот Фонд проводит предварительную юридическую экспертизу инициативы.

Во-вторых, предполагается, что правовые последствия будет иметь лишь та общественная инициатива, которая получит определенный уровень поддержки. Для региональной и муниципальной общественной инициативы это не менее 5% от числа граждан, постоянно проживающих на территории субъекта Федерации (муниципального образования). Обращение гражданина всегда имеет правовые последствия хотя бы в форме официального ответа на обращение.

В-третьих, если уровень поддержки инициативы достаточен, Фонд направляет ее в экспертную группу, формируемую федеральным или региональным правительством. В отношении экспертных рабочих групп в муниципалитетах пункт 23 Указа гласит буквально следующее: «Состав экспертной рабочей группы муниципального уровня определяется органами местного самоуправления и включает представителей этих органов, депутатов представительных органов муниципальных образований, представителей муниципальных учреждений, бизнес-сообщества и общественных объединений». Сопоставление с пунктами 21 и 22 Указа сомнений не оставляет: такая экспертная группа будет формироваться именно местной администрацией. Таким образом, общественная инициатива – не петиция, а совершенно новый правовой институт, являющийся некоторой альтернативой территориальному общественному самоуправлению (ТОС), поскольку именно органы ТОС наделены правом правотворческой инициативы. Фактически речь идет об инициативе граждан, но граждане объединены по сетевому принципу.

Оценивая новую систему институтов гражданского участия в России, можно отметить ряд особенностей в их учреждении и регулировании.

Во-первых, одной из непосредственных предпосылок демократии гражданского участия в Европе стала давно сложившаяся, стабильная и изрядно забюрократизированная партийная система. Партии перестали быть надежными посредниками в согласовании интересов граждан и государства, и это потребовало новых инструментов взаимодействия. С учетом последних изменений законодательства о политических партиях вряд ли можно считать российскую партийную систему сформированной и устойчивой.

Во-вторых, транслирование новых юридических форм идет не от муниципальных образований и субъектов Федерации на уровень государства в целом или даже надгосударственного образования (гражданская инициатива возможна и на уровне Европейского союза), как это характерно для государств Европы, а наоборот, от федерального уровня государственно власти – на места («сверху вниз»). Между тем институты гражданского участия более органичны и уместны именно на уровне органов местного самоуправления.

В-третьих, право государств Европы основано на презумпции самостоятельности органов местного самоуправления. Закон может регулировать принципы организации, предметы ведения муниципалитета, но он не регулирует порядок деятельности органов местного самоуправления, если речь идет о вопросах местного значения. Россия применительно к местной общественной инициативе и специализированным консультативным общественным советам демонстрирует пример юридически обязательных предписаний, которыми определены не только содержание действий муниципальных органов, но даже и сроки их осуществления. При этом предписывающим правовым актом является подзаконный акт (Указ Президента РФ), который не опирается на соответствующий закон.

Последняя особенность регулирования гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в России характеризует лишь институт общественных инициатив. В практике государств Европы главным адресатом инициатив является представительный орган власти. Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» для всех уровней инициатив (федеральной, региональной, местной) установлен иной фактический адресат – орган исполнительной власти общей компетенции соответствующего уровня. Как справедливо отмечено экспертами, создан «административный фильтр» для инициатив граждан, альтернативный общественным палатам [11].

На наш взгляд, не менее важно другое: *создана система институтов, обеспечивающих публичную легализацию решений и действий органов исполнительной власти всех уровней, включая местные администрации, альтернативная системе публичного представительства.*

Это означает, что в России идет процесс формирования собственной системы делегативной демократии, которая была характерна для многих

государств Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Перу и др.), но увы, нигде не способствовала быстрому и поступательному развитию национальных правовых и политических систем. Автор концепции и термина Г. О'Доннелл подчеркивал не институционализованный характер делегативной демократии и ее переходную природу: делегативные демократии пришли на смену авторитарным режимам, но они не исключали регресса и восстановления авторитарных практик реализации власти.

