

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИИ

© 2012 г. Лидия Алексеевна Нудненко<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** в статье рассматриваются проблемы правового регулирования народовластия в России. Отмечаются недостатки представительной демократии, критикуется концепция “управляемой демократии”, высказываются предложения по совершенствованию институтов непосредственной демократии, избирательной системы, референдума, народных обсуждений, народной законодательной инициативы.

**Annotation:** the article deals with problems of legal regulation of sovereignty of the people in the Russian Federation. The author reveals shortcomings of direct democracy, criticizes the concept of “managed democracy”, makes improvement suggestions for direct democracy institutions, election system, referendum, people’s discussions, people’s legislative initiative.

**Ключевые слова:** народовластие, демократия, непосредственная демократия, представительная демократия, выборы, избирательные комиссии, референдум, политические партии, человек, гражданин, права человека, парламент, всенародное обсуждение, народная законодательная инициатива.

**Key words:** sovereignty of the people, democracy, direct democracy, representative democracy, elections, election commissions, referendum, political parties, human, native, human rights, parliament, people’s discussions, people’s legislative initiative.

2011-й год ознаменовался чередой революционных событий в странах Ближнего Востока. Общая причина случившегося – несменяемость власти либо в лучшем случае формальная сменяемость по заранее составленному сценарию путем передачи власти из одних рук в другие. При этом власть и не пытается успеть за общественным развитием, видя смысл своего существования лишь в сохранении самой себя и создании вокруг себя виртуального социального мира. Возникает иллюзия стабильности, не терпящей возражений и альтернативных взглядов, обрываются обратные связи с обществом, из недр которого при подобном развитии событий раньше или позднее вырывается наружу буйная, неуправляемая толпа, сметающая все и вся на своем пути. И чем больше “верхи” упорствуют в своем желании жить по-старому (вопреки изменившимся реалиям окружающего их мира), тем выше вероятность того, что вместо регулярной цивилизованной смены власти основной вопрос политики будет решаться стихийно<sup>2</sup>.

Распространенная в настоящее время теория “авторитарной модернизации”, “управляемой демократии”, взятая на вооружение мировой элитой, основана на идее неготовности народа к демократии в силу своей отсталости и особенностей

национального менталитета. При управляемой демократии все атрибуты последней вроде бы сохраняются: политические партии, избирательные комиссии, избирательные урны, голосование. Однако все оказывается под контролем бюрократии. “Неправильное” (не в интересах власть имущих) голосование народа не допускается или нивелируется с помощью административного контроля над средствами массовой информации, избирательными комиссиями, спонсорами и руководством политических партий.

“Поддержание стабильности” неизменно требует полицейской регламентации общественной жизни, ограничения гражданских свобод, репрессий в отношении оппозиционеров, использования административного ресурса, фальсификации результатов выборов. Таким образом, о неготовности народа к демократии рассуждают те, кто не хочет, чтобы он до нее дорос.

Как отметил Президент РФ Д.А. Медведев в Давосе, когда власть не успевает за общественным развитием, не отвечает на ожидания людей, все заканчивается печально, наступает дезорганизация самой власти<sup>3</sup>. Будучи пользователем Интернета, Д.А. Медведев не может не слышать, как граждане России кричат о своих претензиях к власти, обвиняя законодательную власть в беззубости и беспринципности, исполнительную – в коррупции, судебную – в несамостоятельности и жестокости.

<sup>1</sup> Заместитель заведующего кафедрой конституционного права Российской академии правосудия, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшей профессиональной школы РФ (E-mail: nudnenko@ramble).

<sup>2</sup> См.: Дымарский В. Уроки арабского // Росс. газ. 2011. 3 февр.

<sup>3</sup> См.: Комсомол. правда. 2011. 6 февр.

Многочисленные опросы населения показывают чрезвычайно низкий уровень доверия, уважения к представительным органам государственной власти, в первую очередь к Государственной Думе РФ. По опросу ИС РАН, в 2009 г. Государственной Думе доверяли 23%, Совету Федерации – 23%, милиции, органам внутренних дел – 22%, судебной системе – 20%, профсоюзам – 18%, политическим партиям – 11%<sup>4</sup>.

Низкая степень представительности различных слоев общества в законодательных органах государственной власти влечет существенное искажение волеизъявления избирателей при распределении депутатских мандатов. Так, партия “Единая Россия” по итогам голосования на выборах депутатов Государственной Думы в 2003 г. получила лишь 37.6% голосов избирателей, т.е. меньше половины. Однако по результатам распределения стала обладателем 53.3% мандатов (в списочной половине Думы)<sup>5</sup>.

