

ФИЛОСОФИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ. ТЕОРИЯ ПРАВА. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА

Михаил Алексеевич Миронов*

Суверенен ли суверен?

12 декабря 2013 г. Россия отметила 20-летний юбилей своего Основного Закона. Конституция Российской Федерации в течение прошедшего периода, с одной стороны, обеспечивала и продолжает обеспечивать гарантии конституционного строя и общественной системы в целом, а с другой — определила основные приоритеты развития российской государственности, установила демократические стандарты прав и свобод россиян, соответствующие стандартам, действующим в развитых демократических странах.

В соответствии с установлениями Конституции, реализуется принципиально новое предназначение государства — признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

В претворении в жизнь принципов и установок Конституции активно участвует многонациональный российский народ — единственный источник власти в Российской Федерации. Граждане России реализуют свое право на участие в референдуме, который является конституционной формой непосредственного выражения власти народа¹. Правда, последний всероссийский референдум (на котором была принята ныне действующая Конституция) состоялся более двадцати лет назад.

Участие граждан, наделенных активным и пассивным избирательным правом, в свободных выборах также является непосредственным выражением воли народа. Выборы проводятся в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в сроки, установленные федеральным и региональным законодательством о выборах.

Однако и здесь не всегда обходится без «ложки дегтя». Законодательство в период от одного срока выборов в нижнюю палату Федерального Собрания Российской Федерации к другому меняется. Вносятся не просто поправки и изменения, что неизбежно, а происходит смена избирательных систем. Так, в течение ряда последних лет между созывами Государственной Думы осуществляется переход от мажоритарной системы к смешанной, от смешанной — к пропорциональной,

* Профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук.
Doctor of Juridical Science, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Law Academy of Ministry of Justice of the Russian Federation.
E-mail: mma-m@mail.ru

¹ См.: Конституция Российской Федерации. М., 2013. С. 3.

от пропорциональной — вновь к смешанной системе. Хорошо, что все это происходит в рамках демократических процедур и характеризует достаточно высокий уровень развития демократии в стране.

Положительной тенденцией расширения возможностей привлечения граждан к управлению делами общества и государства стали образование общероссийского народного фронта, прямые линии Президента РФ, проводимые в электронных и печатных СМИ обсуждения наиболее актуальных законопроектов («О полиции», «Об образовании» и др.), выдвижение и обсуждение в Интернете общественных инициатив, гласные парламентские слушания и расследования, создание и деятельность приемных Президента РФ в федеральных округах и в столицах субъектов Российской Федерации, единые дни приема граждан в органах государственной власти и местного самоуправления России, единые дни голосования и др.

Принципиально важно, что тон в этой работе задает сам глава государства. Президентом страны предложены или поддержаны формы укрепления обратной связи с народом с использованием современных информационных технологий для осуществления постоянного и прямого диалога, общественного контроля, оперативного и открытого для общества механизма выработки, принятия и реализации решений с активным участием граждан.

Как видим, формы работы с населением изменяются и совершенствуются. Правда, это происходит на уровне президентских, в большинстве случаев, подзаконных актов. Этого, на наш взгляд, недостаточно. Необходимо совершенствовать законотворческий процесс.

Многонациональный российский народ как единственный источник власти сегодня реализует свой суверенитет в основном через своих представителей, избираемых на должность Президента РФ, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, а также посредством образуемых ими органов государственной власти и через их должностных лиц.

В связи с этим студентов волнуют, к примеру, следующие вопросы: почему многонациональный российский народ на федеральном уровне не наделен правом законодательной инициативы: не ущемляется ли этим его право как носителя суверенитета, единственного источника власти в России и в действительности — суверенен ли суверен? Почему в стране после принятия новой Конституции не состоялось ни одного всероссийского референдума? Почему выборы в Государственную Думу проводятся от созыва к созыву по новой избирательной системе?

Отрадно, что «почему» стало нормой в студенческой аудитории. На семинарах и практических занятиях проходят настоящие, острые дискуссии. Это, на наш взгляд, важно для подготовки квалифицированных специалистов — юристов.

Остановимся только на одном из обозначенных вопросов — о предоставлении гражданам страны права законодательной инициативы на федеральном уровне. В этих целях обратимся к ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации. В ней дан исчерпывающий перечень субъектов права законодательной инициативы. В их числе: Президент Российской Федерации, Совет

Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, высшие федеральные суды по вопросам их ведения. Всего субъектов права законодательной инициативы насчитывается свыше 700, но среди них нет суверена — многонационального российского народа.

Положительным моментом можно назвать то, что этот вопрос находит отражение в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации за 20 лет действия федеральной Конституции прошли значительный путь в развитии конституционных принципов народовластия. В субъектах проводятся референдумы, в их конституциях (уставах) закреплено право граждан в различных формах выступать с народной законодательской инициативой. Как правило, инициаторами выступают наиболее активные граждане, проживающие в конкретном субъекте Российской Федерации, и их объединения.

