

Астрелин Денис Александрович

магистрант

Научный руководитель

Доронина Ольга Николаевна

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ»

г. Москва

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** в статье рассмотрены правовые основы участия граждан в правотворческой деятельности, базовые научные и прикладные аспекты реализации права граждан на участие в правотворческом процессе. Уделено особое внимание актуальным проблемам и противоречиям в законодательстве, сдерживающих развитие данного института в современной России.*

***Ключевые слова:** демократия, электронная демократия, правотворчество, формы участия граждан в правотворческом процессе, референдум, общественные обсуждения, правотворческая инициатива граждан.*

Участие граждан в правотворческой деятельности выступает одним из важнейших механизмов, способствующих не только реализации конституционных прав граждан, но и является одним из признаков становления российского государства как демократического и правового, повышает степень открытости, прозрачности правотворческого процесса, улучшает взаимодействие граждан, институтов гражданского общества и государства, способствует налаживанию каналов общения между ними, минимизирует коррупционные риски.

Право каждого на участие граждан в правотворческой деятельности гарантировано Конституцией РФ. В частности, в ст. 3 референдум признается основным законом страны высшим непосредственным выражением власти народа

(ч. 3). Право на участие в референдуме в силу положений, закрепленных в ст. 32 Конституции РФ, следует относить к важнейшим политическим правам и свободам граждан [1].

На выступлении в январе 2020 года перед Федеральным Собранием РФ Президент РФ В.В. Путин заявил о необходимости внесения ряда изменений в текст действующей Конституции РФ, итогом чего стало принятие поправок [2]. Согласно положениям настоящего Закона, предусматривалась необходимость одобрения вносимых поправок большинством участников общероссийского голосования, которое было проведено с 25 июня по 1 июля 2020 года. С одной стороны, участие граждан в общероссийском голосовании также можно рассматривать в качестве проявления формы непосредственной демократии, но, с другой стороны, более верным и логичным было бы вместо голосования провести референдум, для которого имеются все необходимые правовые основы и механизмы, тем более, что после принятия Конституции РФ референдум ни разу не проводился.

Анализ сложившейся ситуации свидетельствует о том, что власть не доверяет народному волеизъявлению, в большей степени полагаясь на экспертное сообщество при разработке и принятии правотворческих инициатив. Все это влечет за собой снижение уровня доверия граждан к власти, к подавлению гражданской инициативности.

Конституция РФ устанавливает только правовые основы участия граждан в правотворческой деятельности. Свое непосредственное раскрытие данный институт получает в иных федеральных законах и подзаконных правовых актах. Правовое регулирование назначения и проведения референдумов осуществляется положениями специального Федерального конституционного закона от 28.06.2004 №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [3], принятого во исполнение предписания, предусмотренного п. «в» ст. 84 Конституции РФ, Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [5], Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» [7] (далее – Закон №131-ФЗ) и рядом иных правовых актов.

В то же время право на участие граждан в референдумах, несмотря на свое законодательное закрепление, по сути, носит декларативный характер ввиду невозможности его практической реализации.

Общезаконодательные референдумы в новейшей истории страны, за исключением принятия на референдуме Конституции РФ в 1993г., больше ни разу не проводились. На региональном и местном уровнях имеется практика проведения референдумов. В частности, в 2018 году на территории Волгоградской области был проведен референдум по вопросу изменения часового пояса области в часовую зону МСК+1. Граждане Волгоградской области большинством голосов высказались за изменение часового пояса. Парадокс заключается в том, что в 2020 году, одновременно с проведением общероссийским голосованием по поправкам к Конституции, представителями власти был организован опрос населения по возврату к прежнему часовому поясу, проведение которого не регламентировано ни одним нормативным правовым актом. Процедура опроса носила посредственный и весьма спорный характер. На участках проведения общероссийского голосования жителям Волгоградской области просто задавали вопрос: согласны ли они с возвратом к московскому времени и результаты ответа (положительный или отрицательный) вносили в бланки опроса. Результаты опроса показали, что большинство граждан, участвующих в нем, поддержали инициативу властей. Для повторного рассмотрения вопроса об изменении часового пояса необходимо было провести новый референдум, но никак не опрос, правовой статус которого не определен. Такая практика носит порочный характер и грубо нарушает конституционные права граждан.