Одна из многочисленных причин подобного рода явлений – недостатки представительной демократии, которая предоставляет народу право лишь эпизодически (во время референдумов или выборов) участвовать в принятии государственных решений. В итоге народовластие носит ограниченный характер. Это проявляется в том, что:

в промежутках между выборами и референдумами народ фактически отстраняется от власти, так как все решения принимаются депутатами и государственными должностными лицами;

существует реальная угроза того, что избранные представители при принятии решений будут ориентироваться не столько на интересы народа, сколько на свои личные или узкогрупповые интересы;

создается сложная иерархическая система государственных органов и учреждений, что неизбежно ведет к отрыву правящей группы от населения;

влияние на государственных должностных лиц начинают оказывать социальные группы, обладающие значительными финансовыми и экономическими ресурсами.

Вышесказанное объясняет скептическое предвидение Ж.-Ж. Руссо в отношении политического представительства и его хорошо известный аргумент, согласно которому волю народа представ-

лять невозможно, поскольку представительство либо тождественно тому, что оно представляет (и тогда оно является бесполезным излишеством), либо не тождественно (и тогда оно – безобразная ложь).

Безусловно, доктрина народного суверенитета находится в полном противоречии с актуальными, действительными фактами, относящимися к представительной демократии.

Немногие проявления непосредственной демократии, оказывающие влияние на формирование и содержание представительной демократии, которые были в федеральных законах, резко сокращены. Это касается отмены выборов высших должностных лиц субъектов РФ, введения полностью пропорциональной избирательной системы в Государственную Думу, отмены порога явки избирателей на выборах, повышения размера градительного барьера до 7%, повышения требований к политическим партиям по численности и отчетности, отмены возможности голосования на выборах “против всех” и т.п. Еще большие ограничения на практике существуют в отношении митингов и маршей протеста.

В связи с этим в последнее время в философской, публицистической литературе выдвигается идея отказа от представительной демократии и замены ее на прямую, или непосредственную. Так, Ю.М. Орлов отмечает, что идея прямого народовластия, или непосредственной демократии, в противоположность демократии представительной должна стать главной идеей новой России<sup>6</sup>.

Прямая демократия в современном мире опирается на возникшее недавно явление “революции социальных сетей”. В ее основе лежат продукты и технологии, которые дает Интернет: Facebook, Twitter, YouTube, блоги, мгновенные сообщения, электронная почта и т.д. Эти технологии объединяют людей, которых называют “сетевым сообществом”. Главное преимущество новой информационной среды в том, что она устраняет все недостатки неорганизованных сообществ, уменьшая затраты на координацию действий до нуля. Именно поэтому социальные сети стали основным инструментом координации для всех политических движений в мире.

Впервые это новое социальное явление продемонстрировал народ Филиппин. 17 января 2001 г., через два часа после того, как парламент блокировал процедуру импичмента в отношении президента Дж. Эстрады, граждане страны посла-

<sup>4</sup> См.: Россия на новом переломе: страхи и тревоги. М., 2009. С. 58.

<sup>5</sup> См.: ЦИК РФ. Аналитическая записка. 2009 // <http://www.cikrf.ru>

<sup>6</sup> См.: Орлов Ю.М. Прямое народовластие как идея // <http://www.mexnap.info>

ли друг другу более 7 млн электронных писем с призывами выйти на улицы и участвовать в акциях протеста. Миллион протестующих на улицах Манилы – и Эстрада лишился президентского кресла.

За этим неожиданным и необычным случаем на Филиппинах последовал целый ряд других, демонстрирующих природу новой прямой демократии. Испания, 2004-й год: демонстрации, организованные при помощи электронной почты, вынудили покинуть свой пост премьер-министра Х.М. Аснара. 2011-й год: событиям в арабском мире способствовало использование социальных сетей<sup>7</sup>.

С учетом этого нового явления Г.Н. Качура предлагает следующий механизм народовластия в современных условиях: народ выбирает депутатов, депутаты разрабатывают альтернативные проекты законов, политические партии, общественные организации и граждане обсуждают законодательные инициативы, законы принимаются всенародным голосованием. Депутаты, политические партии и общественные организации должны обладать правом законодательной инициативы, но не более. Роль политических партий должна ограничиваться агитационной работой и убеждением граждан в полезности выдвигаемых ими законопроектов. Править должен народ, но не его часть. Понятие правящей партии, по его мнению, уйдет в прошлое вместе с представительной демократией<sup>8</sup>.

