

Научная статья
УДК 342.572(470)

ГРАЖДАНЕ КАК ОСОБЫЙ СУБЪЕКТ ПРАВОВЫХ ИНИЦИАТИВ В РОССИИ

Александр Александрович Редько

Волгоградская академия МВД России, Волгоград, Россия, aredko3@mvd.ru

Аннотация. Правовая инициатива насчитывает значительное количество форм реализации. По своей глубине она гораздо объемнее законодательной инициативы, может быть частью законотворческого процесса, предшествовать ему или не иметь с ним связи. Ее реализуют основные и факультативные субъекты.

Субъекты правовой инициативы – это физические или юридические лица (индивидуальные или коллективные субъекты), которые, исходя из своих личных потребностей или должностных обязанностей, создают возможность изменения культурной, политической, правовой, религиозной или других сфер общественной жизни в сторону рационального и осмысленного их упорядочивания для эффективной защиты прав, свобод личности, правопорядка, различных форм собственности, основ конституционного строя, федеративного устройства и других демократических ценностей.

Ключевые слова: правовая инициатива, гражданская активность, правовая политика, обращения граждан, правовой статус, политика, право

Для цитирования: Редько А. А. Граждане как особый субъект правовых инициатив в России // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2022. № 4 (98). С. 56–63.

Original article

CITIZENS AS A SPECIAL SUBJECT OF LEGAL INITIATIVES IN RUSSIA

Aleksandr A. Redko

Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Volgograd, Russia, aredko3@mvd.ru

Abstract. Legal initiative is manifested in various forms of implementation. In terms of its content, it is much more voluminous than a legislative initiative. It may be part of the legislative process, precede it or have no legal connection with it. It is implemented by the main and optional subjects.

Subjects of legal initiative – these are individuals or legal entities (individual or collective entities) who, for reasons of personal needs or official duties, create the possibility of changing the cultural, political, legal, religious or other areas of public life. These transformations are necessary for their rational and meaningful systematization in order to effectively protect the rights of individual freedoms, the rule of law of various forms of ownership, the foundations of the constitutional system of the federal structure and other democratic values.

Keywords: legal initiative, civic engagement, legal policy, citizens' appeals, legal status, politics, law

For citation: Redko A. A. Citizens as a special subject of legal initiatives in Russia // Bulletin of the Ufa Law Institute of MIA of Russia. 2022. No. 4 (98). P. 56–63.

Политические события, произошедшие в мире за последнее время, показали важность идеи прав человека в обществе и их неразрывной связи с построением современ-

ного, инновационного демократического государства. Ценность прав человека выдвигается на передний план в правовой политике стран как на международном уровне, так и

внутри государства. Особенно наглядно эта тенденция проявилась в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, когда на чаше весов столкнулись экономическое благополучие государства и жизнь, здоровье каждого человека и гражданина. Можно много рассуждать о правильности или неправильности стратегических решений руководителей различных стран, но факт остается фактом: экономика приостановилась ради спасения населения, жизни каждого члена общества. Такое событие стало значимой вехой в теории права, переломным моментом, когда государство своими действиями обозначило приоритет интереса граждан над своими задачами. В этот период крайне важно разработать теоретико-правовую концепцию трансляции идей граждан в управленческий аппарат государственного и правового механизмов.

При исследовании правовой инициативы необходимо определить круг ее субъектов, т. е. потенциальных участников передачи идей общества государству. Субъекты правовой инициативы – это юридические и физические лица, общественные объединения и государства в целом – носители многообразных правовых и политических идей, направленных на инновационное развитие общества и государства путем рационального упорядочивания общественных отношений. В их роли могут выступать как индивидуальные, так и коллективные субъекты.

Круг субъектов правовой инициативы можно установить с учетом участия в политико-правовой, общественной и культурной жизни страны тех или иных физических или юридических лиц. Сложность возникает только при определении границ дифференциации правовой инициативы от иных видов социальных инициатив, правотворческого процесса и иных смежных категорий, поскольку эти границы до настоящего времени размыты. Все чаще сфера, на первый взгляд не относящаяся к правоинициативной, претерпевает серьезное реформирование, если должным образом освещается в СМИ. Здесь общественные отношения, как правило, по-

лучают развитие путем усмотрения отдельных специальных властных субъектов.

