

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

ОГНЕВ МИХАИЛ ЮРЬЕВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И
ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТОВ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РОССИИ**

направления подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель
канд. полит. наук, доцент Бердникова Е.В.

Зав.кафедрой конституционного и муниципального права
д.ю.н, профессор Г.Н.Комкова

Саратов 2018

Актуальность темы исследования определяется тем, что в последние годы общественные обсуждения вновь получили распространение в связи с прогрессивным развитием демократии в России в целом, и ее отдельных институтов в частности, а также получили новые возможности благодаря использованию информационно-телекоммуникационной сети Интернет в качестве площадки для проведения обсуждений, например ресурс zakonproekt2012.ru, на котором проводились первые успешные обсуждения проектов федеральных законов «О полиции» и «Об образовании в Российской Федерации». Конституционное право граждан на участие в государственном управлении реализуется в различных формах, в том числе путем участия населения в общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов. Общественное обсуждение как институт непосредственной демократии, прямого народовластия позволяет населению влиять на содержание правовых норм путем внесения предложений, замечаний, дополнений разработчику нормативного акта еще до его принятия, это увеличивает прозрачность деятельности органов государственной власти и, как следствие, увеличивает общее доверие граждан государству, что особенно актуально в условиях внешнего и внутреннего беспокойства.

Новизна магистерской работы заключается в том, что в нем подвергается комплексному исследованию институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, реализуемый на всех уровнях публичной власти и представляющий собой одну из организационно-правовых форм общественного контроля.

Объектом магистерской работы являются общественные отношения, связанные с реализацией общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов на уровне Российской Федерации и ее субъектов.

Предметом магистерской работы являются конституционно-правовые нормы, регулирующие осуществление общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, информационные ресурсы, научные разработки ученых-юристов в указанной сфере правоотношений.

Цель магистерской работы – изучить особенности конституционно - правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов как одного из институтов непосредственного народовластия в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие взаимообусловленные **задачи**:

- изучение понятия общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов;
- выявление места общественного обсуждения в системе прямого народовластия;
- исследование реализации правового механизма общественного обсуждения на федеральном уровне;
- изучение особенностей правового регулирования и реализации общественного обсуждения в субъектах Российской Федерации.

Реализация намеченных целей и задач осуществлялась на основе изучения юридической литературы, посвященной заявленной теме. Интерес к проблеме общественного обсуждения проявляли следующие специалисты-правоведы: Хохлова Е.А., Илюхин А.В., Кряжков В.А. и другие.

Положения, выносимые на защиту.

1. Общественное обсуждение проектов нормативных актов следует рассматривать через призму правовых подходов, сформировавшихся в науке конституционного права и раскрывающих его конституционно-правовую природу как института непосредственной демократии, как формы общественного контроля использующей краудсорсинг.
2. Общественное обсуждение законопроектов является институтом непосредственной демократии, посредством которого граждане могут высказаться по поводу правового регулирования важных вопросов государственной или общественной жизни. К нему прибегали на различных этапах российской истории, и с 2010 года он возродился вновь. Несмотря на сходство с другими институтами народовластия,

общественное обсуждение является самостоятельным инструментом выражения воли народа в демократическом государстве.

3. Главная проблема нормативно-правового регулирования института общественного обсуждения состоит в отсутствии единого федерального закона, который бы собрал воедино и систематизировал соответствующие нормы, присутствующие на сегодняшний день в разного рода правовых актах и зачастую противоречащих друг другу.
4. Анализ законодательства нескольких субъектов РФ, регулирующего общественное обсуждение проектов правовых актов, свидетельствует о его довольно низком развитии, неудовлетворительной практической реализации, а также нулевой эффективности. И принятие закона на федеральном уровне поспособствовало бы росту качества и унификации регионального законодательства.

При написании магистерской работы использовались такие подходы и методы как исторический и логический, системный, анализ и синтез, сравнительно-правовой и формально-юридический.

Работа состоит из введения, двух взаимосвязанных глав, разделенных на параграфы и заключения.