Эту идею развивает С. Костюк, который полагает, что современных технических возможностей достаточно для того, чтобы организовать общественную разработку законов о референдуме, об информации и информационной системе и принять эти законы референдумом. Таким образом, вступит в действие система прямого народовластия. Власть референдума должна быть признана в стране верховной. Правовое поле должно быть реформировано в соответствии с Законом о референдуме, и его проект должен быть утвержден референдумом.

Технически народовластие реализуется путем создания единой автономной информационной системы – ЕИС, назначение которой – обеспечение осуществления народовластия и предоставление правовых, информационных, финансовых, образовательных и технических услуг.

Обладание обществом такой системой организует его так же, как биологический организм организует обладание центральной нервной системой, т.е. из примитивного, довольно хаотично организованного общества превратится в более совершенный и быстро реагирующий социальный организм<sup>9</sup>.

Оценивая идею отказа от представительной демократии и замены ее прямой демократией, следует отметить, что данная концепция содержит некий парадокс неопределенности. Он заключается не только в непредсказуемости точных параметров технического развития, но и в некоей непредсказуемости результатов референдумов.

На сегодняшний день названная концепция в силу многочисленных причин, конечно же, утопична. Отказ от представительной демократии вряд ли возможен. Но несомненно, что нужно расширение прямых форм народовластия и совершенствование представительной демократии в направлении представительства интересов именно народа, но не олигархии и бюрократии.

Единственно реально существующим способом участия народа в осуществлении государственной власти в России последние 15 лет являются выборы представительных учреждений. Однако, по словам М.С. Горбачева, «законы, которые принимала в последние годы Госдума, долбили избирательную систему. А в Думе, как известно, орудует “Единая Россия”, и она, пользуясь своими преимуществами, меняет выборную систему так, как это выгодно ей»<sup>10</sup>.

В связи с этим решение проблем представительной демократии необходимо начать с модернизации избирательной системы. Как известно, 18 мая 2005 г. в Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” было внесено изменение, закрепившее только пропорциональные выборы депутатов Государственной Думы.

Самый существенный аргумент против отмены смешанной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы – то, что данное решение неудачно с точки зрения реализации пассивного избирательного права беспартийных, которые лишаются возможности участвовать в выборах в качестве кандидатов в депутаты. Кроме того, недостатком пропорциональной избиратель-

<sup>7</sup> См.: Киберреволюция добралась до арабского мира // Там же.

<sup>8</sup> См.: Качура Г.Н. Вместо представительной демократии – прямое народовластие // Там же.

<sup>9</sup> См.: Костюк С. Проект информационно-коммунарной эволюции общества // Там же.

<sup>10</sup> Горбачев М.С. Черт побери, до чего мы дожили // Большая Ялта News. 2009. 25 окт. // <http://bigyalta.com.ua/story/2233>

ной системы является отсутствие идентификации кандидатов. Избиратель голосует “оптом”.

После выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 4 декабря 2011 г., на которых оппозиционные партии набрали более половины голосов избирателей, лидер политической партии “Единая Россия” Д.А. Медведев высказался за возвращение смешанной избирательной системы<sup>11</sup>. На рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, предусматривающий, что 225 депутатов будут избираться по единому многомандатному избирательному округу, а остальные 225 – по 225 одномандатным избирательным округам. При этом выдвигать кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам должны только политические партии. Таким образом, в случае реализации этого предложения беспартийные граждане по-прежнему будут ограничены в реализации пассивного избирательного права.

Широко дискутируемым и однозначно поддерживаемым в программах политических партий является предложение о снижении заградительного барьера для прохождения в Государственную Думу с 7% до 3–5%. Так, на выборах в Государственную Думу 4 декабря 2011 г. политическая партия “Яблоко” набрала 3.43% голосов принявших участие в выборах избирателей, что составляет 2 252 403 избирателя<sup>12</sup>. Следовательно, такое число избирателей не будет представлено в Государственной Думе представителями политической партии, за которую они проголосовали. Более того, их голоса поделят между политическими партиями, которые прошли в Государственную Думу (некоторые из них являются антагонистами политической партии “Яблоко”). Поэтому более приемлемым с точки зрения представительства интересов различных слоев населения России представляется 3%-ный заградительный барьер на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

В настоящее время в Государственной Думе находятся на обсуждении законопроекты, призванные демократизировать избирательную систему России. В их числе проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации”», предлагающий избрание высшего должностного лица субъекта РФ гражданами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Федерации выдвигаются политическими партиями, а также в порядке самовыдвижения. Выдвижение политическими партиями своих кандидатов может осуществляться после консультаций с Президентом РФ, который определит порядок их проведения. Последнее правило вызывает вполне обоснованные возражения со стороны представителей многих политических партий<sup>13</sup>.

Позитивной новеллой данного проекта федерального закона является возможность отзыва высшего должностного лица субъекта РФ по инициативе населения, реализация которого позволит обеспечить подотчетность и подконтрольность высшего должностного лица субъекта РФ избирателям, явится гарантией обратной связи между представителем и представляемыми.

Положительную роль в расширении представительного состава представительных органов государственной власти и местного самоуправления призван сыграть проект федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления”.

Законопроектом предлагается, что при проведении любых выборов (за исключением выборов Президента РФ) все политические партии освобождаются от сбора подписей избирателей. Таким образом, только общественные объединения, не являющиеся политическими партиями и обладающие статусом избирательного объединения на выборах в органы местного самоуправления, должны собирать подписи в поддержку выдвинутых ими кандидатов.

На либерализацию действующего избирательного законодательства направлен и проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”», облегчающий создание и деятельность политических партий посредством сокращения численно-

<sup>11</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Росс. газ. 2011. 23 дек.

<sup>12</sup> См.: Выборы в Государственную Думу (2011) // <http://Wikipedia.org/wiki>

<sup>13</sup> См.: Стенографический отчет заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 28 февраля 2012 г. М., 2012. С. 33.

сти последних (не менее 500 членов). Требования к минимальной численности членов политических партий в ее региональных отделениях, которые должны быть образованы не менее чем в половине субъектов Федерации, по законопроекту отменяются. Такие требования могут быть установлены уставом политической партии.

Изменения, предложенные президентским законопроектом, вызвали неоднозначную оценку при его обсуждении в первом чтении на заседании Государственной Думы 28 февраля 2012 г. По мнению А.В. Островского, указанные изменения – это реальный пример доверия к малым и ещё не окрепшим в выборных баталиях партиям. Увеличение периода проверки уполномоченным органом, осуществляющим контроль за соблюдением политическими партиями законодательства нашей страны, до трёх лет вместо одного года даст возможность политически активным гражданам больше времени уделять партийной работе, а не отчётам перед уполномоченным государственным органом<sup>14</sup>. В то же время депутат В.В. Бортко полагает, что партия в 500 человек – это партия трамвая в “час пик” и издевательство над самим понятием “политическая партия”<sup>15</sup>.

Руководитель партии “Правое дело” А.С. Дунаев считает, что в течение ближайшего времени появится масса партий, с точки зрения закона обладающих правом на существование. Но что это будут за партии, какие идеи они будут нести, кого объединять? «Необходимо подстраховаться от появления партий-однодневок и не допустить появления в стране коммерческого определения “партия под ключ”. При этом мы предлагаем, оставляя всё-таки норму в пятьсот человек для регистрации политической партии, ранжировать право партий по их численности на участие в избирательных кампаниях всех уровней. Поясню, о чём идёт речь. Скажем, партия численностью от пятисот до двух тысяч человек (цифры условные) может выдвигать кандидатов на выборы в органы местного самоуправления в тех регионах, где у неё есть свои региональные отделения. Кандидаты от этой партии могут участвовать под партийным флагом в федеральных выборах по одномандатным округам, правда, это уже неактуально в свете четвёртого законопроекта, если он будет принят в том виде, в котором внесён. Партии с числом членов от двух тысяч до четырёх тысяч – в выборах регионального уровня, и, скажем, от четырёх тысяч до пяти тысяч (опять же, повторяю, цифры условные) – в выборах всех уровней. Подобный

подход позволит, с одной стороны, вырастить новые партии, которые пройдут всю школу демократии, а с другой – отсеять естественным образом, без вмешательства Минюста, те партии, которые можно отнести к однодневкам. Нам кажется, что при сохраняющейся системе фактической разрешительной регистрации партий такой подход самый разумный, в противном случае следовало бы вовсе перейти к уведомительному порядку регистрации политических партий»<sup>16</sup>.

В юридической литературе давно констатируется отсутствие реальных границ между информированием о выборах и предвыборной агитацией. Вследствие чего под видом информирования осуществляется массированное воздействие на избирателей в интересах определенных сил, нарушается равный доступ к средствам массовой информации кандидатов, политических партий и в конечном счете свобода выборов. Поэтому в законодательстве следует устранить указанное искусственное деление, считая предвыборной агитацией любую информацию о выборах и кандидатах в СМИ за месяц до дня голосования, укрепив одновременно гарантии равного доступа кандидатов и партий к средствам массовой информации и ответственность за нарушение таких гарантий.

Одно из распространенных нарушений со стороны членов избирательных комиссий – непредоставление заинтересованным лицам, в том числе наблюдателям, заверенных копий протоколов об итогах голосования. В настоящее время законодательство не предусматривает ответственности за указанное правонарушение. Думается, что установление санкций за подобное халатное отношение к избирательному процессу уменьшило бы количество фактов невыдачи заверенных копий и обеспечило надлежащим образом права участников голосования. Считаем целесообразным внести в Кодекс РФ об административных правонарушениях правило, устанавливающее, что непредоставление либо несвоевременное предоставление председателем участковой избирательной комиссии, комиссии референдума заверенной копии протокола об итогах голосования лицам, имеющим право на ее получение, влечет наложение административного штрафа, размер которого должен отбить охоту в нарушении такого правила.

Заслуживает обсуждения идея о необходимости ввести запрет на видео- и фотосъемку в кабинках для голосования. Цель введения подобного запрета

<sup>14</sup> См.: там же. С. 7.

<sup>15</sup> Там же. С. 10.

<sup>16</sup> Там же. С. 32, 33.

та в России – оградить избирателей от требований их руководителей подтвердить факт голосования за определенную партию или кандидата. Указанное нарушение довольно часто имеет место на выборах всех уровней.

Согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа наряду с выборами является референдум. Отсутствие республиканских референдумов последние 17 лет объясняется прежде всего концепцией управляемой демократии, которая нашла яркое воплощение в нормах Федерального конституционного закона “О референдуме” от 28 июня 2004 г. Указанный Закон, сохраняя требование о необходимости сбора инициативной группой 2 млн подписей граждан для инициирования процедуры референдума, значительно усложняет порядок реализации инициативы проведения референдума дополнительными условиями по сравнению с аналогичной нормой Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 г. Например, на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тыс. подписей участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Сбор подписей в поддержку инициативы проведения осуществляется в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума. Данный Закон на сбор подписей с момента регистрации инициативной группы предоставлял три месяца, т.е. 90 дней. Таким образом, срок сбора 2 млн подписей сокращен в два раза.

По Закону от 10 октября 1995 г. инициативная группа была вправе добровольно и самостоятельно собирать подписи в поддержку инициативы проведения референдума Российской Федерации. Такая формулировка не исключала возможности привлечения других лиц к сбору подписей. Согласно п. 3 ст. 17 Закона от 28 июня 2004 г. право сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума принадлежит исключительно членам инициативной группы по проведению референдума, входящим в региональную подгруппу, зарегистрированную избирательной комиссией субъекта Федерации, на территории которого осуществляется сбор подписей. Подобная формулировка исключает возможность привлечения лиц, не входящих в состав инициативной группы, к сбору подписей в поддержку проведения референдума. Тем самым на этой важной стадии подготовки референдума отсекаются те граждане, которые хотя и не входят в состав инициативной группы, но поддерживают данную идею и же-

лают помочь в сборе подписей. Это затрудняет реализацию инициативы граждан в проведении референдума.

Учитывая вышесказанное, мнение о необходимости установления численности граждан – инициаторов референдума Российской Федерации на уровне не более 1 млн человек представляется обоснованным<sup>17</sup>.

Важное ограничение на осуществление гражданами инициативы в проведении референдума состоит в установлении запрета на проведение референдума в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа.

Данное ограничение означает невозможность проведения референдума на протяжении примерно двух с половиной лет из пяти. Иными словами, прямое волеизъявление народа (высшая, нежели выборы, форма народовластия) приостановлено, как минимум, на два года и три месяца.

Следует согласиться с мнением В.О. Лучина и А.В. Мазурова о том, что утверждение, согласно которому одновременное проведение референдума и выборов способно исказить волеизъявление граждан, является безосновательным. Почему совпадение агитационных периодов может только исказить волеизъявление, а не способствовать его формированию? Народ достоин большего уважения и доверия. Он в состоянии не исказить своего волеизъявления на референдумах и выборах. Пример – одновременное проведение 12 декабря 1993 г. выборов в Государственную Думу и Совет Федерации и референдума по принятию Конституции РФ.

Право на референдум – неотчуждаемое право народа. Ограничение этого права по “остаточному” от времени проведения выборов принципу означает присвоение принадлежащих только народу властных полномочий, что запрещено ч. 4 ст. 3 Конституции РФ и должно преследоваться по федеральному закону.

Существенно ограничив время для проведения референдума, реализацию конституционного права гражданина на участие в нем, федеральный законодатель умалил демократические начала

<sup>17</sup> См.: Лучин В.О., Мазуров А.В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика. 2003. № 9. С. 49.

Российской Федерации, нарушил одну из основ конституционного строя России – народовластие, которое нельзя рассматривать как фрагментарное право отдельного гражданина и российского многонационального народа в целом в остаточное от выборов время непосредственно осуществлять свою власть<sup>18</sup>.

Статья 61 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. впервые закрепляет необходимость создания инициативной агитационной группы, в которую должно входить не менее 500 участников референдума. Граждане Российской Федерации для создания такой группы обязаны провести собрание, на котором должно быть не менее 500 участников референдума. При этом на собрании определяется персональный состав инициативной агитационной группы. Подписи участников референдума в протоколе регистрации участников собрания удостоверяются нотариально. Сколько же нотариусов следует отвлечь от работы в нотариальных конторах, чтобы они могли удостоверить подписи не менее 500 участников такого собрания?

Участник референдума может входить только в одну инициативную агитационную группу. При этом участник референдума, входящий в инициативную группу по проведению референдума, не может входить в инициативную агитационную группу. Последнее правило представляется не вполне логичным и обоснованным. Возникает ряд вопросов. Почему гражданин, являющийся инициатором проведения референдума, не может входить в агитационную группу по поддержке этой инициативы? Имеет ли право на агитацию гражданин, который не вошел в состав инициативной агитационной группы? Зачем нужно столь детальное регулирование отношений, связанных с деятельностью общественности по подготовке и проведению референдума?

Вызывает сомнение правило п. 16 ст. 48 вышеназванного Закона о том, что членам и уполномоченным представителям инициативной группы по проведению референдума запрещается вносить денежные средства в фонд референдума инициативной агитационной группы, а членам и уполномоченным представителям последней – в фонд референдума инициативной группы по проведению референдума или иной инициативной агитационной группы<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> См.: там же. С. 51–55.

<sup>19</sup> См. подробнее: *Худненко Л.А.* Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2.

Важным институтом непосредственной демократии в советский период были всенародные обсуждения. Этому в немалой степени способствовала норма ст. 5 Конституции РСФСР 1978 г. о том, что наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародные обсуждения, а также ставятся на всенародное голосование (референдум). Конституционная норма была детализирована Законом РСФСР “О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни” от 20 апреля 1988 г., принятым Верховным Советом РСФСР. Поскольку федеральный закон, регулирующий данный круг отношений, принят не был, то Закон РСФСР от 20 апреля 1988 г. формально сохраняет юридическую силу. Однако его положения настолько устарели, что реализовать их практически невозможно. Последнее обсуждение всенародного масштаба имело место в 1991 – 1993 гг. по проектам Конституции РФ.

Конституция РФ 1993 г. не предусматривает всенародных обсуждений. Вместе с тем п. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы упоминает, что “Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни”. Кроме того, в Указе Президента РФ от 11 февраля 2011 г. № 164 указано, что социально значимые вопросы необходимо выносить на народное обсуждение<sup>20</sup>.

Всенародные обсуждения являются важным каналом обратной связи между законодательным (представительным) органом государственной власти и населением, который позволяет выявить и впоследствии учесть мнение активной части российских граждан, отразить их надежды и чаяния. Этот важный институт непосредственной демократии мог бы уменьшить недостатки российской представительной системы, законодательного (представительного) органа государственной власти, имеющего крайне низкий рейтинг популярности у населения именно в силу того, что депутаты выражают интересы не столько народа, сколько свои личные или узкогрупповые интересы.

Для того чтобы потенциальную возможность проведения всенародных обсуждений сделать реальностью политической системы российского общества, требуется прежде всего желание “элиты” советоваться с российским многонациональным народом, выявлять его интересы и претворять их в принимаемых законах. Необходим более высокий уровень “пассионарной” активности гражданского общества, готового добиваться

<sup>20</sup> См.: Росс. газ. 2011. 11 февр.

реализации своих интересов через представительные органы государственной власти посредством использования существующих конституционных прав и институтов непосредственной демократии. Полагаем обязательным скорейшее принятие федерального закона “О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни”.

Данный закон должен урегулировать круг субъектов постановки вопроса о необходимости проведения всенародного обсуждения; орган, регистрирующий такую инициативу; срок проведения всенародного обсуждения; механизм подведения итогов всенародного обсуждения.

Конкретизируя механизм подведения итогов всенародного обсуждения, целесообразно установление правила, гарантирующего учет мнения граждан, высказанного в ходе обсуждения. Должно быть исключено положение, когда авторы законопроекта учитывают только те идеи, те предложения, которые отвечают их интересам и представлениям о содержании закона и игнорируют предложения, поддержанные большинством граждан в процессе всенародного обсуждения. Имеет смысл закрепление правила, согласно которому, если не менее 50% участников обсуждения высказались за определенные предложения, они должны быть обязательно учтены в окончательном тексте законопроекта. Для контроля за исполнением этого правила можно предусмотреть формирование комиссии по подведению итогов всенародного обсуждения, в которую кроме авторов законопроекта входили бы представители профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, а также члены Общественной палаты РФ и инициативной группы по проведению всенародного обсуждения.

Довольно новый институт непосредственной демократии – народная законодательная инициатива, появившаяся в законодательстве и науке в последнее десятилетие XX в. Прообразом народной законодательной инициативы стала народная правотворческая инициатива, получившая закрепление в ст. 25 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. В соответствии с ним, а также ныне действующим Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. члены местного сообщества обладают этой весьма важной для них возможностью, только если она закреплена в уставе муниципального образования. Такой порядок регулирования объясняется, вероятно, стремлением законодателя учесть

особенности условий осуществления местного самоуправления в разных муниципальных образованиях, степень подготовленности населения к осуществлению правотворческой инициативы и т.д. Большинство субъектов РФ в законах о местном самоуправлении тоже воспроизводят именно эту форму наделяния населения правотворческой инициативой<sup>21</sup>.

Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г. предоставляет право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), представительному органу местного самоуправления.

Вместе с тем Закон предусматривает возможность предоставления конституцией (уставом) субъекта РФ права законодательной инициативы иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории субъекта Федерации. Последняя возможность и предполагает право законодательной инициативы.

На региональном уровне народная законодательная инициатива закреплена не менее чем в 20 субъектах РФ, однако наиболее подробно регламентирована в Алтайском крае, г. Москве, Ярославской, Брянской и Калужской областях. Этого явно недостаточно.

Следует отметить, что народная законодательная инициатива предусмотрена конституциями или законами ряда зарубежных стран. На общегосударственном уровне она действует в Австрии, Испании, Италии, Швейцарии, на Филиппинах. На региональном уровне – применяется в США, Швейцарии и некоторых других странах<sup>22</sup>.

Поскольку непосредственное осуществление власти многонациональным народом России является основой российского конституционного строя, полагаем, что необходим федеральный закон о народной законодательной инициативе. Наличие такого закона позволит устранить имеющийся пробел в правовой регламентации данного института непосредственной демократии,

<sup>21</sup> См.: Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул, 2000. С. 258.

<sup>22</sup> См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2005. С. 273.

послужит цели пропаганды участия граждан в законодательной деятельности, будет способствовать повышению активности граждан России в решении волнующих их злободневных проблем посредством использования возможности влиять на характер и содержание принимаемых Федеральным Собранием федеральных законов. Институт народной законодательной инициативы предоставит возможность политическим партиям, не представленным в Федеральном Собрании РФ, предлагать законопроекты, выражающие более полный спектр политических и идеологи-

ческих взглядов, существующих в обществе. Так как в большинстве субъектов РФ право народной законодательной инициативы лишь закреплено, но не предусмотрена процедура его реализации, появление федерального закона о народной законодательной инициативе унифицировало бы данную ситуацию. Это, в свою очередь, открыло бы путь для дальнейшего движения Российского государства и общества по направлению к развитию институтов непосредственной демократии, влиянию российского многонационального народа на содержание представительной демократии.