

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

В статье рассматриваются «активные» и «пассивные» формы участия общественности в правотворческом процессе Российской Федерации. Выделяются «активные» и «пассивные» формы этого участия. Делается вывод, что совершенствование данных форм способствует развитию гражданского общества в Российской Федерации.

Ключевые слова: общественность, гражданское общество, институты гражданского общества, правотворческий процесс, правотворческая инициатива.

Обеспечение участия общественности в правотворческом процессе имеет большое значение как для развития гражданского общества и построения правового государства, так и для достижения подлинных целей демократии в России. Участие граждан, общественных объединений и иных некоммерческих неправительственных организаций, трудовых и научно-педагогических коллективов в правотворческом процессе обеспечивает установление баланса между публичными и общественными интересами, что, безусловно, является необходимым условием стабильного функционирования любого государственного организма.

Долгие годы в СССР уделялось большое внимание демократизации правотворческого процесса. Опубликование планов законопроектных работ, ведение учета предложений граждан и их систематизация, всенародное обсуждение, выявление общественного мнения по проектам законов и иных актов были характерны для того периода времени [1].

Наглядным примером такого внимания является всенародное обсуждение проекта Конституции СССР, проходившее с 5 июня до конца сентября 1977 г. Так, по официальным данным, в нем приняло участие свыше 140 млн человек, что составляло более четырех пятых взрослого населения страны. Рассмотрению проекта было посвящено около 1,5 млн собраний трудящихся по предприятиям и колхозам, воинским частям и месту жительства. Проект обсуждался на пленумах, акциях и собраниях профсоюзов, комсомола, кооперативных объединений, творческих организаций; рассмотрен всеми советами. Всего поступило около 400 тысяч предложений о поправках к отдельным статьям, направленных на уточнение, улучшение и дополнение формулировок проекта [2, с. 214].

Более того, в последующем сама Конституция СССР 1977 г. наделяла правом законодательной инициативы общественные организации в лице их общесоюзных органов и Академию наук СССР [3, с. 14].

Первое десятилетие постсоветского периода было ознаменовано развитием различных форм гласности в правотворческом процессе. Прежде всего это было обус-

* © Карасев Д.В. , 2012

Карасев Дмитрий Владимирович (karasev163@gmail.com), кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

ловлено бурным развитием средств массовой информации. Результаты парламентских слушаний и обсуждений законопроектов в профильных комитетах, преподносимые гражданам в телеэфире, на страницах газет и журналов, несомненно, сближали общественность с органами государственной власти. Однако их реального взаимодействия в правотворческом процессе не наблюдалось. Позиции граждан, общественных объединений и иных некоммерческих неправительственных организаций, трудовых и научно-педагогических коллективов учитывались не во всех случаях и, по сути, формально. В действовавшем на тот период законодательстве отсутствовали организованные формы общественных обсуждений законопроектов. Правовых механизмов, позволяющих проводить общественное обсуждение проектов подзаконных нормативных правовых актов, не существовало вовсе.

На современном этапе развития российского общества и государства приобретают актуальность проблемы вовлечения граждан, общественных объединений и иных некоммерческих неправительственных организаций, трудовых и научно-педагогических коллективов в правотворческий процесс. Такая тенденция обусловлена намерением публичной власти привлекать общественность к конструктивному решению не только локальных, но и общегосударственных задач. Для этого общественность должна принимать участие в создании нормативных правовых актов, должна иметь возможность их подготовки и обсуждения. И самое главное — граждане, общественные объединения и иные некоммерческие неправительственные организации, трудовые и научно-педагогические коллективы должны обладать возможностью вносить инициативные предложения в сфере правового регулирования той или иной группы общественных отношений.

Активное участие общественности в правотворческом процессе позволит создать прозрачные процедуры подготовки нормативных правовых актов, повысить ответственность органов публичной власти за результаты правотворческого процесса [4], создаст необходимые предпосылки для достижения подлинных целей демократии, поскольку «демократичность государства выражается в том, что сама его организация открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на содержание управленческих публично-властных решений, добиваться в этих решениях закономерных социальных интересов» [5, с. 295]. В данных условиях совершенствование существующих и создание новых форм участия общественности в правотворческом процессе становится насущной проблемой функционирования органов публичной власти.