Однако специфика субъектов правовой инициативы остается неизменной. Они должны удовлетворять основным требованиям: быть самостоятельными, обособленными лицами; обладать способностью к принятию решений; доводить свои решения до сведения общества; опираться при их выработке на идеи совершенствования функционирования общества и взаимодействия государства и гражданина; оказывать своими действиями влияние на развитие правовой, политической и общественной жизни общества. Часто субъекты правовой инициативы выступают субъектами формирования правозащитной и правовой политики. Здесь необходимо привести мнение М. Г. Короткова: «Субъект правовой политики – это лицо или социальное образование, которое способно своими решениями и действиями, основанными на стратегических идеях, систематически оказывать существенное влияние на правовое развитие общества» [1, с. 11]. Полагаем, что приведенная дефиниция нуждается в дополнении: субъектом правовой инициативы может выступить лицо, группа лиц, социальное образование, общественное формирование, учреждение или организация, побуждающие своими активными действиями, лозунгами или демонстративным бездействием к возникновению новых правил поведения, которые могут получить нормативное закрепление в дальнейшем или протекать в форме саморегуляции.

К субъектам правовой инициативы относятся физические и юридические лица вне зависимости от правового статуса, учреждения, общественные формирования, государства в целом (например, при формировании протокольных обычаев подписания двусторонних договоров, алгоритмов действий между представителями государств, во взаимоотношениях с прессой).

При всем многообразии субъектов правовую инициативу в государстве должен реализовывать именно гражданин. Назрела необходимость изменить парадигму бездействия граждан, нужны стимулирующие

институты во всех отраслях права, побуждающие их к активным действиям, участию в формировании новых правовых отношений, заинтересованности в грамотно выстроенном механизме действия права. В настоящее время проблема заключается именно в том, что государство не желает замечать отторжение гражданских правовых инициатив. Подобное положение дел вызывает дисбалансирующие правовую систему процессы. Так, после принятия закона или подзаконного акта человек и гражданин не спешит проявлять правовую активность в форме соблюдения, исполнения или использования, а старается подстроить норму под себя. Ни для кого не секрет, что граждане проявляют своего рода усмотрение по отношению к закону, интерпретируют его по-своему, пытаются найти возможность его не соблюдать и при этом не быть привлеченными к юридической ответственности. Для многих это стало привычным образом жизни: запретили тонировать стекла автомобиля – приобрету двойные; нельзя приобретать алкоголь после 22 часов – закажу через доставку еды из ресторана или произведу самостоятельно; установлена фиксированная цена на табачные изделия – буду продавать подарочные наборы, состоящие из сигарет и зажигалки. Данная проблема глобальна и на поверку пронизывает все сферы жизни российского общества. Закон от момента своего принятия до конечного исполнителя может измениться настолько, что станет диаметрально противоположным. Эти обстоятельства вынуждают субъектов законотворческой инициативы активно реагировать: создавать уточняющие законы, ужесточать санкции, принимать на службу новых государственных служащих и должностных лиц, как следствие, – мы имеем разросшийся бюрократический аппарат, нескончаемые «подзаконы», дополняющие и уточняющие уже существующие акты.

Голландский фотограф Ян-Дирк ван дер Бург утверждает, что существует идеальная страна, в которой строители сначала смотрят, где люди ходят, а затем делают там дорожки [2]. Применительно к современной правовой системе можно сказать, что перед

принятием того или иного нормативного акта стоит задуматься об удобстве граждан. При правильном выстраивании механизма правовых инициатив результативность работы государственных органов повысится, а количество противоправных деяний и процент латентности бизнеса от общего финансового оборота снизятся, произойдут и другие положительные изменения. Очевидно, что человек XXI века сам хочет формировать свою действительность. Необходимо закрепить правовую инициативу в качестве неотъемлемого права гражданина, а в дальнейшем дать такую возможность в отдельных сферах политикоправовой среды бипатридам, апатридам и беженцам. Таким образом, правовая инициатива выступает в качестве инструмента, дающего гражданину способность самостоятельно выстраивать права, которыми он в дальнейшем будет обладать. Идеальное демократическое государство должно выглядеть как пирамида: ее вершина – человек, затем идет гражданское общество и только потом государство и его интересы.

Гражданин – особый субъект правовой инициативы. Его необходимо дифференцировать от других, на первый взгляд, однородных субъектов. Так, когда говорят о личности, человеке, гражданине, индивиде, часто не ограничивают эти понятия. Безусловно, они тесно связаны, иногда могут заменять друг друга, но при этом не тождественны [3, с. 23]. Человек есть разумное существо, обладающее мышлением и речью. Этим он отличается от всех иных биологических видов. Человек – существо не только биологическое, но и социальное, он находится в сложной системе отношений с другими людьми, осознает и аккумулирует в себе окружающую его действительность, способен изменять ее или по крайней мере влиять на нее. Гражданин – это человек, наделенный правами и обязанностями, указанными в системе позитивного права отдельно взятого государства.

