

УДК 340

## Конституционный принцип народовластия и участие граждан в правотворческом процессе



**Гуревич В.А.**

Доцент кафедры экономического права  
Казанского национального исследовательского технического  
университета им. А.Н. Туполева – КАИ, Заслуженный юрист РТ



**Галеев З.Г.**

Кандидат политических наук,  
доцент кафедры музеологии, культурологии и туризма  
Казанского (Приволжского) федерального университета

*В статье исследуются процессы формирования в России гражданского общества, реализации принципов правового государства, вносятся предложения по совершенствованию участия граждан в правотворческой деятельности.*

*Ключевые слова: гражданское общество, правовое государство, народовластие, законодательная инициатива, правотворческая деятельность.*

Жизнь показывает, что в России процесс нахождения наиболее оптимальной модели перехода к демократии затянулся. Наше общество чрезмерно избирательно подошло к определению желаемого будущего.

Из-за воспроизводства социокультурных противоречий идеи модернизации очень медленно и с большим трудом становятся содержанием личной культуры граждан России. И это понятно. «Сохраняющийся культурный конфликт между индивидуалистическими и коллективистскими ценностными ориентациями в значительной мере определяет возможность модернизационного процесса в России сегодня» [1, с. 342].

Нам, россиянам, недостает зрелого гражданского общества, рыночной инфраструктуры, демократических традиций и т.п. Можно констатировать, что они еще только формируются. В России слабо присутствуют реальные, а не мнимые экономические, культурные, правовые модернизационные предпосылки.

Вместе с тем отсутствие оных или их имитация компенсируется чрезмерным присутствием и контролем таких политических институтов (факторов)

как государство, лидеры, элиты, кланы, бюрократия, армия правоохранительная система.

До сих пор нашему российскому обществу по его бытийным основам чужды демократические идеи и принципы. Они – лишь фон, на котором (или за которым) происходит нечто иное. Власть во многом продолжает навязывать гражданам желательные для нее ценности. Правила и условия должного политического поведения, то есть политические (гражданские) роли определяются «сверху», государством. Роль государства гипертрофируется, а гражданское общество не только не сформированно, а искусственно имитируется. Не в полной мере реализуются на практике принципы правового государства.

Таким образом, получается, что вмешательство властных структур имеет «сквозной» характер, то есть оно пронизывает все сферы общественной жизни. Социальные интересы задаются и определяются не «снизу», что было бы вполне естественно, а «сверху», властью.

К тому же в Конституции России (1993 г.) крайне ограничены возможности парламента по контролю за деятельностью правительства (исполнительной

власти). В случае выражения парламентом в течение трех месяцев повторно недоверия правительству он может быть распущен Президентом. Отсюда выходит, что исполнительная власть в России крайне гипертрофирована.

До сих пор из-за слабой сформированности гражданского общества наблюдается отсутствие целостной, разветвленной системы передачи требований граждан к властным структурам. В том числе и парламенту как законодательному и представительному органу народовластия. Представительство интересов граждан «размывается». Декларируемый принцип разделения властей на практике не вполне соблюдается. Учет интересов не какой-либо одной социальной группы, а различных групп и общностей, то есть представительство широкой социальной базы не обнаруживается.

Итак, все вышеотмеченное подводит нас к мысли о том, что в аспекте поиска новых форм, возможностей и перспектив развития народовластия проблема осмысления гражданского общества и правотворческих (законотворческих) инициатив его активных представителей и институтов является весьма актуальной.

Именно гражданское общество как свободное объединение индивидов может выступить той средой, в которой общество и государство осуществляют взаимодействие с личностью через правовые и моральные регуляторы. Посредством этого взаимодействия происходит становление социального субъекта, который сам определяет свою судьбу.

Для обнаружения смысла своего участия в делах государства личности необходимо принять «принуждение» (и даже «легитимное насилие» в интересах большинства), идущее с его стороны, как законную форму своего собственного поведения. Дела государства в этом плане могут и должны стать делами личности.

К тому же, известно, что право и государство находятся во взаимозависимой «двусторонней связи». Право зависит от государства, то есть является публичным явлением.

Между тем также известно, что государство и гражданское общество взаимопорождают друг друга, то есть гражданское общество не может быть полностью негосударственным. Неслучайно же, что К. Поппер, выделяя принципы «открытого общества», пишет: «...люди несут ответственность за собственные поступки, активно обсуждают различные общественные проблемы и находят рациональные способы их разрешения» [2, с. 228].

Поэтому разделение общественной системы на государство и гражданское общество – это достаточно условное, но необходимое разделение. Сфера гражданского общества – это сфера свободной, автономной активности гражданина. Гражданин выступает как самостоятельный, независимый индивид, преследующий свои частные цели и интересы [3].

Таким образом, сфера публично-властных отношений предстает полем реализации отношений государства и гражданских образований. Здесь инициативные граждане имеют возможность реализовать свое право в рамках конституционного поля.

Вместе с тем правотворческая инициатива граждан как проявление народовластия возможна только как проявление воли местного (локального) сообщества граждан. Она может осуществляться только через принципы самоорганизации, самодеятельности и саморегуляции населения, то есть посредством местного самоуправления. Местное самоуправление – один из важнейших институтов народовластия в истории человечества.

