

**О НЕКОТОРЫХ ИНСТИТУТАХ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ
В КОНТЕКСТЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ
И УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

© 2017

В.А. Затонский, кандидат исторических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
*Поволжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России) в г. Саратове, Саратов (Россия)*

Ключевые слова: государственность; непосредственная демократия; правовая политика; муниципальная правовая политика; муниципальное правотворчество; правотворческая политика; референдум; правотворческая инициатива граждан.

Аннотация: В статье рассматриваются наиболее эффективные демократические средства, позволяющие повысить эффективность муниципальной правовой политики и укрепить отечественную государственность: всенародные обсуждения, правотворческая инициатива, общественные слушания, референдумы. Особое внимание уделено порядку осуществления правотворческой инициативы граждан.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами. Нынешняя ситуация на муниципальном уровне российской государственности характеризуется недостаточной урегулированностью многих отношений, процессов, явлений в поселениях. В значительном числе муниципальных образований существует ситуация, близкая к безвластию, когда власть формально есть, но она не ощущается людьми, реально отсутствует (можно сказать, существует виртуально). Такая ситуация – самая нежелательная для правовой политики государства. Ей не на что опереться, нечем подкрепить свои императивы. Попытки проводить ту или иную политику без правового обеспечения, как правило, также терпят провал по причине недостаточности нормативно-правовой базы, то есть скрепляющей правовой воли, выраженной в юридических нормах. Продолжать демократические реформы можно только с помощью и посредством конструктивной правовой политики.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых основывается автор; выделение не разрешенных раньше частей общей проблемы. Научно-теоретическую основу исследования составили труды ученых-юристов, посвященные изучению механизмов выстраивания и реализации правовой политики в Российской Федерации (исследования С.В. Корсаковой [1], А.Н. Костюкова [2], А.П. Мазуренко [3], А.В. Малько [4], Н.И. Магузова [5], С.В. Полениной [6], В.А. Рудковского [7], О.Ю. Рыбакова [8] и др.), анализу форм участия граждан в управлении государством и обществом (работы С.А. Комарова [9], И.В. Ростовщикова [9], Л.А. Нудненко [10], И.В. Тепляшина [11], В.Е. Чиркина [12] и др.). Вместе с тем непосредственная проблема данной статьи – анализ основных институтов непосредственной демократии в контексте повышения эффективности муниципальной правовой политики и укрепления российской государственности – будучи поставленной в публикациях последних лет (в том числе в работах автора данной статьи), не получила основного изучения.

Формирование целей статьи (постановка задания). Целью статьи является общетеоретический анализ основных институтов непосредственной демократии (всенародных обсуждений, правотворческой инициативы, общественных слушаний, референдумов, научных и общественных экспертиз) в контексте повышения эффективности правовой политики на муниципальном уровне и укрепления отечественной государственности.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Выстраивание и реализация эффективной правовой поли-

тики, повышение тем самым эффективности российской государственности предполагает, прежде всего, достаточно высокий качественный уровень правотворчества, оперативно реагирующего на динамично изменяющиеся потребности общества. Такой подход позволит государству более широко и уверенно использовать правовые средства при исполнении своих функций, обеспечит стабильность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе верно определяемых приоритетов и соответствующих им правовых решений.

Важными формами формирования и реализации правотворческой политики в современной России должны стать всенародные обсуждения, общественные слушания, референдумы, научные и общественные экспертизы, иные формы непосредственного участия граждан, их объединений и организаций в правотворческом процессе. Закрепление такой практики в муниципальной политико-правовой жизни – важнейшая задача правовой политики государства в сфере местного самоуправления. При этом не просто гражданское участие, а постоянное взаимодействие населения и органов местной власти является незаменимым условием эффективного функционирования государственного правотворческого (и всего властного) механизма.

Власть тем сильнее, а следовательно, авторитетнее и эффективнее, «чем большее количество решений она способна предложить для собственной реализации. Усиление власти объективно происходит по мере увеличения степени свободы обеих сторон: и властной, и подвластной. Чем больше власть предлагает альтернатив для развития общества, тем она сильнее» [13, с. 20]. Следовательно, государство должно расширять сферу социально значимой деятельности (как своей, так и других социальных субъектов). Чем более ограничен круг и субъектный состав такой деятельности, тем менее зрелой и устойчивой является государственная власть.