Тем не менее некоторые черты делегативной демократии позволяют определить ее институциональное содержание. В частности, Г. О'Доннелл отмечал, что делегативная демократия «не чужда демократической традиции. Она более демократична, но менее либеральна по сравнению с представительной демократией. Делегативная демократия имеет резко выраженный мажоритарный характер» [7]. Ключевой легитимирующей идеей в условиях делегативной демократии является идея большинства. Она обеспечивает монистическую организацию публичной (государственной) власти. Выражается это прежде всего в девальвации функций и значения представительных органов власти, которые не способны эффективно контролировать исполнительную власть.

Политологи в качестве характерных признаков этой системы выделяют: 1) прямые выборы главы государства, который становится высшим толкователем интересов нации; 2) дефицит (дефектность) политических и правовых институтов; 3) отсутствие иных ограничений исполнительной власти, кроме неформальных отношений и сроков переизбрания ее главы; 4) партийные системы с одной доминирующей партией; 5) маргинальный парламент и зависимые суды; 6) радикальный характер политики, проводимой общенациональным лидером; 7) отсутствие механизмов согласования интересов [8].

В контексте юридического анализа российской национальной модели эти признаки необходимо дополнить еще одним важным признаком: *формы гражданского участия в осуществлении полномочий органов публичной (государственной) власти образуют самостоятельную систему институтов, альтернативных институтам публичного представительства*. Возникая как институты республиканского устройства, они все в меньшей степени обеспечивают согласование различных интересов и все в большей – продвижение через структуры власти доминирующих мнений или мнений большинства (таков институт общественной инициативы). Иными словами, они все более тяготеют к демократической традиции организации и функционирования публичной власти со свойственным ей отождествлением «воли народа» и «воли государства».

Однако дефицит консолидирующих правовых механизмов, среди которых основным является публичное представительство, в условиях делегативной демократии приобретет критическое значение. Вновь формируемые институты гражданского участия могут позитивно повлиять на формирование и развитие системы политических и правовых институтов

российского государства, только если они будут не альтернативой, а дополнением к институтам публичного представительства.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Глезер В.Ш.* Формирование воли народа // Государственное право Германии : в 2 т. : сокр. пер. с нем. / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. Т. 1. С. 84-100.
2. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. Изд. 2-е, испр. и доп. С.И. Гессеном / Г. Еллинек. СПб. : Изд. Юрид. кн. магазина, 1908. 599 с.
3. Интернет-портал «Российская общественная инициатива» [Электронный ресурс]. URL: [https://www.roi.ru/poll/?s\\_f\\_1=user\\_f\\_29=DESC](https://www.roi.ru/poll/?s_f_1=user_f_29=DESC) (дата обращения: 14.06.2013).
4. *Кряжков В.А.* Российская модель конституционной жалобы // Конституц. и муницип. право. 2012. № 5. С. 65-71.
5. *Курганов А.И.* Порядок формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации: теория и практика, история и современность // VIII Всероссийский конкурс «Моя законотворческая инициатива» : сб. тез. работ участников конкурса / Гос. Дума Федер. Собр. РФ, НС «Интеграция». М. : Ноосфера, 2013. С. 206-207.
6. *Манен Б.* Принципы представительного правления. СПб. : Изд-во Европ. ун-та, 2008. 323 с.
7. *О'Доннелл Г.* Делегативная демократия [Электронный ресурс]. URL: <http://old.russ.ru:8081/antolog/predely/2-3/dem01.htm> (дата обращения: 14.06.2013).
8. Политология [Электронный ресурс] : словарь-справ. / М.А. Василик [и др.]. М. : Гардарики, 2001. URL: <http://www.politike.ru/dictionary/286/symbol/196> (дата обращения: 14.06.2013).
9. Правозащитный совет Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] : офиц. сайт. URL: <http://www.hrcspb.ru/page/page63.html> (дата обращения: 14.06.2013).
10. *Руденко В.Н.* Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнит. конституц. обозрение. 2007. № 4. С. 116-124.
11. *Слепак В.* Общественная инициатива без Общественной палаты [Электронный ресурс] // РБК Daily. 2013. 1 февр. URL: <http://www.rbcdaily.ru/politics/562949985637263> (дата обращения: 14.06.2013).
12. *Филиппова Н.А.* Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: стратегия реформы и ее правовое обеспечение // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. 2012. Вып. 12. С. 420-435.
13. Хрестоматия по истории государства и права России / сост. Ю.П. Титов. М. : Проспект, 2000. 472 с.
14. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Т. 2. М. : Юрид. колледж Моск. гос. ун-та, 1995. 363 с.
15. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.
16. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
17. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
18. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

19. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 939.
20. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2337.
21. Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 10. Ст. 1247.
23. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 года «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 37. Ст. 1247.
24. Положение об общественной палате муниципального района (городского округа). Утверждено решением Общественной палаты Московской области. Протокол № 3 от 18 февраля 2010 г. [Электронный ресурс] // Общественная палата Московской области : офиц. сайт. URL: [http://opmo.mosreg.ru/documents/documents\\_83.html](http://opmo.mosreg.ru/documents/documents_83.html) (дата обращения: 14.06.2013).

Материал поступил в редакцию 24.06.2013 г.

**Natalya A. Filippova**, Doctor of Law, Candidate of Political Sciences, assistant professor, Department of State and Municipal Law, Surgut State University, Surgut.  
E-mail: [filip64@mail.ru](mailto:filip64@mail.ru)

### **NEW INSTITUTES OF CIVIL PARTICIPATION IN RUSSIA AS NATIONAL VARIANT OF DELEGATIVE DEMOCRACY**

*Abstract:* The article investigates preconditions of formation and features of legislative regulation of the system of institutes of civil participation in implementation of powers of the bodies of public (state) power in Russia. From 2003 until 2013, the list of such institutes significantly expanded at the expense of legalization of advisory referenda, advisory public councils, public examinations of regulations, public initiatives and other institutes. In modern constitutional law science, they are considered as different from institutes of direct democracy. Unlike the standard point of view, evolution of institutes of civil participation is analyzed in a context of the competition of two traditions of the organization of public (state) power: republican and democratic. It is proved that domination of democratic tradition of understanding of law, developed in Russia at the turn of XIX–XX centuries, still remains, and has noticeable deforming impact on the contents and practice of application of norms of the Russian constitutional law. Therefore, the institutes of civil participation, which was developed in Russia at the turn of 2010–2020<sup>th</sup>, characterize the Russian state not as the republic, but as new version of delegative democracy. They are formed as alternative to representative bodies of power, and provide legitimization of regulations as well as decisions and actions of executive authorities, which independent of these bodies.

*Keywords:* participation of citizens in implementation of public (state) power, republic, delegative democracy, advisory public council, public examination, public initiative.