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, существующие в настоящее время формы участия общественности в правотворческом процессе можно подразделить на «активные» и «пассивные».

В качестве «активной» формы участия общественности в правотворческом процессе выступает ранее обозначенная постановка вопросов перед органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке общественной правотворческой инициативы. Действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. в отличие от Конституции СССР 1977 г. не предусматривает права общественной правотворческой инициативы. Механизм общественной инициативы, по сути, синтезирует два неотъемлемых конституционных права граждан: права на участие в осуществлении государственной власти и местного самоуправления и права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления [6]. Правотворческая инициатива, будучи правовым институтом народовластия, является формой социально-правовой активности граждан, которая получает все большее признание не только в теории, но и практике российского конституционализма [7]. В подтверждение этого свидетельствует усилившийся

интерес российского политического руководства к институционализации новых форм участия граждан в правотворческом процессе.

Особое внимание на необходимость реализации данного механизма обращает Президент Российской Федерации В.В. Путин. В своей статье он предложил ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в сети Интернет [8]. При этом обсуждение президентского предложения выявило ряд сложностей в реализации этого механизма.

Во-первых, пока не ясно, куда будут первоначально направляться общественные инициативы, за которые собрали сто тысяч или более подписей. Будет это Правительство Российской Федерации, или Государственная Дума, или какой-либо другой субъект права законодательной инициативы?

Во-вторых, не сформулированы требования к субъектному составу общественной инициативы. Будут ли это отдельные граждане или пул экспертов? И какова роль общественных объединений и иных некоммерческих неправительственных организаций, трудовых и научно-педагогических коллективов в данном механизме?

В-третьих, будут ли определены единые требования для оформления общественных инициатив либо достаточно будет сделать предложение на площадке для обсуждения общественных инициатив в сети Интернет, не противоречащее положениям Конституции России и действующего законодательства.

В-четвертых, у большей части населения России отсутствует доступ к сети Интернет и, как следствие, отсутствует возможность участвовать в реализации предложенного Президентом РФ механизма общественной инициативы. В данных обстоятельствах представляется необходимой проработка альтернативных способов учета мнения граждан, не имеющих возможности голосовать за общественную инициативу или выдвигать ее посредством использования сети Интернет.

От решения поставленных вопросов напрямую зависит эффективность, прозрачность и доступность механизма реализации общественной инициативы посредством использования сети Интернет. Справедливости ради стоит отметить, что в настоящее время сеть Интернет является единственной информационной технологией, позволяющей привлекать широкие массы населения к решению общегосударственных задач. Альтернативные варианты, такие как размещение общественных инициатив в специализированных газетах и журналах, уже проигрывают сети Интернет по охвату аудитории. При этом такие способы обсуждения, по нашему мнению, следует использовать в качестве мер компенсационного характера, позволяющих гражданам, не имеющим возможности пользоваться сетью Интернет, ознакомиться с наиболее актуальными общественными инициативами.

К «пассивным» формам участия общественности в нормотворческом процессе относятся:

- участие в принятии решения на референдуме Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации и местном референдуме;
- участие в формировании представительных и исполнительных органов публичной власти;
- обсуждение проектов решений государственных органов и органов местного самоуправления и направление им предложений;
- проведение независимой антикоррупционной экспертизы решений и проектов решений государственных органов и органов местного самоуправления.

В настоящее время основными проводниками «пассивных» форм участия общественности в правотворческом процессе являются Общественная палата России

и общественные палаты субъектов Российской Федерации, а также общественные советы, создаваемые при органах публичной власти.

В научной литературе высказано мнение о том, что Общественная палата России и общественные палаты субъектов Российской Федерации обладают природой представительных органов гражданского общества [9]. Это обусловлено тем, что они формируются из представителей общественности: граждан, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. В рамках деятельности общественных палат осуществляется выдвижение и поддержка гражданских инициатив, проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов, выработка предложений и рекомендаций государственным органам.