Муниципальные органы власти при формировании нормативного массива имеют возможность более оперативно и целенаправленно использовать разнообразные формы вовлечения населения в управление государством. Неслучайно А.Н. Лебедев, изучая природу федерализма, делает вывод о том, что в демократических федеративных государствах соответствующие субъекты учреждаются не только в интересах интеграции территорий и децентрализации государственной власти, но также и в целях более результативной реализации принципов демократического властвования, всестороннего развития территорий, охраны и защиты прав граждан [14, с. 16]. Местное самоуправление является самым эффективным механизмом, способным обеспечить достижение этих целей.

Государственное регулирование политико-правовой активности граждан на муниципальном уровне призвано не только её стимулировать, но в необходимых случаях и ограничивать, поскольку «компетенция» форм такой активности вовсе не безгранична. Так, Конституционный Суд РФ в своём постановлении от 30 ноября 2000 г. по поводу обращения Государственной Думы РФ о признании неконституционными законов Курской области, дававших возможность проведения референдума по вопросу об упразднении в области местного самоуправления, констатировал, что местное самоуправление – это необходимая форма реализации власти народа, одна из незыблемых основ конституционного строя России, что граждане имеют право на участие в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, но, при этом, «как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования» [15].

Вывод Конституционного Суда РФ о невозможности (неконституционности) самоликвидации местного самоуправления на определённой территории имеет принципиальное значение. В его основе лежит понимание сложной природы местного самоуправления, в конституционной характеристике которого сочетаются как институты прав и свобод граждан, так и организации публичной власти. Государство не может быть непричастным к организации местного самоуправления как публичной власти. Смысл развития местного самоуправления не состоит «в движении к полной самоорганизации или, что в принципе одно и то же, абсолютной отделённости его от государства... Местное самоуправление никогда не будет полностью отделено от государства, даже если провозглашать это отделение как конституционный принцип. Пока государство существует – а перспективу его перерастания в общественное самоуправление в ближайшем или отдалённом будущем все научные теории, кроме марксистской, отрицают, – оно *в той или иной мере* (курсив мой. – В.З.) будет присутствовать в организации местного самоуправления» [13, с. 81].

Правотворчество представляет собой такую сферу политико-правовой жизни, в которой может и должен наиболее эффективно функционировать механизм «гражданин – власть». Такое, весьма ценное для укрепления государственности, взаимодействие наиболее реально на местном уровне, где власть приближена к населению и где каждый имеет право принять участие в этих отношениях. Нельзя не согласиться в этой связи с Н.С. Бондарем в том, что специфика муниципальной власти, по сравнению с властью государственной, проявляется в повышенном значении институтов непосредственной демократии [16, с. 57]. В принципиальном понимании удельный вес (масштаб) решения местных вопросов местного на основе непосредственного волеизъявления населения территории должен быть более высоким в сравнении с таким же решением вопросов на государственном – федеральном либо региональном – уровне. В этом (как в частности, так и в особенности) выражается «корневой» характер муниципального властвования, его характеристика как управленческого воздействия, в максимальной степени приближенного к населению и в определённом смысле сливающегося с ним.

Роль граждан в процессе создания правовой базы местного самоуправления весьма существенна, поскольку в общественном мнении, политико-правовой активности проявляется действие идеолого-психологического, социально-культурного, а через них – и всех иных основных социальных факторов нормотворческой деятельности. Как бы ни были развиты в том или ином государстве институты представительной демократии, как бы эффек-

тивно ни работал парламент, подлинное народовластие обязательно предполагает активное функционирование наряду с представительной демократией также институтов непосредственной демократии в самых различных формах и на разных уровнях.

Наиболее действенным средством определения воли народа, совершенствования правотворческой деятельности и укрепления государственности является референдум. Именно таким путём была принята в 1993 г. ныне действующая Конституция РФ. Между тем авторитетные западные специалисты по-разному воспринимают референдум, неоднозначно высказываются о его политико-правовой ценности. Наряду с авторами, рассматриваемыми в основном позитивные качества референдума (Г. Гарнер, Т. Флейнер, М. Йовичич), много других, рассматривающих референдум как бесполезную, неприемлемую форму народовластия (Ф.О. Огг, Х. Берд). В ряде развитых государств (в Великобритании, например) референдум вообще неизвестен [6, с. 191]. Если учесть, с каким вниманием, а порой и трепетом относятся некоторые весьма влиятельные отечественные политические деятели, учёные, выступающие творцами правовой политики, к опыту так называемых развитых демократий, становится понятным немаловажное значение изложенного обстоятельства.