Исходя из этих суждений правовая инициатива есть деятельность, призванная создать комфортные условия для суще-

ствования человека и его взаимодействия с подобными ему существами, соответственно, это естественная потребность, заложенная в живой природе и естественно-правовой теории права. Вероятно, вся эволюция человека сопряжена с проблемой формирования удобной, находящейся в гармонии с природой, логичной и упорядоченной с государством деятельности. Исследование проблем правовой инициативы – это комплекс вопросов, связанных с привнесением в юридическую материю человеческого потенциала, выражающего демократическую зрелость и гуманистическую направленность всего правового образа жизни современного общества. Без преувеличения можно сказать, что признание факта существования права на правовую инициативу будет одним из основных признаков построения правового и подлинно демократического государства.

Активность граждан и ее правовые формы имеют особое значение для характеристики включенности их в общественные позитивно-преобразовательные процессы, формирование правового государства. Люди должны осознавать, что они вправе самостоятельно принимать решения и, что важно, контролировать их выполнение всеми разрешенными законом способами; если же этих способов окажется недостаточно, граждане могут воспользоваться правом инициировать изменение законодательства.

На протяжении последних десятилетий россияне были заняты собственными, в первую очередь социально-экономическими проблемами. Были пройдены этапы политического взросления. Сегодня нужно говорить о том, что граждане готовы участвовать в политической жизни страны, бороться за свои права, объединяться, высказывать претензии власти. Все больший интерес вызывают политико-правовые процессы, происходящие в молодежной среде, особенно если они получили должное освещение в средствах массовой информации.

Нарастающее влияние сети Интернет упростило поиск близких по духу, взглядам и мыслям граждан. Они объединяются, создают форумы и чаты, проявляют правовую

и политическую заинтересованность. На информационных и развлекательных сайтах современный пользователь буквально впитывает тезисы, что политико-правовое положение дел в стране слабо соотносится с реальными настроениями в обществе. Единственным громоотводом выступают электронные петиции как формы реализации правовой инициативы, при этом по причине низкого уровня правового сознания и правовой культуры, а часто и правового нигилизма и инфантилизма члены общественных объединений просто не знают, что не существует законодательства, которое бы регулировало сферу общественных отношений, возникающих в области формирования и рассмотрения петиций. Указанные обстоятельства устраивают власть, так как накопившуюся негативную энергию можно нивелировать посредством петиций, которые в дальнейшем будут рассмотрены как обращения граждан в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ [4].

Таким образом, основным субъектом правовой инициативы выступает гражданин отдельно взятого государства ввиду его правового статуса. Однако эффективность деятельности этого субъекта в настоящее время находится на очень низком уровне, при этом появление института правовой инициативы способствовало бы установлению реального народовластия. Об этом говорит и И. М. Япрынцева [5], указывая на то, что гарантия реализации правотворческой инициативы граждан – это механизм непосредственного народовластия. При этом автор ограничил деятельность граждан правовым полем и не учел желания политических, культурных, научных, общественных и других изменений, хотя в его работе речь идет именно о правовой, а не о правотворческой инициативе.

Еще в 1995 г. Правительство Российской Федерации осознало потребность молодежи в политико-правовых изменениях, ее стремление к объединению. «Молодежные и детские объединения имеют право вносить

предложения субъектам права законодательной инициативы по изменению федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы детей и молодежи» [6]. Однако не было учтено следующее: чтобы понять весь механизм правотворчества, найти единомышленников, получить доступ к административным ресурсам, оформить необходимую законотворческую инициативу и т. д., нужно быть либо вундеркиндом (до 18 лет), либо очень образованным молодым человеком (до 30 лет). Своевременная разработка концепции правовой инициативы упростила бы все эти механизмы, повысила эффективность участия молодежи в жизни страны, поспособствовала формированию комфортной общественной среды. Государству необходимо признать его существование, услышать рациональные просьбы граждан, в том числе молодежи, проанализировать здоровую и нужную инициативу. В этом случае эффективность увеличивается пропорционально количеству участвующих в инициативе.