Действенной формой участия граждан в правотворческой деятельности публичных органов власти является народное (общественное) обсуждение, результаты которого в отличие от референдума носят не обязательный, а рекомендательный характер для власти. Посредством проведения народных обсуждений органы государственной и муниципальной власти могут учитывать мнение

населения при принятии нормативных правовых актов или административных решений. Конституция РФ умалчивает о данной форме участия граждан в правотворческой деятельности. Не принят по данному вопросу и специальный федеральный закон. В настоящее время правовая регламентация народных (общественных) обсуждений осуществляется рядом подзаконных нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. Среди них можно назвать Указ Президента РФ от 09.02.2011 №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» [8], который, как следует из его названия, посвящен регулированию вынесения на общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Во исполнение данного указа Правительство РФ приняло Постановление от 25.08.2012 №851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» [9], которым обязало соответствующие органы государственной власти размещать соответствующие проекты нормативных актов для проведения общественного обсуждения на сайте regulation.gov.ru. Данные обсуждения носят рекомендательный характер, поскольку их результаты не являются обязательными. Проведение общественных обсуждений проектов нормативных актов регламентируется правовыми актами в большинстве субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Формой участия граждан в правотворческом процессе можно назвать опросы. Полагаем, что результаты опроса говорят о мнении населения, проживающего на его территории определенного субъекта РФ и муниципального образования, по тому или иному вопросу и не могут игнорироваться органами власти. В этой связи представляется необходимым предусмотреть в законодательстве обязательность рассмотрения результатов вопроса органом государственной власти, инициировавшим его проведение.

Другим недостатком правового регулирования следует назвать то обстоятельство, что гражданин (группа граждан) не может быть инициатором

проведения опроса населения на территории (части территории) муниципального образования. В этой связи вызывает недоумение, почему законодатель не предусмотрел в п. 3 ст. 21 Закона №131-ФЗ граждан в качестве инициаторов проведения опроса. Полагаем, что соответствующее изменение необходимо внести в текст закона.

Не всегда мнение граждан учитывается в полном объеме. Это, приводит к недовольству граждан, недоверию к органам власти.

Реализация права гражданской законодательной инициативы представляет собой процесс внесения законопроекта, который является реакцией на актуальную в обществе потребность в урегулировании нормами права той или иной социальной проблемы. Выявление такой проблемы является задачей субъектов права законодательной инициативы.

Правовое регулирование такой формы участия граждан в правотворческой деятельности как правотворческая инициатива граждан в отличие от вышерассмотренных форм не отличается достаточностью. Специального федерального закона или подзаконного нормативного акта в этой сфере не принято. Косвенные упоминания о правотворческой инициативе граждан можно найти только в ст. 33 основного закона страны, где за гражданами закреплено право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Дальнейшее раскрытие и конкретизация содержания данного конституционного положения осуществляется положениями Федерального закона от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [6].

Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4] в ч. 1 ст. 6 право законодательной инициативы предоставляет также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации. Однако, порядок реализации данного правомочия граждан в настоящем федеральном законе в достаточной степени не урегулирован.

В Законе №131-ФЗ за группой граждан также закреплено право выступать с правотворческой инициативой (ст. 26).

Недостаточная урегулированность института общественной законодательной инициативы на федеральном уровне восполнена на региональном уровне. Следует согласиться с высказыванием, что данная форма участия граждан в правотворчестве закреплена во многих нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образования. Но данное правомочие граждан носит в целом декларативный характер, поскольку случаи реализации правотворческой инициативы граждан на практике являются единичными [11]. Данное обстоятельство обуславливается некоторыми причинами:

- недостаточный уровень правового регулирования данной сферы общественных отношений;
- низкий уровень социальной активности большинства граждан, не вовлеченность их в происходящие общественно-политические процессы;
- низкий уровень правовой грамотности и правовой культуры;
- дистанцирование власти от населения;
- неразвитость институтов гражданского общества и т. д.