Да, они, видимо, на самом деле развитые и их устраивает сложившаяся веками система народовластия. Народовластия по-английски, по-американски, по-немецки и т. д. Наша же – российская государственность, как показывает и анализ далёкой и не столь отдалённой истории, и политико-правовая практика последних десятилетий, не в состоянии быть достаточно действенной без конкретных форм участия граждан в государственном и общественном управлении. На наш взгляд, в российских условиях значение референдумов как одной из форм реализации непосредственного народного властвования и совершенствования правотворчества сложно переоценить. Во всяком случае, её не стоит недооценивать. И если по вопросу целесообразности общенациональных референдумов можно сомневаться, то не признавать ценность такого рода процедур на муниципальном уровне вряд ли разумно.

В нашей стране имеется конкретный опыт (пусть и неидеальный) функционирования некоторых механизмов непосредственной демократии. В частности, такой механизм как способ правотворчества активно использовался путём проведения всенародных обсуждений важнейших законопроектов в годы советской власти вплоть до начала 90-х гг. XX века. Такие мероприятия проводились регулярно в 60–80-х гг.

Мы несколько не погрешим против истины, если скажем, что обсуждение законопроектов об изменениях и дополнениях Конституции СССР и о выборах народных депутатов СССР (1988 г.) буквально взорвало общественность. На поверхность были подняты самые наболевшие, самые злободневные проблемы, наступило непривычное для общества время, время ломки прежних догм и поиска нового, время нестандартных решений. После публикации законопроектов всё бурлило, приходило в движение. Пресса, телевидение, радио некогда, пожалуй, не переживали ещё такого поразительного накала борьбы мнений, столкновения интересов различных слоёв и групп нашего общества. О чём это говорит? Люди, наконец-то получили реальную возможность практически участвовать в организации политико-правовой жизни страны. Они поняли это и активно включились в решение проблем. Более 300 тыс. замечаний и предложений было внесено по законопроектам в ходе всенародного обсуждения. В итоге в законопроекте о выборах народных депутатов СССР были изменены 32 из 62 статей, а в законопроекте об изменениях и дополнениях Конституции СССР – 26 из 55 [17, с. 3–4].

Разве можно умалчивать об этом факте? Разве не следовало проанализировать уроки, которые преподало нам всенародное обсуждение?

В 90-х гг. практика всенародных обсуждений постепенно стала приобретать всё более формальный характер, превратившись, в конце концов, в элементарное информирование граждан о подготавливаемых для принятия законах или управленческих решениях, а впоследствии такая практика и вовсе была прекращена. А зря, поскольку проведение всенародных обсуждений даёт осуществляющим правотворческую деятельность органам государства, местного самоуправления уникальную возможность не только обобщенно увидеть мнение граждан по той или иной реально существующей проблеме, но и провести его количественную и качественную обработку [6, с. 191–192].

Как справедливо отмечают В.Е. Чиркин, С.В. Поленина, с позиции легализации государственной власти процедура всенародного обсуждения проектов законодательных актов не имеет определяющего значения (для легализации значимо, чтобы такие акты принимал полномочный орган), но, в интересах легитимации, всенародные обсуждения законопроекта могут иметь решающее значение. Данный процесс внедряет в сознание граждан ощущение сопричастности в подготовке нормативного акта, убеждение в том, что определяемый им порядок реализует также их волю [6, с. 192; 18, с. 12].

Именно на уровне местного самоуправления может и должно в первую очередь получить развитие правотворчество, осуществляемое с непосредственным участием населения. Без достаточно массового участия, вошедшего в привычку, ставшего национальной традицией, обязательным элементом политико-правовой жизни, трудно рассчитывать на повышение эффективности отечественной государственности. Ценность форм правотворчества с участием населения и в том, что они формируют благоприятную среду для успешной правоприменительной деятельности.

Непосредственное народное правотворчество (референдумы), как и правотворчество органов местного самоуправления, на первый взгляд, не согласуются с пониманием правотворчества как разновидности государственного управления обществом. Но это неверное представление. Данная разновидность правотворческой деятельности (несмотря на ее «народность») выступает выражением руководящей государственной деятельности, поскольку осуществляется в пределах тех полномочий, которые предоставлены государством, в случаях и порядке, установленных законодательством государства. Это ещё раз подтверждает позицию о том, что хотя органы местного самоуправления формально не включены в систему государственных властных структур, по своей сути они осуществляют именно государственную власть, а не какую-то иную.

