
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

A.S. Borisov
Citizen Participation
in Federal Law-Making

The role of law in the process of statehood formation is considered. The development outcomes of the Russian Federation in terms of legitimacy of the Basic Law are analyzed. It is concluded that the main condition of the efficient state building is the strict compliance with all laws, first and foremost – with the Basic Law, and the legitimacy of the mechanisms of its adoption.

Key words and word-combinations: legitimacy, legality, state authority, the Constitution, law, the morals.

Рассматривается роль объективного права и законов в процессе построения государственности. Анализируются итоги развития Российской Федерации с точки зрения легитимности Основного закона. Делается вывод о том, что главным условием построения эффективной государственности является неукоснительное соблюдение всех законов, в первую очередь Основного закона, и легитимный характер механизмов его принятия.

Ключевые слова и словосочетания: легитимность, легальность, государственная власть, Конституция, объективное право, мораль.

УДК 342.55
ББК 67.400.7

А.С. Борисов

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ФЕДЕРАЛЬНОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

Более двух десятков лет прошло с момента принятия Конституции РФ, в течение которых российское государство строит свою новую государственность, претендуя на легитимный, демократичный характер государственной власти. За прошедший период российское общество сотрясали множественные реформы и преобразования, в том числе и направленные на демократизацию политико-правовых институтов. Неоднократно реформировался государственный аппарат и механизмы его формирования, активно развивалось законодательство и правоприменительная практика. Однако многие новаторские и реформационные начинания наталкивались на незримые препоны, сводящие к нулю реформационные процессы. Данное обстоятельство наводит на риторические вопросы о том, почему российская государственность XXI в. все еще не может в полной мере именоваться демократической. Почему проведенные реформы так и не смогли актуализировать и запустить демократические процессы учас-

тия народа в управлении делами государства? Насколько легитимно современное российское законодательство и властные политико-правовые институты?

Для ответов на поставленные вопросы вполне целесообразно обратиться к политико-правовой теории и уточнить содержание и сущность некоторых понятий. Например, легитимность в юриспруденции и политологии понимается как «результат процесса легитимации, благодаря которому авторитет (власти, начальства) приобретает признание подвластных или все участники политических процессов признают законность ее возникновения, формирования, соответствие власти критериям посредника, обеспечивающего выполнение взаимных обязательств, и убеждаются, что данная государственная власть станет выразителем общих интересов» [1, с. 74].

Из приведенного определения вытекает, что государственная власть легитимна, если, во-первых, является выражением суверенной воли единого народа; во-вторых, сформирована в соответствии с требованиями конституции и других правовых норм, то есть легальна [2, с. 190]. Здесь существенным является то, насколько непосредственно народ участвовал в образовании принадлежащей ему власти, в частности в выборе президента, парламента, местных органов самоуправления, и насколько эти выборы соответствуют требованиям закона. В-третьих, легитимация и легализация государственной власти должны осуществляться по нормам, соответствующим принципам права, общечеловеческим ценностям и, в частности, Основному закону страны — Конституции [3, с. 120]. Только при наличии легитимной власти народ обязуется добровольно выполнять поручения власти. Это возможно, если выборы будут не только законными, но и полностью выражающими единую волю народа [4, с. 8].

Современная трактовка демократического правового государства не может рассматриваться в отрыве от необходимости учета интересов гражданского общества в процессе становления и функционирования целостной правовой системы этого государства, то есть легитимного законодательства, формирование которого находит свое выражение в предусмотренной для граждан возможности принимать участие в реализации государственных функций. Такая возможность обеспечена целым рядом положений Конституции РФ, характеризующих основы конституционного строя, конституционно-правового статуса личности, вопросы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, принципы осуществления государственной власти в Российской Федерации.

Одна из государственных функций, в реализации которой могут принимать участие граждане, — правотворческая. Следует отметить, что ее невозможно реализовать лишь усилиями граждан. Безусловно, правотворческая деятельность — это прерогатива в первую очередь органов государственной власти, но нельзя и полностью исключать из этой деятельности население (народ), легитимирующее ее.