Сегодня, с некоторой осторожностью, но все же можно говорить и о фактах, когда правовая инициатива может противоречить регулятивной или охранительной норме права, и, если на чаше весов перед коллективными и индивидуальными субъектами стоит выбор между комфортным взаимодействием или административным наказанием в виде штрафа, часть из таких субъектов выбирает оплату штрафа. Такое положение вещей свидетельствует сразу о нескольких фактах: во-первых, правовая инициатива отражает реальное состояние в обществе многих аспектов частного и публичного права; во-вторых, усиливает запрос общества на ту или иную потребность; в-третьих, подтверждает тот факт, что правовая инициатива не может быть деструктивной, отрицательной, негативной, разрушительной и нецелесообразной.

Так, в случае возникновения логичного вопроса о том, что правовая инициатива гражданина, если таковая является продолжением социально активного поведения, может преследовать и негативные цели,

необходимо обратиться к трактату «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского», в котором Т. Гоббс указывает на то, что все субъекты находятся в состоянии коллективного договора, который реализуется благодаря власти суверена. Участники общественных отношений постоянно договариваются о рациональных действиях, находясь в поиске выгоды для себя. Именно баланс и паритет с одновременным психологическим ощущением власти суверена и позволяют людям взаимодействовать между собой, в ином случае каждый получал бы по «силе своего меча» [7]. Отрицательное воздействие подразумевает разрушение чьих-либо интересов, пусть иногда и в угоду второй стороне. В связи с этим правовая инициатива несет только инновационный, рациональный и преобразовательный характер. Возможно кто-то и готов инициировать преобразования в правовой, политической, культурной или иной сферах, исходя из собственных интересов, но в этом случае стоит говорить о лоббизме, коррумпированности и кумовстве, а не о сущности правовой инициативы.

Ярким примером в современном мире является политика США и Украины, когда несправедливые и не отвечающие нормам общепризнанного естественного права действия в политическом пространстве как на международной арене, так и внутри государства, оправдываются нормами позитивного права, принятого Верховной Радой Украины или Конгрессом США. Такие инициативы формально обладают всеми характеристиками правовых, но фактически являются противоправными и требуют незамедлительного вмешательства со стороны международных правозащитных организаций. Речь идет в том числе и о правовых инициативах, основанных на идеях расизма, национализма, ненависти, инфантилизма, нигилизма, терроризма и экстремизма. «Множатся разнообразные факторы, националистические по сути и по форме воздействия на политико-образование. Инерционный в силу укоренившихся предрассудков и аллергичный к изменениям во внешнем мире, национализм

не лишился внутренних источников своей живучести – это эмоциональный выход недовольности немалой части населения своей жизнью» [8]. Такие инициативы граждан могут развиваться по двум направлениям: либо действующая власть пресекает их и объявляет вне конституционного поля, либо они подавляют действующую власть путем насильственной или ненасильственной революции, навязывают свое видение политических процессов в стране и на международной арене и, пользуясь алгоритмами нормотворчества, закрепляют все свои инициативы в нормативных правовых актах государства. Указанные процессы отчетливо наблюдались на ближнем зарубежье. В этом контексте можно говорить о легитимной (в гносеологическом смысле этого слова) правовой инициативе и нелегитимной правовой инициативе граждан. Последняя внешне отвечает большинству признакам: она связана с правом, отражает запросы общества, реализуется в межотраслевом правовом пространстве, но сформировалась в результате нарушения всех общепризнанных на международной арене принципов правового государства и гражданского общества и приводит к дисбалансу органов и институтов власти, к искажению самой сущности государства и права.

При этом в обществе присутствует понимание того, что если физическое лицо совершает противоправное деяние, оно привлекается к юридической ответственности, если специальные субъекты нормотворчества совершают противоправные деяния и их административные и политические ресурсы достаточны, они могут создать нормативно-правовой акт, оправдывающий такие деяния и переводящий их в разряд правовых. В том числе и по этим причинам необходимо позволить гражданам участвовать в правовой и политической жизни страны путем правовых инициатив. У населения в Российской Федерации исконно повышенное стремление к справедливости, народ просто не допустит использования тех или иных правомочий в угоду политической элите или отдельных заинтересованных лиц.

С этой точки зрения можно говорить о том, что право в позитивной интерпретации может или служить целям правовой инициативы или противодействовать ее возникновению. В то же время для того, чтобы правовая инициатива возникла в обществе, гражданин должен действовать альтруистически. Вполне вероятно, что инициативный субъект не пожелает делиться своими наработками с обществом и государством и в этом будет проявляться его свобода воли. К слову говоря, это еще одно отличие правовой инициативы от социально активного поведения. Субъект может проявлять социальную, политическую, правовую, культурную активность, но при этом придерживать свои наработки по применению и использованию тех или иных обнаруженных инноваций в сфере своей деятельности. Правовая инициатива подразумевает возможность пожертвовать свою идею широкому кругу лиц.