В России созданы многочисленные интернет-площадки, обеспечивающие возможность гражданам обращаться с коллективными обращениями и петициями, но их правовой статус не регламентирован положениями действующего законодательства, за исключением, пожалуй, «Российской общественной инициативы», подача обращений через которую регулируется Указом Президента РФ.

Полагаем, что одно из решений развития института гражданской правотворческой инициативы видится в принятии специального Федерального Закона «О правотворческой инициативе граждан в Российской Федерации».

Большим потенциалом в сфере налаживания взаимного сотрудничества власти и общества обладает интернет-лоббирование, позволяющее поддерживать постоянные контакты граждан с должностными лицами органов государственной власти посредством информационных технологий при обсуждении определенных решений и оказывать влияние на их принятие или отмену. Согласимся с

мнением А.В. Пастухова, что достаточно востребованной данная форма электронного участия будет в ситуациях, когда избиратели смогут направлять своим депутатам, избравшимся по их округам, замечания, предложения и наказания, например, о голосовании по определенному законопроекту [12, с. 165]. Однако на законодательном уровне правоотношения в сфере лоббирования, в том числе интернет-лоббирования, в России не регламентированы и существуют вне рамок правового поля. В этой связи поддержим предложение ряда исследователей о необходимости разработки и принятия специального Федерального закона «О лоббистской деятельности в Российской Федерации».

Новые информационно-коммуникативные технологии все глубже проникают в жизнь современного общества и государства. Сегодня взаимодействие власти и общества все больше переносится в электронную среду, что позволяет говорить о формировании так называемой «электронной демократии» [10, с. 14]. Среди преимуществ электронной демократии можно назвать: предоставление права свободного доступа гражданам в общении с органами государственной власти; способствует реализации непосредственного волеизъявления граждан государства, а не воли их представителей; удобство для граждан данного способа волеизъявления реализации своих конституционных прав и свобод; снижение уровня бюрократизма и коррупции; снижение несения государством финансовых и материальных затрат на проведение демократических процедур. В этой связи считаем необходимым развивать институт дистанционного электронного взаимодействия граждан и власти в форме вынесения на общественное обсуждение важных вопросов, которые носят актуальный и дискуссионный характер. Среди них можно обозначить, например, решение на электронном референдуме вопроса о возможности Президента РФ занимать должность более двух сроков подряд, об отмене или ее применении, установление срока выхода на пенсию и т. д.

Таким образом, в России складывается парадоксальная ситуация: государство обеспечило правовые, организационные, технические и иные возможности для доступа граждан к правотворческому процессу, но не предоставило реальных механизмов, способствующих участию граждан в обсуждении и принятии

нормативных правовых актов. А ведь именно степень участия граждан в принятии решений является важнейшим показателем развитости и сформированности демократии. Считаем, что сформулированные в настоящей работы выводы и предложения, должны способствовать совершенствованию правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере и повысить степень вовлеченности граждан в правотворческий процесс.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // *Собрание законодательства РФ*. – 2020. – №11. – Ст. 1416.

3. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 №5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. – 05.07.2004. – №27. – Ст. 2710.

4. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. – 18.10.1999. – №42. – Ст. 5005.

5. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. – 17.06.2002. – №24. – Ст. 2253.

6. Федеральный закон от 02.05.2006 №59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. – 08.05.2006. – №19. – Ст. 2060.

7. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 23.11.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – №40. – Ст. 3822.

8. Указ Президента РФ от 09.02.2011 №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. – №7. – Ст. 939.

9. Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 №851 (ред. от 18.03.2021) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // Собрание законодательства РФ. – 03.09.2012. – №36. – Ст. 4902.

10. Антонов Я.В. Электронная демократия как конституционно-правовой феномен // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – №11. – С. 13–17.

11. Комиссарова Е.Л. Формы участия граждан в правотворчестве современной России // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2015. – №4. – С. 236–241.

12. Пастухов А.В. Консультативные институты непосредственной демократии: проблемные аспекты развития в современной России // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2013. – №1. – С. 164–168.