Граждане России обладают правом принимать участие в правотворческом процессе в разных формах и на разных его стадиях, что само по себе выступает как проявление демократического характера данного процесса [5, с. 2]. Однако это право граждан не безусловно, так как наблюдается умаление права

населения на правотворческую инициативу [6] и иные формы участия в современном правотворчестве [7; 8].

Наиболее демократичной формой участия населения в легитимации законодательства и правотворческой деятельности, наиболее ярким выражением правотворчества народа является референдум. Как вид правотворчества референдум представляет собой непосредственное волеизъявление граждан по установлению правовых норм. Участие в референдуме принимают граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Решение, принятое на референдуме, носит общеобязательный характер, оформляется нормативно-правовыми актами высших органов государственной власти и не нуждается в дополнительном утверждении. Казалось бы, решение референдума — апофеоз легитимации закона, но так ли это в российской действительности?

В соответствии с действующим российским законодательством могут проводиться три вида референдумов: референдум Российской Федерации, референдум субъекта РФ, местный референдум (ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [9]).

На федеральном уровне участие граждан в правотворчестве осуществляется на референдуме Российской Федерации, который представляет собой всенародное голосование по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения и является непосредственным выражением власти народа. Референдум как эффективная разновидность правотворчества позволяет прямо и непосредственно, без промежуточных инстанций и возможных искажений, выявить отношение граждан страны к тому или иному варианту правового урегулирования вынесенного на референдум вопроса и сразу же принять по нему окончательное решение.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 6 апреля 2015 г.) «О референдуме Российской Федерации» [10] инициатива проведения референдума принадлежит:

— не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;

— Конституционному Собранию — в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ;

— федеральным органам государственной власти — в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом.

Инициатива проведения референдума, принадлежащая гражданам Российской Федерации не может быть выдвинута в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собра-

ния Российской Федерации. Участники референдума образуют инициативную группу по проведению референдума, которая должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ. В каждую региональную подгруппу инициативной группы по проведению референдума должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где образована региональная подгруппа. Гражданин (граждане) Российской Федерации, выдвинувший (выдвинувшие) предложение об образовании инициативной группы по проведению референдума, не позднее чем за пять дней до дня проведения собрания участников референдума для решения вопроса об образовании региональной подгруппы уведомляет (уведомляют) в письменной форме избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ о месте и времени проведения собрания, а также о вопросе (вопросах) референдума.

Собрание региональной подгруппы правомочно, если в нем принимают участие не менее 100 человек, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где проводится собрание. Подписи участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы удостоверяются нотариально.

Первое и единственное всероссийское голосование состоялось 12 декабря 1993 г., правовой основой его легальности явился Указ Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.» [11]. Указом было также утверждено Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции. Однако вопрос легитимности Основного закона России до сих пор вызывает жаростные споры среди ученых-юристов. Обратившись к общеизвестным фактам, следует отметить, что в референдуме по принятию Конституции РФ участвовали 54,8% избирателей. Из них 58,4% проголосовали за новую Конституцию страны, против — 41,6% [12, с. 300]. Таким образом, она была фактически одобрена только третьей частью населения России.

По данным Национальной службы новостей, в референдуме участвовало 58 187 775 зарегистрированных избирателей (54,8%), большинство из которых — 32 937 630 (58,43%) проголосовали за принятие новой Конституции. Против принятия Конституции голосовали 23 431 333 чел. (41,6%). Основываясь на результатах проведенного референдума, ЦИК в постановлении «О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» от 20 декабря 1993 г. констатировала, что всенародное голосование по проекту Конституции следует считать состоявшимся и что Конституцию РФ следует считать признанной данным всенародным голосованием [13, с. 43]. Следовательно, даже Основной закон российского государства, обладающий наивысшей юридической силой, принятый в наиболее демократической форме — референдумом, не является отражением воли большинства народа и, соответственно, не может считаться легитимным.

Еще одной формой народного правотворчества является всенародное обсуждение законопроекта. Это позволяет гражданам непосредственно влиять

на содержание принимаемого закона. Институт всенародных обсуждений дает возможность как наиболее полно учесть всю совокупность интересов, подлежащих законодательному признанию, так и точнее разобраться в их структуре, состоянии сбалансированности, или согласованности. Использование в законодательной деятельности практики всенародных обсуждений в более широком плане характеризует демократизм государственной системы. Очевидно, что широкое обсуждение законопроектов способствует закреплению в законе согласованных интересов [14, с. 29].