Вместе с тем анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что число граждан, от имени которых вносится законопроект в качестве законодательской инициативы, значительно различается. Так, в Амурской и Томской областях — это 1 % от численности постоянно проживающих граждан, обладающих активным избирательным правом; в Красноярском крае — не менее 100 тыс. зарегистрированных избирателей; в Свердловской области — не менее 50 тыс. граждан; в Новосибирской области — не менее 20 тыс. избирателей; в Удмуртской республике, Брянской и Смоленской областях — не менее 10 тыс. избирателей; в Костромской области — не менее 5 тыс. избирателей; в Астраханской области — не менее 1 тыс. избирателей, проживающих на ее территории.

Думается, что в целях объективизации процесса реализации гражданами права законодательской инициативы целесообразно исходить из процентного соотношения числа избирателей, проживающих в субъекте Федерации, обладающих активным избирательным правом, и теми, кто поддерживает законодательскую инициативу своими подписями в подписном листе. Это должно быть установлено законом субъекта Федерации. На наш взгляд, количество подписей должно составлять не более половины процента от общей численности избирателей в данном субъекте Российской Федерации.

Возвращаясь к вопросу о наделении на федеральном уровне граждан правом законодательной инициативы, рассмотрим несколько возможных путей предоставления гражданам подобного права.

Одним из них может быть внесение изменений в ст. 104 Конституции РФ. На наш взгляд, ч. 1 данной статьи после слов «Право законодательной инициативы принадлежит Конституционному и Верховному судам Российской Федерации по вопросам их ведения» следует дополнить словами «а также всероссийским политическим партиям и общественным движениям в лице их федеральных органов».

Подобная практика ранее существовала. Конституция СССР в соответствии со ст. 113 наделяла правом законодательной инициативы в Верховном

Совете СССР общественные организации в лице их общесоюзных органов¹. Таким правом, например, обладали Всесоюзный Центральный Совет профессиональных союзов, Центральный комитет Всесоюзного ленинского коммунистического союза молодежи, Центральный комитет Добровольного общества содействия армии, авиации и флота и др.

Если вопрос о наделении правом законодательной инициативы граждан Российской Федерации будет решаться посредством внесения изменений в федеральную Конституцию, то было бы также целесообразно, на наш взгляд, правом законодательной инициативы наделить Центральную избирательную комиссию РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ и Генерального прокурора РФ. Они непосредственно занимаются защитой прав граждан.

Однако лучше, конечно, обойтись без внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Подобные предложения уже имели место. Во-первых, заслуживает дальнейшего изучения предложение о принятии федерального конституционного закона «О народных законодательных инициативах в Российской Федерации». Оно обсуждалось на страницах печатных СМИ².

Во-вторых, используя опыт Верховного Совета СССР, следует включить в ныне действующий Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³ главу «О законодательной инициативе граждан». Подобная глава содержалась в проекте закона СССР «Об обращении граждан»⁴. В нем была подробно прописана процедура внесения и включения в повестку дня сессии Верховного Совета СССР предложений граждан о принятии внесенного ими законопроекта. Текст и обоснования законопроекта должны были быть поддержаны не менее чем 500 000 граждан, поставившими в течение шести месяцев подписи в поддержку вносимого законопроекта. На поступившую петицию с законопроектом комитеты и комиссии Верховного Совета СССР в течение месяца готовили заключения и передавали в Верховный Совет СССР, который в срок не более месяца после получения заключений должен был рассмотреть законопроект, предложенный гражданами, и решить вопрос о включении его в повестку дня сессии. После распада СССР Верховный Совет перестал действовать, и закон не был принят, но предложения представляют интерес в качестве варианта решения вопроса о предоставлении гражданам права законодательной инициативы.

В-третьих, можно, на наш взгляд, возвратиться к рассмотрению вопроса о законодательном закреплении права граждан на петиции. Проект федерального закона «О петициях в Российской Федерации» был разработан. В течение 2002–2005 гг. он рассматривался Главным государственно-правовым Управлением Президента РФ, совместно с Комиссией по правам человека при Президенте РФ, но в Государственную Думу внесен не был.

Следует отметить, что закон о петициях не упоминается в федеральной Конституции. Статья 33 наделяет граждан правом коллективно обращаться

¹ См.: Конституция СССР и развитие советского законодательства. М., 1981. С. 59.

² См., например: Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

⁴ См.: Народный депутат. 1991. № 1. С. 29.

в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. В подобной формулировке это право вряд ли можно соотнести с правом на петиции.

Анализ ряда конституций стран Азии, Европы и Америки показывает, что в них закреплено право петиций. Этому вопросу придается важное значение многими государствами мира. Приведем несколько примеров.