Особое место в обеспечении участия общественности в правотворческом процессе занимает независимая антикоррупционная экспертиза. Содержание данного правового механизма заключается в предоставлении институтам гражданского общества и гражданам возможности за счет собственных средств проводить экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов. При этом целью проведения независимой антикоррупционной экспертизы, так же как и экспертной деятельности, осуществляемой органами государственной власти, является не просто выявление коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов, но и их устранение посредством внесения соответствующих предложений [10].

Важной особенностью процедуры независимой антикоррупционной экспертизы является то обстоятельство, что правом на ее проведение обладают не любые институты гражданского общества и граждане, а только те из них, кто в установленном порядке аккредитован Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов [11].

Особое внимание также стоит уделить тому, что органы публичной власти обеспечивают возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы посредством размещения проектов нормативных правовых актов на своих официальных сайтах в сети Интернет.

Признавая всю общественную полезность и значимость идеи независимой антикоррупционной экспертизы, нельзя не отметить те проблемы, которые возникают в процессе реализации данного правового механизма.

В частности, остается открытым вопрос об обязательности учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы органами публичной власти и их должностными лицами, уполномоченными на принятие соответствующих нормативных правовых актов. В настоящее время получение органом публичной власти отрицательного заключения по результатам антикоррупционной экспертизы не влечет никаких существенных юридических последствий с точки зрения легитимности действия конкретного правового акта. Данная ситуация обусловлена рекомендательным характером такого заключения. Заключение подлежит обязательно рассмотрению органами государственной власти, по результатам которого гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, лишь направляется мотивированный ответ.

Неразмещение органом государственной власти проектов нормативных правовых актов на своем официальном сайте в сети Интернет также не влечет каких-либо юридических последствий и не является основанием для последующего приостановления действия нормативного правового акта или признания его недействительным.

В российском законодательстве установлены определенные ограничения на осуществление независимой антикоррупционной экспертизы. Она проводится только гражданами и юридическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов. При этом к гражданам и юридическим лицам предъявляются определенные требования для получения аккредитации. Так, гражданин для приобретения статуса независимого эксперта должен иметь высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет. В свою очередь, юридическое лицо для получения аккредитации должно иметь в своем штате не менее 3 работников, удовлетворяющих требованиям к экспертам-гражданам [12].

Как представляется, такой подход федерального законодателя выступает своеобразным фильтром для непрофессиональной экспертной деятельности в отношении нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, что в целом обоснованно ограничивает круг потенциальных независимых экспертов.

Таким образом, развитие механизмов привлечения общественности к правотворческому процессу является важным индикатором заинтересованности органов публичной власти в развитии институтов гражданского общества, политической и правовой культуры населения. Доступные в настоящее время формы участия дают возможность гражданам, общественным объединениям и иным некоммерческим неправительственным организациям, трудовым и научно-педагогическим коллективами оказывать некоторое воздействие на принятие отдельных государственных решений, однако определяющим такое воздействие назвать сложно. Вместе с тем внимание органов публичной власти к проблеме участия общественности в нормотворческом процессе позволяет надеяться на продолжение реформ, проводимых в данном направлении.

Библиографический список

1. Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. Т. 2 / отв. ред. проф. М.Н.Марченко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало-М, 2002. С. 269–270.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2007.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята Верховным Советом СССР 07.10.1977) // Свод законов СССР. Т. 3. М., 1990.
4. Михайлов И.П. Общественное участие в региональном законотворческом процессе // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2006. № 23.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005.
6. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 29–32.
7. Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 9–15.
8. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.
9. Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как представительный орган гражданского общества // Адвокатская практика. 2010. № 2. С. 2–10.
10. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

12. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 27.07.2012 № 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 29 августа.

*D.V. Karasev**

THE FORMS OF PARTICIPATION OF COMMUNITY IN THE LAW-MAKING PROCESS IN RUSSIA

In the paper «active» and «passive» forms of participation of community in the law-making process in the Russian Federation are considered. «Active» and «passive» forms of this participation are allocated. The conclusion is made that improvement of the given forms promotes development of civil society in the Russian Federation.

Key words: community, civil society, institutes of civil society, law-making process, law-making initiative.

* Karasev Dmitriy Vladimirovich (karasev163@gmail.com), the Dept. of State and Administrative Law, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.