Правотворческая инициатива местного населения – особая форма осуществления местного самоуправления относится. Право на внесение проектов правовых актов населением в органы местной власти гарантируется законодательством. Но, к сожалению, механизм его реализации в полной мере еще не разработан [4].

Законодательство РФ, в особенности в социально-экономической сфере, пока остается нестабильным, качество целого ряда законов, их недостаточная эффективность вызывают справедливые нарекания граждан. Сама жизнь и конституционный принцип народовластия требуют дальнейшего развития и совершенствования форм участия населения и общественных объединений в законодательном процессе как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ. В целях дальнейшей демократизации законодательного процесса следует возродить практику всенародных обсуждений важнейших законопроектов в СМИ (как это делалось в советское время) с тем, чтобы мнение народа было законодателями максимально учтено. На наш взгляд, требует своего решения и такой злободневный вопрос как некоторое расширение числа субъектов права законодательной инициативы, что – не самоцель, к этому есть целый ряд объективных предпосылок.

В соответствии со ст. 104 Конституции РФ, право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, а также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному суду РФ по вопросам их ведения. В то же время, обратившись к тексту Конституции РСФСР 1978 г., следует отметить, что в соответствии с ее ст. 108, право законодательной инициативы тогда предоставлялось Прокурору РСФСР и общественным организациям в лице их общесоюзных и республиканских органов. Думается, что целесообразно было бы внести соответствующие изменения в ст. 104 действующей Конституции РФ в части предоставления права законодательной инициативы Генеральному прокурору

ру РФ и профсоюзам в лице их федеральных органов, это диктуется реалиями сегодняшнего дня. Также следует поддержать предложения об отнесении в дальнейшем к субъектам права законодательной инициативы Общественной палаты РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ, внеся соответствующие поправки в Конституцию РФ.

Согласно действующему законодательству, Общественная палата РФ (далее ОП РФ) призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, в том числе путем выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав и свобод, законных интересов граждан, проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов. Однако, в отношении последнего подчеркнем, что по решению ее Совета ОП РФ проводит экспертизу проектов федеральных законов, затрагивающих лишь вопросы государственной социальной политики и конституционных прав граждан РФ в области социального обеспечения, обеспечения общественной безопасности и правопорядка. По всем остальным вопросам ОП РФ проводит экспертизу проектов федеральных законов только в связи с обращением Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы проводить такую экспертизу, т.е. в этом отношении права ОП РФ ограничены. С учетом этого и всей практики работы ОП РФ, необходимости повышения ее авторитета и правового статуса предоставление ей права законодательной инициативы было бы целесообразным. Что касается Уполномоченного по правам человека, то вопрос об отнесении его к субъектам права законодательной инициативы в РФ назрел давно, необходимость ощущается достаточно остро. К слову, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан таким правом в РФ обладает.

Требуем своего развития так называемая народная правотворческая инициатива – по существу, разновидность законодательной и иной правотворческой

инициативы, когда группа граждан выдвигает проект нормативного акта, который затем обязателен для официального рассмотрения и принятия по нему решения законодательным органом. Такая практика имеется в Испании, Италии, Швейцарии, Японии, Колумбии и ряде государств. В этом отношении поддерживаем мнение Б.Л. Железнова, который, характеризуя предусмотренную законодательством РФ интернет-инициативу (когда в результате интернет-голосования будет собрано 100 тысяч и более голосов в РФ или не менее 5 % голосов в границах региона, включая муниципальные образования, инициатива направляется для разработки мер ее реализации в специальную экспертную группу), считает, «... что со временем группы граждан, собравшие в рамках интернет-инициативы достаточное число подписей, могли бы даже стать в один ряд с другими субъектами права законодательной инициативы...» [5, с. 149].

Полагаем, что развитие народной правотворческой инициативы, участия общественных формирований в законодательной деятельности будут способствовать качеству, стабильности принимаемых законов, дальнейшему совершенствованию правового регулирования общественных отношений.

#### *Литература:*

1. Мухаев Р.Т. Политология: учебник для студентов юридических и гуманитарных факультетов. – М.: Изд-во «ПРИОР», 2000. – 400 с.
2. Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. – М.: Феникс; Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – Т. 1. – 448 с.
3. Григорьева С.А. Гражданское общество как самоорганизующаяся система: специфика взаимодействия элементов: автореф. дис. ... канд. философ. наук. – Тверь, 2012. – 18 с.
4. Политическая социология: учеб. для вузов / Под ред. чл.- корр. РАН Ж.Т. Тощенко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 495 с.
5. Железнов Б.Л. Государство у истоков гражданского общества // Вестник экономики, права и социологии. – 2013. – № 2. – С. 146-149.

### **The Constitutional Principle of Government by the People and Participation of Citizens in Law-Making Process**

*V.A. Gourevich*

*Kazan (Volga Region) Federal University*

*Z.G. Galeev*

*Kazan National Research Technical University named after A.N. Tupolev*

*The paper deals with the processes of formation of Russian civil society and implementation of principles of legal state. The authors propose the measures of improvement of participation of citizens in law-making activities.*

*Key words: civil society, legal state, government by the people, legislative initiative, law-making activity.*