***The transliteration of the list of literature  
(from the cirillic to the latin symbols) is submitted below***

BIBLIOGRFICHESKIJ SPISOK

1. Glezer V.Sh. Formirovanie voli naroda // Gosudarstvennoe pravo Germanii : v 2 t. : sokr. per. s nem. / otv. red. B.N. Topornin. M. : In-t gosudarstva i prava RAN, 1994. T. 1. 310 s.
2. Ellinek G. Obshee uchenie o gosudarstve. Izd. 2-e, ispr. i dop. S.I. Gessenom / G. Ellinek. SPb. : Izd. Jurid. kn. magazina, 1908. 599 s.
3. Internet-portal «Rossijskaja obshhestvennaja iniciativa» [Jelektronnyj resurs]. URL: [https://www.roi.ru/poll/?s\\_f\\_1=user\\_f\\_29=DESC](https://www.roi.ru/poll/?s_f_1=user_f_29=DESC) (data obrashhenija: 14.06.2013).
4. Krjzhkov V.A. Rossijskaja model' konstitucionnoj zhaloby // Konstituc. i municip. pravo. 2012. № 5. S. 65-71.
5. Kurganov A.I. Porjadok formirovanija palat Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii: teorija i praktika, istorija i sovremennost' // VIII Vserossijskij konkurs «Moja zakonotvorcheskaja iniciativa» : sb. tez robot uchastnikov konkursa / Gos. Duma Feder. Sobr. RF, NS «Integracija». M. : Noosfera, 2013. 641 s.
6. Manen B. Principy predstavitel'nogo pravlenija. SPb. : Izd-vo Evrop. un-ta, 2008. 323 s.
7. O'Donnell G. Delegativnaja demokratija [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://old.russ.ru:8081/antolog/predely/2-3/dem01.htm> (data obrashhenija: 14.06.2013).
8. Politologija [Jelektronnyj resurs] : slovar'-sprav. / M.A. Vasilik [i dr.]. M. : Gardariki, 2001. URL: <http://www.politike.ru/dictionary/286/symbol/196> (data obrashhenija: 14.06.2013).
9. Pravozashhitnyj sovet Sankt-Peterburga [Jelektronnyj resurs] : ofic. sajt. URL: <http://www.hrcspb.ru/page/page63.html> (data obrashhenija: 14.06.2013).
10. Rudenko V.N. Konsul'tativnye obshhestvennye sovety v sisteme deliberativnoj demokratii // Sravnit. konstituc. obozrenie. 2007. № 4. S. 116-124.
11. Slepak V. Obshhestvennaja iniciativa bez Obshhestvennoj palaty [Jelektronnyj resurs] // RBK Daily. 2013. 1 fevr. URL: <http://www.rbcdaily.ru/politics/562949985637263> (data obrashhenija: 14.06.2013).
12. Filippova N.A. Sovet Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii: strategija reformy i ee pravovoe obespechenie // Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-nija Ros. akad. nauk. 2012. Vyp. 12. S. 420-435.
13. Hrestomatija po istorii gosudarstva i prava Rossii / sost. Ju.P. Titov. M. : Prospekt, 2000. 472 s.
14. Shershenevich G.F. Obshhaja teorija prava. T. 2. M. : Jurid. kolledzh Mosk. gos. un-ta, 1995. 363 s.
15. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 21 ijulja 1994 goda № 1-FKZ «O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1994. № 13. St. 1447.
16. Federal'nyj zakon ot 28 avgusta 1995 goda № 154-FZ «Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» // Sobr. zakonodatel'stv Ros. Federacii. 1995. № 35. St. 3506.
17. Federal'nyj zakon ot 6 oktjabrja 1999 goda № 184-FZ «Ob obshhikh principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1999. № 42. St. 5005.
18. Federal'nyj zakon ot 17 ijulja 2009 goda № 172-FZ «Ob antikorrupcionnoj jekspertize normativnyh pravovyh aktov i proektov normativnyh pravovyh aktov» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2009. № 29. St. 3609.
19. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 9 fevralja 2011 goda № 167 «Ob obshhestvennom obsuzhdenii proektov federal'nyh konstitucionnyh zakonov i federal'nyh zakonov» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2011. № 7. St. 939.

20. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7 maja 2012 goda № 600 «O merah po obespečeniju grazhdan Rossijskoj Federacii dostupnym i komfortnym zhil'em i povyšeniju kachestva zhilishhno-kommunal'nyh uslug» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2012. № 19. St. 2337.

21. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 4 marta 2013 g. № 183 «O rassmotrenii obshhestvennyh iniciativ, napravlennyh grazhdanami Rossijskoj Federacii s ispol'zovaniem internet-resursa "Rossijskaja obshhestvennaja iniciativa"» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2013. № 10. St. 1019.

22. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22 fevralja 2012 g. № 159 «Ob utverzhdenii Pravil provedenija obshhestvennogo obsuzhdenija proektov federal'nyh konstitucionnyh zakonov i federal'nyh zakonov» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2012. № 10. St. 1247.

23. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 1 sentjabrja 2012 goda «Ob utverzhdenii sostava normativnyh pravovyh aktov i inyh dokumentov, vključaja programnye, razrabatyvaemye federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti, kotorye ne mogut byt' prinjaty bez predvaritel'nogo obsuzhdenija na zasedanijah obshhestvennyh sovetov pri jetih federal'nyh organah ispolnitel'noj vlasti» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2012. № 37. St. 1247.

24. Polozhenie ob obshhestvennoj palate municipal'nogo rajona (gorodskogo okruga). Utverzhdeno resheniem Obshhestvennoj palaty Moskovskoj oblasti. Protokol № 3 ot 18 fevralja 2010 g. [Jelektronnyj resurs] // Obshhestvennaja palata Moskovskoj oblasti : ofic. sajt. URL: [http://opmo.mosreg.ru/documents/documents\\_83.html](http://opmo.mosreg.ru/documents/documents_83.html) (data obrashhenija: 14.06.2013).