Основное содержание работы

Глава 1 магистерской работы посвящена исследованию понятия общественного обсуждения законопроектов, историческому аспекту, месту в системе народовластия, а также сравнение со схожими институтами непосредственной демократии. Общественное обсуждение - используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.¹

Институт общественного обсуждения не является новшеством для России. История знает не один пример его использования для принятия различных нормативных актов затрагивающих различные интересы населения. 3 октября 1862 г. в газетах был опубликован разработанный Государственным советом проект "Основных положений преобразования судебной части в России". Было признано "необходимым обратиться через посредство Министерства юстиции ко всем чиновникам судебного ведомства и к профессорам юридических наук и через газеты - ко всем вообще лицам, желающим содействовать успеху предпринятой реформы" с просьбой дать замечания и соображения "относительно развития основных положений в применении оных к разным местностям нашего Отечества". В течение полутора месяцев обсуждения "при всей нашей бедности в то время юридическими мыслями в Комиссию поступило 446 замечаний" и предложений "со всех концов России, не исключая и самых глухих местностей Сибири и Закавказья", как от должностных, так и от частных лиц. Однако полученные замечания и

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (часть 1), ст. 4213.

предложения не оказали существенного влияния на дальнейшую законотворческую деятельность.¹

В советской истории также достаточно примеров применения этого института, так вынесение проекта конституции СССР 1936 года на всенародное обсуждение, путем публикации его в печати, вызвало широкий общественный резонанс. Обсуждение длилось около полугода, в не участвовало свыше 50 млн. человек на всех уровнях общественной жизни (съезды, пленумы партийных комитетов, собраниях трудящихся на предприятиях и многие другие). В результате поступило более 150 тысяч дополнений и предложений об изменении проекта конституции. После завершения обсуждения, с 25 ноября 1936 г. Чрезвычайный Всесоюзный VIII съезд Советов СССР начал рассмотрение проекта с учетом внесенных замечаний, по итогам которого в текст Конституции было внесено 43 поправки, касавшиеся 36 из 146 статей проекта.²

23 мая 1977 г. на всенародное обсуждение, продолжавшееся почти четыре месяца (с 4 июня по 1 октября 1977 г.), был вынесен новый проект Конституции СССР. За этот период в обсуждении проекта Конституции приняли участие свыше 140 млн. человек, т.е. более четырех пятых взрослого населения страны. Конституционной комиссией в общей сложности было рассмотрено около 400 тыс. поправок и дополнений, в результате которых были внесены некоторые изменения в 110 статьях проекта и одна новая статья о наказах избирателей. Таким образом, процедура всенародного обсуждения проекта Конституции была отдельным этапом ее принятия. Как отметил Л.И. Брежнев в докладе об итогах всенародного обсуждения проекта Конституции СССР, "мы с уверенностью и гордостью можем сказать: именно весь советский народ стал подлинным творцом Основного Закона своего государства".

В соответствии со ст. 5 Конституции СССР 1977 г. наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум). В течение 10 лет

¹ Общественное обсуждение законопроектов в России: историко-правовой аспект. Статья // Илюхин А.В. История государства и права. 2012. N 5. С. 11 - 14.

² История отечественного государства и права: Под ред. О. И. Чистякова.// М.: Юристъ, 2004. Ч. 2. С. 307.

после принятия Конституции СССР 1977 г. на всенародное обсуждение было вынесено более 30 законопроектов и других актов. Аналогичная норма о всенародных обсуждениях закреплялась в ст. 5 Конституции (Основного Закона) РСФСР от 12 апреля 1978 г.

Следует разграничивать понятие «Общественное обсуждение» и, например, «публичное слушание» или «нулевое чтение», так как в законодательстве субъектов федерации их часто смешивают.

Публичные слушания - собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

От общественного обсуждения слушания отличаются тем, что проводится, как правило, по ограниченному кругу вопросов и при непосредственном присутствии граждан в специальном месте проведения этих слушаний. На общественное обсуждение могут выноситься почти любые законопроекты, обсуждение которых осуществляется в Интернете на специальном сайте открытого правительства посвященному обсуждению проектов нормативных актов regulation.gov.ru.