Конституция Японии обязывает народ воздерживаться от каких-либо злоупотреблений конституционными правами, представляет право обращаться с мирной петицией о возмещении ущерба, о смещении публичных должностных лиц, о введении, отмене или исправлении законов, указов или предписаний, а также по другим вопросам¹.

Во Франции право подачи петиции установлено органическим законом. Петиция направляется в экономический, социальный и экологический Совет, после ее рассмотрения извещающий правительство и парламент о последствиях, т. е. о тех мерах, которые надлежит принять в целях решения петиционного вопроса².

В Конституции ФРГ рассматриваемое право закреплено в ст. 17 «Право петиций», в соответствии с которой каждый имеет право индивидуально или совместно с другими обращаться с просьбами или жалобами в компетентные учреждения или в органы народного представительства. Бундестагом учрежден Комитет по петициям, который обязан рассматривать просьбы и жалобы, подаваемые в Бундестаг. Полномочия комитета в отношении их проверки регулируются федеральным законом³.

В соответствии со ст. 50 Конституции Итальянской Республики граждане могут направлять в Палату депутатов и Сенат Республики петиции с требованиями законодательных мероприятий или с изложением общественных нужд. Народ также наделен правом законодательной инициативы, осуществляемой путем внесения законопроекта от имени 50 тыс. избирателей. Палата, в которую он поступил, проведя проверку правильности и подсчет подписей обратившихся, принимает законопроект к рассмотрению.

Вышеприведенные данные международной практики конституционного закрепления права петиций подтверждают необходимость принятия федерального закона «О петициях в Российской Федерации». Это позволит, по нашему мнению, суверену в необходимых случаях посредством внесения проектов федеральных законов осуществлять свою власть непосредственно законодательным путем. Но при этом в обязательном порядке следует иметь в виду, что законодательная инициатива граждан не предполагает непосредственного решения внесенных вопросов, как при проведении референдумов.

Решение о том, принять или отклонить федеральный закон, внесенный на рассмотрение по законодательной инициативе граждан, остается за Государственной Думой или за законодательным (представительным) органом субъекта Федерации.

¹ См.: Избранные конституции зарубежных стран. М., 2012. С. 652.

² См.: Там же. С. 188.

³ См.: Там же. С. 216.

Таким образом, наделение граждан правом законодательной инициативы в федеральный парламент предоставит ему возможность непосредственно и конкретно откликаться на возникающие общественные потребности, более полно учитывать насущные интересы и нужды населения, реально реализовать установку личности на участие в управлении делами государства и общества.

Пристайный библиографический список

1. Избранные конституции зарубежных стран : учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. Б. А. Страшун. — М. : Юрайт, 2012. — 795 с.

2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Российская газета. — 1993. — 25 дек.

3. Конституция СССР: Политико-правовой комментарий / под ред. Б. Н. Пономарева. — М.: Политиздат, 1982. — 398 с.

4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 19, ст. 2060.

5. О референдуме Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 17, ст. 1754.

References

1. Izbrannye konstitucii zarubezhnyh stran: ucheb. posobie dlja bakalavrov [Selected constitutions of foreign countries: textbook for bachelors] / editor in charge B. A. Strashun. — M. : Jurajt, 2012. — 795 p.

2. Konstitucija Rossijskoj Federacii (s uchetom popravok, vnesennyh Federal'nymi konstitucionnymi zakonami o popravkah k Konstitucii RF ot 30 dekabnja 2008 g. № 6-FKZ, ot 30 dekabnja 2008 g. № 7-FKZ, ot⁵ fevralja 2014 g. № 2- FKZ) [Constitution of the Russian Federation (consistent with corrections added by Federal constitutional laws about amendment to the constitution of the Russian Federation, dated 30th of December 2008 № 6-FKZ, 30th of December 2008 № 7-FKZ, 5th of February 2014 № 2- FKZ)] // Rossijskaja gazeta. — 1993. — 25 dek.

3. Konstitucija SSSR: Politiko-pravovoj kommentarij [Constitution of USSR: politico-legal comment] / under the editorship of B. N. Ponomarev. — M.: Politizdat, 1982. — 398 p.

4. O porjadke rassmotrenija obrashhenij grazhdan Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon ot 2 maja 2006 g. № 59-FZ [Concerning order of consideration of appeals of th^e citizens of the Russian Federation: Federal Law dated 2nd of May 2006 № 59-FZ] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. — 2006. — № 19, st. 2060.

5. O referendumе Rossijskoj Federacii: federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 28 ijunja 2004 g. № 5-FKZ [Concerning referendum in the Russian Federation: Federal Constitutional law of the Russian Federation dated 28th of June 2014 № 5-FKZ] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. — 2008. — № 17, st. 1754.