

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
Основан в ноябре 1946 г.

Серия 11 ПРАВО

№ 3 • 2021 • МАЙ–ИЮНЬ

Издательство Московского университета

Выходит один раз в два месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Проблемы экологического и земельного права

Игнатьева И.А. Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений . . . 3

Проблемы частного права

Филиппова С.Ю. Естественная убыль, порча и гибель вещей и их гражданско-правовое значение 27

Информатика и право

Северин В.А. Методика правового обеспечения безопасности персональных данных в организациях 49

Проблемы совершенствования законодательства

Кошель А.С. Использование инструментов «электронного парламента» в парламентских процедурах 62

История государства и права

Каспаров А.А. Проблема ответственного правительства в России в период между Февральской и Октябрьской революциями 1917 г. (статья первая) 87

Межотраслевые исследования

Калашян М.А. Романтический аспект права 101

Трибуна молодых ученых

Подвойский К.В. Ложь в структуре криминалистического познания (статья вторая) 120

Зайкин Д.П. О классификации фондов по германскому праву 129

Швец А.А. Казуальное обращение к конституционным процедурам: от сущего к должному 141

Наши учителя

Коновалов Д.Д. У истоков отечественного семейного права: Евгений Минаевич Ворожейкин 154

Критика и библиография

Шерстобитов А.Е. О Кодексе Юстиниана (Кодекс Юстиниана = Codex Iustinianus. Книга шестая) 158

Михаил Константинович Треушников (1938–2021) 162

CONTENTS

Environmental and Land Law issues

Ignatyeva I.A. