

**Библиографический список**

1. Бескова И.А. Управление государственным внутренним долгом в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. М., 2002.
2. Орлова Н.В. Государственный внутренний долг как инструмент макроэкономической политики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2004.
3. Яковлева О.А. Государственный внутренний долг: источники финансирования и воздействие на экономику России: дис. ... канд. экон. наук. М., 1997.
4. Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2014.
5. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2008.
6. Соколов Е.А. Финансово-правовые механизмы управления государственным внутренним долгом: теория, практика, проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 3 нояб. 2015 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2014. № 52.
8. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.05.2007 по делу № А05-9668/2006-23; Определение ВАС РФ от 14.11.2007 № 11567/07 по делу № А05-9668/2006-23 // Вестник ВАС РФ. 2007. № 11. 30 нояб.
9. Конституция Российской Федерации (в ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 1.
10. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2) (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1100.
11. О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Федер. закон от 1 дек. 2014 г. № 384-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 49. Ст. 6893.

V.E. Khaliulin

**Implementing the Interests  
of Citizens in the Process  
of Lawmaking**

Problems with providing representative functions by the parliament are researched. Citizens' participation in law-making is considered. The existing institutions of representative democracy are analyzed. Special attention is paid to political responsibility of deputies.

*Key words and word-combinations:* parliament, the coordination of interests, responsibility of deputies.

Исследуются проблемы обеспечения представительских функций парламентом. Рассматривается участие граждан в правотворческой деятельности. Анализируются существующие институты представительной демократии. Особое внимание уделяется вопросам политической ответственности депутатов.

*Ключевые слова и словосочетания:* парламент, согласование интересов, ответственность депутатов.

УДК 342.5:340.1  
ББК 67.400.6+67.0

**В.Е. Халиулин**

**РЕАЛИЗАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ  
ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЕ  
ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

Правовая реальность является одной из важнейших сфер взаимодействия человека и государства. Если характеризовать сущность права, выявлять его главную черту, то можно прийти к заключению, что право — это прежде всего воля. При характеристике любой воли важно ее содержание. В Конституции РФ четко прописано, кто может и должен формулировать содержание этой правящей воли, — многонациональный народ России. Как следствие, сегодня все боль-

шее распространение приобретает подход, согласно которому в праве должны отражаться воля и интересы всех граждан Российской Федерации. Однако общество неоднородно, и существование в нем одной общей, единой воли проблематично. В связи с этим необходим отбор тех или иных интересов для их отражения в праве и о согласовании разносторонних и разнонаправленных интересов.

Вопросами соотношения и взаимодействия интересов при формировании содержания права ученые занимались давно. В настоящее время единственным инструментом согласования разнообразных интересов являются институты демократии, в первую очередь представительной.

Одним из немногих представительных органов, имеющих право создавать нормативно-правовые акты и способствовать отражению в них согласованного общественного интереса, является Федеральное Собрание Российской Федерации. Иные возможности участвовать в формировании государственной воли у граждан фактически отсутствуют. Рассматривая деятельность данного органа, большинство исследователей акцентируют внимание на его непосредственной правотворческой функции не учитывают того, что он также является и представительным органом власти, в противном случае рассмотрение его деятельности и оценка качества работы становятся неполными. Представительские функции этого органа власти проявляются в процедуре его формирования, в процессе выборов, которые должны обеспечивать равное представительство всех основных социальных сил общества. Благодаря институту выборов осуществляется отбор представителей граждан и организаций, которые и должны выражать общественный интерес. Но насколько точно он позволяет отражать и формулировать согласованный интерес общества?

Главное назначение выборов — формирование представительного органа; его задача — наиболее полное представление сбалансированной воли народа. Являясь предпосылкой согласования интересов граждан и формой выражения воли и суверенитета народа, выборы становятся институтом, в рамках которого происходит отбор (в форме борьбы идей) тех или иных ценностей и идеалов общества в конкретный исторический период его развития, а также их реализация, обеспечение связи представителей и представляемых, согласование интересов различных общественных групп и граждан.

Однако реализации этого мешают несколько факторов. До введения в действие изменений в Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» одна из палат Федерального Собрания формировалась не из представителей народа, а из представителей органов власти субъектов РФ. В последующем эта проблема была решена, и сейчас в процессе формирования этой палаты, пусть и косвенно, участвуют жители региона.

Следующей ступенью в реформировании деятельности данного представительного органа власти становится решение проблемы отражения согласованных интересов граждан, избирателей в праве. Качество осуществления

представительских функций напрямую зависит от того, как именно представители понимают те или иные интересы своих избирателей. Функции государства здесь осуществляются через конкретных лиц, призванных стоять на страже общих интересов, но их понимание общих интересов является субъективным, личностным, что приводит к искажению общественных интересов и воли.

Интересы претерпевают искажения также в ходе процедур согласования и при формировании целостной и единой нормативной системы, то есть в процессе отражения согласованной народной воли в нормативно-правовом акте. Отметим, что изменение интересов при реализации институтов опосредованной демократии, в частности выборов, — это естественное следствие представительства, которое имеет как положительные, так и отрицательные черты. Положительные черты проявляются в том, что изменение содержания и понимания интересов создает их баланс, увязывает и согласовывает их; отрицательные — в том, что это изменение не всегда свидетельствует о согласованности интересов, нередко приводит к манипулированию представлениями людей о благе, замене одних идей другими. В этом случае изменение интересов становится одним из препятствий достижения их баланса и вполне нормальным недостатком демократической республики. Исключить влияние этих факторов невозможно, но можно уменьшить их отрицательные последствия.

Анализируя деятельность представительных органов, подчеркнем, что множественность представляемых ими интересов объективно приводит к вынужденным процессам обобщения и, как следствие, корректировке желаний и интересов представляемых, в ходе чего возможна потеря или замена смысла. В этой ситуации неразумно обвинять самих представителей, так как данная проблема носит не только субъективный, но и объективный, независимый от них, характер. Однако это не свидетельствует о невозможности ее разрешения.

Решению проблемы деформации интересов народа может способствовать наличие у избирателей возможности прямо либо косвенно воздействовать на содержание принимаемых актов, а также на самих представителей. В практике нашел «робкое» воплощение только первый вариант — в виде возможности всенародного обсуждения наиболее важных законопроектов. Данная процедура предусмотрена регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ (однако ни разу не реализовывалась), а также Указом Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов». Факт наличия этих актов и действия второго из них является несомненным плюсом современной правовой жизни, но имеется ряд недостатков, основными из которых являются прежде всего закрепление этого права (не обязанности) только на уровне подзаконных актов, а также неопределенность вида проектов, выносимых на обсуждение — только по желанию Президента России. Более разумным было бы закрепление этой обязанности на уровне федерального закона с перечнем конкретных видов или типов законопроектов.

Другой проблемой реализации представительских функций является возникающая чрезмерная независимость депутатов от избирателей по окончании выборов, поэтому учет интересов граждан (точнее — электората) осуществляется исключительно в моменты предвыборных кампаний. После этого партии и депутаты, предназначение которых заключается в представительстве интересов народа, теряют связь с ним. В последующем, как правило, единственным звеном, обеспечивающим связь, — это общественное мнение. Политические партии из представителей интересов различных групп граждан становятся полем для самореализации интересов отдельных политических лидеров.

Таким образом, выборы, будучи институтом демократии, благодаря которому создаются предпосылки для формирования и формулирования содержания права, являются способом претворения в жизнь интересов граждан в правотворчестве. От того, на каких принципах осуществляются выборы, зависит связь народа и власти, качество претворения в жизнь интересов и воли многонационального народа в актах власти, то есть реализуются положения Конституции РФ о том, что народ является источником власти.

В действующем законодательстве закреплены определенные гарантии обеспечения связи граждан и депутатов. Например, таким институтом является процедура отзыва депутатов, установленная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако в действии этого института есть целый ряд проблем. Его реализация даже на уровне местного самоуправления крайне неопределенна: отсутствуют четко прописанные процедуры, их описание в уставах муниципальных образований не носит системного характера. Другой существенной проблемой являются основания отзыва — только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, по существу это не форма ответственности депутата за неисполнение своих должностных обязанностей, обязанностей по представлению интересов избирателей, а лишь способ отрешения от должности правонарушителя, обладающего особым статусом.

По нашему мнению, должностное лицо, совершившее правонарушение, тем более преступление, вообще не имеет права находиться на службе у государства, ведь оно уже показало степень своего «уважения» законов страны, и его нахождение в должности автоматически должно прекращаться. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий

не может находиться на муниципальной службе в случае осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу. Следовательно, для должностных лиц государственной службы такие запреты существуют, а для депутатов — нет. Чем преступник-депутат лучше преступника-чиновника, тем более что в обоих случаях факт совершения правонарушения требует вынесенного и вступившего в силу решения суда?

В итоге способы и механизмы, обеспечивающие осуществление представительских функций избранниками народа, депутатами, на данный момент отсутствуют. Как можно судить в этом случае об эффективности деятельности депутатов? Необходима не просто реализация принципов политической ответственности каждого избранника, а обеспечение ее связи с представительскими функциями.

При изменении института выборов должны быть расширены представительские полномочия и возможности по согласованию разнообразных интересов граждан и общества. Эти изменения должны происходить в следующих направлениях (на необходимость реализации практически всех этих гарантий постоянно указывает в своих посланиях Федеральному Собранию Президент РФ): активное развитие политических дискуссий в парламенте; предоставление гарантий участия в политической жизни представительств малых партий в парламенте; реализация представительских функций парламента не только на уровне нижней палаты, но и верхней, в том числе за счет прямых выборов в субъектах Федерации представителей в Совет Федерации (что в целом уже действует); появление институтов и гарантий, предотвращающих монополизм одной партии; расширение контрольно-надзорных полномочий представительных органов по отношению к исполнительной власти (путем отчета правительства, создания разнообразных комиссий парламентского расследования и т.д.). Таким образом, реализация интересов в праве начинается с формирования такого представительного органа, который будет учитывать интересы всех групп и слоев граждан и объединений.

В то же время в работе самого представительного органа существуют проблемы, не способствующие отражению интересов граждан. На наш взгляд, необходимо уйти от понимания правотворчества как деятельности по созданию норм права компетентным органом власти к концепции правотворчества как деятельности по увязыванию интересов граждан и их объединений, обеспечению взаимочета их интересов. В связи с этим необходимо предоставить субъектам правотворчества (а ими могут быть все граждане и их объединения), гарантированные правом возможности активного участия в создании норм права.

Право, воплощенное в законе, не есть результат нормотворчества или усилий исключительно законодателя, а представляет собой сложный, в определенной части корректируемый процесс интегрирования множества спе-

цифических по содержанию, направленности, носителям интересов в консолидированный, или согласованный, интерес, который, будучи признанным государственной властью и закрепленным в законе, приобретает качество всеобщего и таким образом выражает общую (согласованную) волю. В этот процесс вовлечены разные социальные силы: при этом законодателю отводится существенная роль (хотя, как верно заметил К. Маркс, его роль при этом подобна естествоиспытателю: он ничего не выдумывает и не изобретает, формулирует в законе то, что реально сложилось в общественной жизни) [1, с. 162].

Процесс согласования и реализации интересов при создании права должен начинаться уже на самой первой стадии правотворчества. Р.О. Халфина еще в 1980-х годах в качестве таковой назвала стадию формирования правотворческого решения, предшествующую подготовке проекта и включающую в себя осознание объективной необходимости урегулирования общественных отношений и принятия решения о необходимости создания проекта нормативного акта. Исследователь отмечал, что «на современном этапе развития общества понятие “правотворчество” призвано охватить более широкий круг явлений, включить все сложные процессы, предшествующие решению о подготовке проекта нормативного акта, выявить потребности в правовом регулировании тех или иных видов общественных отношений, направление и характер регулирования» [2, с. 7–8]. Данная стадия, с ее точки зрения, должна была заключаться в активной деятельности по взаимодействию основных органов государства, трудовых коллективов, организаций и граждан с помощью средств массовой информации, писем, работы комиссий при научных и учебных заведениях и т.п. Р.О. Халфина настаивала на закреплении в правовой форме «обязанности тщательного исследования всех объективных факторов, определяющих необходимость данного варианта решения» [2, с. 19]. При этом предполагалось не предоставление им права законодательной инициативы, а подчеркивалась необходимость установления порядка представления их предложений по совершенствованию законодательства и правовых последствиях такового. Идеи ученого, высказанные более тридцати лет назад, и сейчас остаются актуальными.

Ее позицию разделяют и другие исследователи. Так, А.В. Мицкевич отрицает даже самую возможность ограничения правотворческой деятельности только деятельностью соответствующих государственных органов [3]. Немаловажным также является обеспечение взаимодействия государства и гражданского общества [4].

Полномочия по участию в правотворчестве на предпроектном этапе следует реализовывать опосредованно, например, через проведение опросов и анкетирования в Интернете, через Общественную палату, в которой могли бы обобщаться соответствующие обращения граждан и общественных организаций. Общественная палата могла бы активно участвовать в законодательном процессе путем создания проектов и предложений по изменению законодательства с привлечением соответствующих экспертов. Несомненно,

положительные изменения в этом направлении имеются, однако их пока недостаточно.

Современные технологии предоставляют возможность закрепить схему, которая могла бы значительно упростить учет мнения граждан и предоставила бы возможность лучше ознакомиться с этим мнением. Положительный опыт уже накоплен, необходимо претворять его в жизнь на государственном уровне. Речь не идет о подмене процесса правотворчества народными обсуждениями, а также действиями некоммерческих организаций правотворческих органов: их главной задачей должна быть активная деятельность по выявлению содержания и направленности воли народа. При этом инициатором народных обсуждений могут быть не только лица, обладающие правом законодательной инициативы, но также и инициативные группы граждан, общественные организации, представители юридической науки.

Налаживание и функционирование механизма согласования интересов граждан в процессе правотворчества и его правовое оформление приведет к большей степени легитимности издаваемых нормативных актов и, как следствие, повышению уровня их исполнимости, повышению гражданской активности и ответственности. Реализация политики, направленной на согласование интересов, должна проходить системно, комплексно, и возможности по сопоставлению позиций субъектов права должны реализовываться последовательно на протяжении всего правотворческого процесса. Начинать следует с оптимизации деятельности представительного органа. Соответственно, введение дополнительных способов и механизмов согласования интересов должно допускать реальную возможность участия в этих процессах любых заинтересованных лиц, в противном случае нарушение баланса интересов может привести к существенному увеличению конфликтных ситуаций во отношениях субъектов права, а в последующем — к их удалению друг от друга и невозможности совместной деятельности. В таких условиях говорить об отражении в праве согласованного интереса граждан, а тем более о его реализации, будет проблематично.

Таким образом, существующая система представительства и реализации интересов граждан в процессе правотворчества нуждается в доработке и реформировании. В основании проводимых реформ должна лежать цель обеспечения представительских функций парламента. Фактически изменения требуют прежде всего процедуры формирования и выражения воли народа (избирателей) парламентом.

#### Библиографический список

1. *Маркс К.* Проект закона о разводе // К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения. М., 1955. Т. 1.
2. Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р.О. Халфина. М., 1981.
3. *Мицкевич А.В.* Правотворчество в СССР. М., 1974.
4. Взаимодействие гражданского общества и государства в России: правовое измерение / кол. авт.; под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов, 2013.