Нулевые чтения — это разновидность общественной экспертизы проводимой Общественной Палатой в отношении проектов нормативных правовых актов, которая осуществляется в целях выработки концептуальных и содержательных предложений для рассмотрения по существу рабочим органом, уполномоченным к его принятию или официальному внесению в орган законодательной власти.

Правовая основа для проведения нулевых чтений и общественной экспертизы — Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации».

Однако, в отличие от общественного обсуждения, нулевые чтения являются разновидностью общественной экспертизы, их проводит общественная палата, а не непосредственно народ. Общественная палата в процессе такой экспертизы создает рабочую группу, которая вправе:

- 1) привлекать экспертов;
- 2) рекомендовать Общественной палате направить в государственные органы запрос о предоставлении документов и материалов, необходимых для проведения экспертизы;
- 3) предложить Общественной палате направить членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении законопроектов, являющихся объектом экспертизы;
- 4) предложить Общественной палате направить членов Общественной палаты на заседания Правительства Российской Федерации, коллегий федеральных органов исполнительной власти, на которых рассматриваются проекты нормативных правовых актов, являющиеся объектом экспертизы.¹

Следовательно, нулевые чтения осуществляют профессионалы, которые еще могут участвовать в деятельности органов законодательной власти на этапе рассмотрения законопроектов в комитетах и комиссиях. А в общественном обсуждении могут участвовать все граждане, даже не обладающие юридическими, экономическими и иными специальными познаниями.

Таким образом, общественное обсуждение законопроектов является институтом непосредственной демократии, посредством него, граждане могут высказаться по важным вопросам государственной или общественной жизни. К

¹ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Российская газета. N 70. 07.04.2005.

нему прибегали на различных этапах российской истории, и с 2010 года он возродился вновь. Несмотря на сходство с другими институтами гражданского общества, общественное обсуждение является самостоятельным инструментом выражения воли народа в демократическом государстве.

Глава 2 магистерского исследования посвящена анализу законодательства, регулирующему общественное обсуждение на уровне федерации и регионов. В Конституции РФ прямо не закреплены положения об общественном обсуждении проектов законов и иных важных государственных вопросов, однако подобная деятельность не запрещается и для нее созданы предпосылки в различных статьях Конституции, в частности: характеристика России как демократического и правового государства (ч.1 ст.1); правомочие народа осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч.2 ст.3); право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч.1 ст.32) и некоторые другие.

Единого федерального закона регулирующего общественные обсуждения до сих пор не принято, и эта деятельность осуществляется на основании, местами противоречивых, подзаконных нормативных актах.

Общественному обсуждению посвящены:

1) Отдельное положение Регламента Государственной Думы, допускающее возможность вынесения на всенародное обсуждение проекта закона принятого в первом чтении (ч.6 ст.119). Это положение определяет всенародное обсуждение факультативной стадией законодательного процесса.

2) Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», Данным Указом устанавливается:

а) проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению Президента РФ могут быть вынесены на общественное обсуждение;

б) в соответствии с поручением Президента РФ федеральным государственным органом, разработавшим законопроект (принимавшим участие в его разработке), вынесенный на общественное обсуждение:

- размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах тексты законопроекта, пояснительные записки и финансово-экономическое обоснование к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение;

- обеспечить гражданам, принимавшим участие в общественном обсуждении законопроекта, возможность ознакомиться с поступающими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту;

- по истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта представлять Президенту РФ доклад о результатах его обсуждения.¹

3) 7 мая 2012 г. был принят Указ Президента РФ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» - Правительству Российской Федерации поручалось до 1 сентября 2012 г. сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения, имея в виду: создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения; использование федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети Интернет; предоставление не менее 60 дней для проведения публичных консультаций; обязательное обобщение федеральными органами

¹ Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента РФ от 09.02.2011 N 167// Российская газета. N 29. 11.02.2011

исполнительной власти - разработчиками проектов нормативных правовых актов результатов публичных консультаций и размещение соответствующей информации на едином ресурсе в сети Интернет

4) Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» - Согласно Правилам федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, или федеральный орган исполнительной власти, которому поручена подготовка проекта нормативного правового акта (далее – разработчик), осуществляет размещение на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (далее – официальный сайт) regulation.gov.ru:

а) уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта (далее – уведомление);

б) проекта нормативного правового акта;

в) информации о сроках общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта;

г) информации о результатах общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта;

д) информации о результатах рассмотрения проекта нормативного правового акта.