Сегодня понимание правовой инициативы переживает новый этап теоретического переосмысления, его разработка неразрывным образом связана с процессами демократизации общества и государства и формированием нового взгляда на место и роль правовой инициативы в механизме действия современного российского права. Успехи в развитии указанного направления во многом будут определяться тем, насколько в современных условиях удастся использовать позитивный теоретический багаж, наработанный авторами [9, с. 22]. Появление, осознание и научное обоснование таких явлений объективной действительности, как правовая инициатива, позволит сформировать новое актуальное правовое и политическое движение, что повлечет за собой необходимость разъяснения и уяснения механизмов соединения права и воли людей. Необходимо разработать такую систему законодательства, которая была бы направлена на создание условий комфортного существования в обществе всем его гражданам. Именно процессы правовых инициатив могут нести в себе комплекс юридических идей, направленных в первую очередь на защиту

жизни, здоровья, имущественных и неимущественных ценностей и так далее, а также формировать правильное положительное восприятие государства в лице его органов и организаций со стороны общества, которое судит об их эффективности, ориентируясь на инновационные преобразования. Другими словами, для граждан необходимо создать такие условия, при которых у лиц была

бы заинтересованностью в процессах политикообразования и правотворчества.

Анализ, систематизация, моделирование правовой сферы на основании правовых инициатив граждан могут позволить существенно повысить качество, а главное – эффективность принимаемых государством законов, и сформировать позитивное восприятие населением органов власти.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Короткова М. Г. Суд как субъект правовой политики (к постановке проблемы) // Российский судья. 2006. № 8.
2. Jan Dirk van der Burg. Olifantenpaadjes. Holland, 2011. 134 p.
3. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972.
4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 20.02.2022).
5. Япрынцеv И. М. Правовые требования как гарантия реализации правотворческой инициативы граждан в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 41–46.
6. О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений: федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7041/ (дата обращения: 20.02.2022).
7. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / предисл. и ред. А. Ческиса. М.: Гос. соц.-эконом. изд-во, 1936. 352 с.
8. Быков О. Н. Национальные интересы и внешняя политика. М.: ИМЭМО РАН, 2011, 274 с.
9. Рудковский В. А. Некоторые особенности развития теории правовой политики в Советской юридической литературе // Право как ценность и средство государственного управления обществом. Волгоград, 2007.

REFERENCES

1. Korotkova M. G. The court as a subject of legal policy (to the formulation of the problem) // Russian judge. 2006. No. 8. (In Russ.)
2. Jan Dirk van der Burg. Olifantenpaadjes. Holland, 2011. 134 p.
3. Matuzov N. I. Personality. Rights. Democracy. Theoretical problems of subjective law. Saratov: Publishing House of Saratov University, 1972. (In Russ.)
4. On the procedure for considering applications from citizens of the Russian Federation: Federal Law No. 59-FZ of May 2, 2006 / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (date of access: 20.02.2022). (In Russ.)
5. Yapryntsev I. M. Legal requirements as a guarantee of the implementation of the law-making initiative of citizens in the constituent entities of the Russian Federation // State power and local self-government. 2016. No. 4. P. 41–46. (In Russ.)
6. On state support of youth and children's public associations: federal law of June 28, 1995 No. 98-FZ / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7041/ (date of access: 20.02.2022). (In Russ.)
7. Hobbes T. Leviathan, or Matter, form and power of the church and civil state / foreword. and ed. A. Cheskis. M.: State. social economy publishing house, 1936. 352 p. (In Russ.)
8. Bykov O. N. National interests and foreign policy. M.: IMEMO RAN, 2011. 274 p. (In Russ.)

9. Rudkovsky V. A. Some features of the development of the theory of legal policy in the Soviet legal literature // Law as a value and means of public administration of society. Volgograd, 2007. (In Russ.)

Информация об авторе:

Редько А. А., кандидат юридических наук.

Information about the author:

Redko A. A., Candidate of Law.

Статья поступила в редакцию 13.10.2022; одобрена после рецензирования 09.11.2022; принята к публикации 25.11.2022.

The article was submitted 13.10.2022; approved after reviewing 09.11.2022; accepted for publication 25.11.2022.