Ценной формой участия населения в реализации местного самоуправления выступает правотворческая инициатива граждан. В действующем законодательстве о местном самоуправлении данный вопрос решается иначе, чем прежде. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ [19] речь шла о «народной правотворческой инициативе». В ныне действующем Федеральном законе о местном самоуправлении [20] данный институт непосредственной демократии обозначается как «правотворческая инициатива граждан». Если исходить из того, что субъектом местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании является население, а не народ [13, с. 9–49], то такое наименование представляется более точно отражающим особенности субъекта этого права. Согласно Федеральному закону № 154-ФЗ субъектный состав правотворческой инициативы был представлен неопределённым количеством граждан – «населением». Последующий же Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил

право выступать с такой инициативой за группами граждан, минимальная численность которых не может превышать 3 % жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Данный институт прямой демократии стал более определённым благодаря норме, в соответствии с которой проект муниципального правового акта, внесённый в порядке реализации инициативы граждан, должен быть обязательно рассмотрен органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трёх месяцев со дня его внесения. Согласно прежнему Федеральному закону № 154-ФЗ внесённый проект мог рассматриваться сколь угодно долгое время.

Правило об обязательном рассмотрении внесённого проекта «на открытом заседании с участием представителей населения» заменено в Федеральном законе № 131-ФЗ порядком, согласно которому представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении предложенного проекта. Причём это правило действует при рассмотрении проекта любым органом или должностным лицом местного самоуправления. Если документ рассматривается коллегиальным органом, то делается это на его открытом заседании.

Процедура осуществления правотворческой инициативы, согласно прежнему Закону, должна была регулироваться уставом муниципального образования. На деле эта норма многими муниципалитетами не реализовывалась, поскольку загромождала уставы регламентными нормами вполне справедливо считалось нецелесообразным. Данный закон, учитывая это обстоятельство, указывает на то, что процедура осуществления гражданами правотворческой инициативы устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Такой единый акт можно назвать «О порядке осуществления правотворческой инициативы граждан», а наиболее важными процедурными вопросами, которые должны быть отражены в данном правовом акте, могли бы стать следующие положения [21, с. 105–106].

1. Обязанность муниципальных органов и соответствующих должностных лиц оказывать содействие в оформлении гражданской правотворческой инициативы. Могут найти применение, например, такие формы, как консультации по просьбе инициаторов разработки законопроекта по вопросам соответствия его действующему законодательству, возможных финансовых затрат, связанных с его осуществлением, и др.

2. Для членов инициативной группы есть смысл закрепить возможность и установить процедуру их участия в законопроектной (или иной правотворческой) работе и принятия разработанного проекта в том органе, который наделен соответствующими полномочиями. В таком случае могут быть оперативно разрешены спорные моменты, достигнут компромисс, а в результате появится оптимальный как по форме, так и по содержанию правовой документ.

3. В четкой регламентации нуждается сам процесс гражданской правотворческой инициативы (регистрация, форма подписного листа для выдвижения инициативы, проверка данных листов после их заполнения, рассмотрение в органе местного самоуправления), а также порядок оформления результатов названного процесса.

4. Необходим механизм стимулирования правотворческой активности граждан, меры социальной защиты выдвинутых проектов и их авторов, система юридических, социальных, материальных, моральных и других гарантий.

5. Нужно чётко определить и закрепить перечень обязанностей СМИ (в том числе электронных) по обнародованию сути предложенных инициативных проектов

в сфере муниципальной правовой жизни. Необходимо также строгий учёт проектов, вносимых гражданами, на всех уровнях управления и самоуправления социальными процессами. Сбор, обобщение, анализ и оценка правотворчества с участием граждан должны осуществляться под постоянным контролем, носить систематический характер.

Учитывая специфику правоприменительного и правореализационного процессов в нашей стране, уместно предположить, что вполне реально отсутствие в ряде муниципальных образований документа, устанавливающего порядок реализации правотворческой инициативы граждан. Законодатель, предвидя это, установил, что в такой ситуации принятие и рассмотрение органом или должностным лицом местного самоуправления проекта муниципального правового акта, внесённого гражданами, осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Выводы исследования и перспективы дальнейших изысканий данного направления. России жизненно необходима такая система управления, которая в себе самой содержала бы механизм эффективности (политический, социальный, правовой). Таким механизмом, по убеждению автора, является процесс конструктивного взаимодействия и взаимовлияния личности и государства, опосредованного правом. В одном из своих Посланий Федеральному Собранию Российской Федерации, особо подчеркнув важность обеспечения преемственности государственной политики, Президент РФ в числе главных стратегических задач назвал «формирование дееспособного гражданского общества» и «строительство эффективного государства, обеспечивающего безопасность и достойную жизнь людей» [22].

Поэтому основным стратегическим направлением развития современной отечественной государственности является, с одной стороны, создание политико-правового механизма, способного надёжно обеспечивать такую основу конституционного строя Российской Федерации, как положение о правах человека как высшей ценности, а с другой, – выстраивание системы эффективного воздействия граждан на государство и его аппарат через институты гражданского общества. Такой механизм функционирования и развития российской государственности пока не создан, находится на этапе формирования. Государственность эффективна только тогда, когда налажено взаимовлияние институтов публичной власти и общества друг на друга. Только при таком условии в состоянии результативно функционировать стержневой механизм развития государственности – механизм взаимодействий в системе «сильное государство – дееспособное гражданское общество».

Дальнейшая изыскательская работа на данном исследовательском поле может принести весомые теоретические и практические результаты в плане закрепления в отечественной правовой жизни действенных механизмов эффективного функционирования институтов прямой демократии на муниципальном уровне и, как следствие этого, укрепления отечественной государственности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в России. М.: Юрлитинформ, 2012. 344 с.
2. Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. М.: Юрлитинформ, 2012. 320 с.
3. Мазуренко А.П. Правотворческая политика и правотворчество. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. 329 с.
4. Малько А.В. Теория правовой политики. М.: Юрлитинформ, 2012. 325 с.
5. Матузов Н.И. Право и политика: антиподы или союзники? // Правовая культура. 2014. № 4. С. 8–15; 2015. № 1. С. 11–25.
6. Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика. М.: Норма, 2003. С. 180–204.
7. Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2009. 336 с.
8. Рыбаков О.Ю. Право, отчуждение и согласие в современном Российском государстве. М.: Юрист, 2009. 248 с.
9. Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. СПб.: Юридический институт, 2002. 336 с.
10. Нудненко Л.А. Теория демократии. М.: Юрист, 2001. 96 с.
11. Тепляшин И.В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 18–21.
12. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления. М.: Норма, 2016. 384 с.
13. Гражданин, закон и публичная власть / под ред. А.Ф. Ноздрачева. М.: Норма, 2005. 368 с.
14. Лебедев А.Н. Статус субъекта РФ: основы концепции, конституционная модель, практика. М.: ИГиП РАН, 1999. 197 с.
15. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Российская газета. 2000. 19 декабря.
16. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М.: Городец, 2004. 352 с.
17. Редакционная статья // Человек и закон. 1989. № 3. С. 3–4.
18. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 10–18.
19. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ред. от 21 июля 2005 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 2005. № 30-1. Ст. 3108. (Документ утратил силу с 1 января 2009 г. в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).
20. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: ред. от 7 июня 2017 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2017. № 24. Ст. 3476.
21. Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3. С. 28–36.
22. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апреля.

**CONCERNING CERTAIN INSTITUTES OF FIRST-HAND DEMOCRACY
IN THE CONTEXT OF INCREASING THE MUNICIPAL LAW POLICY
EFFECTIVENESS AND REINFORCEMENT
OF THE RUSSIAN STATEHOOD**

© 2017

V.A. Zatonskij, candidate of history sciences,
associate professor of the chair of state and legal disciplines
Volga Region Institute (the brunch) of All-Russian State Juridical University
(RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice of the Russian Federation)
in Saratov, Saratov (Russia)

Keywords: statehood; first-hand democracy; law policy; municipal law policy; municipal law-making activity; law-making policy; referendum; citizens' law-making initiative.

Abstract: The article describes mostly effective democratic legal sources used to increase effectiveness of the municipal law policy and to enforce domestic statehood. These sources are: nation-wide discussions, law-making initiative, public hearings, referendum, etc. The author of the article pays special attention to the order of realization of citizens' law-making initiative.