Срок общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта определяется разработчиком и не может составлять менее 15 календарных дней со дня размещения на официальном сайте уведомления или проекта нормативного правового акта.

Общий момент для рассматриваемых актов состоит в том, что они никак не соотносятся с положениями Регламента Государственной Думы о

проведении всенародных обсуждений законопроектов. В частности, Указ и Правила не оперируют понятием «всенародное обсуждение», а используют понятие «общественное обсуждение». В данной ситуации, надо исходить из того, что приведенные понятия в контексте складывающегося регулирования, хотя и совмещаются, но пока все же отражают разные явления: всенародные обсуждения увязываются с выявлением воли народа как источника власти, непосредственно вплетаются в законодательный процесс, а общественные обсуждения – элемент «дозаконодательной стадии» нормотворческого процесса, при проведении которых цели выявления народного волеизъявления не так очевидны. В перспективе же целесообразно для определения подобных обсуждений использовать одно универсальное понятие — «общественные обсуждения», что совмещается с международно-правовой терминологией и охватывает все виды разнообразных отношений, связанных с возможностью граждан и их объединений на демократической основе соучаствовать в процессе подготовки и принятия законов и иных важных решений.

На уровне субъектов федерации и местного самоуправления также закрепляется и регламентируется институт общественного обсуждения, однако он часто смешивается со схожими общественными явлениями, такими как публичное слушание, сходы граждан и другие.

Возможность проведения народных обсуждений закрепляется как в конституциях и уставах субъектов федерации, так и в региональных законах. Предметом народного обсуждения субъекта РФ могут быть: проекты законов и другие, наиболее важные вопросы государственной жизни субъекта РФ (ст. 78 Конституции Республики Татарстан, ст. 30 Устава (Основного Закона) Орловской области); важнейшие вопросы социально-экономического развития и проекты нормативных правовых актов (ст. 8 Устава Московской области, ст. 8 Устава Ненецкого автономного округа); проекты нормативных правовых актов, программ развития края или отдельных отраслей экономики (сфер социальной жизни) края и иные вопросы, требующие учета мнения населения (ст. 41 Устава Красноярского края), и др.

Всенародное (общественное) обсуждение проводится на федеральном или региональном уровне в целях привлечения граждан:

- к участию в осуществлении государственной власти или власти местного самоуправления;
- к разработке и совершенствованию законодательства или иных нормативных правовых актов с помощью предложений и замечаний граждан;
- к конструктивному диалогу с представителями власти;
- к участию в принятии конкретных решений органами государственной власти или местного самоуправления для обеспечения соответствия данных решений интересам граждан.

Развитие общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, как института непосредственной демократии, разительно отличается как между рассмотренными субъектами, так и относительно федерального уровня. Такая ситуация отражает степень общего понимания необходимости организации указанных общественных обсуждений, и в целом не соответствует тому положению вещей, которое имеет место на федеральном уровне, как по уровню регламентации, так и реализации. Хотя в некоторых регионах уже существуют правовые акты в форме законов субъекта, которые комплексно регулируют формы общественного контроля.

На основании изложенного следует подчеркнуть необходимость принятия федерального закона, регулирующего общие положения, закрепляющего формы, порядок и правовые последствия проведения общественных обсуждений, в частности в сети Интернет, этот закон также мог бы стать модельным для совершенствования или возникновения законодательства субъектов федерации в данной сфере и дать толчок к развитию общественного обсуждения в регионах.

Заключение работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего магистерского исследования.