Однако, возвращаясь к принятию Конституции РФ, следует констатировать, что и эта форма в нашем государстве используется только формально, так как проект Конституции был опубликован в средствах массовой информации 25 ноября 1993 г., а 12 декабря 1993 г. уже принят общероссийским референдумом.

Таким образом, вопрос о легитимности российского законодательства до настоящего момента остается насущным. Для его положительного решения необходимо активное использование всех форм участия населения в правотворчестве всех уровней власти. Необходимо активно использовать механизмы всенародных обсуждений наиболее важных законопроектов, что позволяет привести в действие положение, сформулированное в ст. 3 Конституции РФ [15]. Очевидно, что власть не просто принадлежит народу, он вправе в конституционных формах распоряжаться ею по своему усмотрению. При таком подходе категория «законодательная воля» будет точнее соответствовать общей воле, или согласованному интересу. Посредством всенародных обсуждений в законодательный процесс включается всенародное лобби, и тем самым ставится надежный заслон тем формам лоббизма, которые направлены на утверждение в законе групповых (корпоративных), узконаправленных интересов. Всенародные обсуждения дают возможность рассмотреть обсуждаемый закон с точки зрения его социальной пригодности, полезности, определить его способность решать реальные социальные проблемы, выявить, какие положения законопроекта волнуют граждан больше всего, на чем следует акцентировать внимание, какие изменения необходимо внести. Законодательный процесс становится прозрачным, свободным от конъюнктуры и намерений отдельных групп людей. Понятно, что эффективность всенародных обсуждений зависит от создания качественного и эффективного механизма учета высказанных пожеланий, рекомендаций. С технической стороны возможности компьютерных технологий позволяют успешно решать проблемы такого рода.

Что касается референдума, который представляет собой узаконенную форму прямого народного волеизъявления, важнейшее проявление демократии и легитимации права, следует констатировать, что в современной России его возможности как инструмента правотворчества остаются нераскрытыми. Нереализованным остается как правотворческий потенциал данного института, так и его возможности по стимулированию демократизации процессов.

Таким образом, представляется целесообразным законодательное закрепление не только перечня вопросов, по которым необходимо всенародное обсуждение, но и закрепление качественного и эффективного механизма учета высказанных пожеланий и рекомендаций, а также ответственности депутатов за качество принимаемых актов. Что же касается вопроса о легитимности российского законодательства, то для его положительного решения необходимо активное использование всех форм участия населения в правотворчестве всех уровней власти. Данные положения должны найти свое выражение в федеральном законе, детально регулирующем правотворческую процедуру, который необходимо принять в ближайшем будущем.

Библиографический список

1. Райгородский Д.Я. Психология и психоанализ власти. Т. 1. Самара, 1999.
2. Селютина Е.Н., Матвеева Е.С. Актуальные проблемы формирования и развития российской государственности (обзор материалов научно-практического «круглого стола») // Вестник государственного и муниципального управления. 2012. № 4.
3. Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001.
4. Джангирян Ж.Д. Легитимная государственная власть как гарант конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8.
5. Шаповал В.Н. О смыслах народного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.
6. Щеголева Н.А., Борисов А.С. К вопросу об умалении права населения муниципального образования на правотворческую инициативу // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 8–11.
7. Щеголева Н.А. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации. Орел, 2009.
8. Щеголева Н.А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 3. С. 114–116.
9. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/
10. О референдуме Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 6 апр. 2015 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/
11. О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от 15 окт. 1993 г. № 1633. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9021403>
12. Куликов В.И. История государственного управления в России. М., 2003.
13. Бехтерев С.Л. Проблема легитимации национально-государственных образований в России в XX в. // История государства и права. 2013. № 8.
14. Юртаева Е.А. Нормативность законодательства: современные модуляции в российском правотворчестве // Журнал российского права. 2012. № 11.
15. Конституция Российской Федерации. М., 2014.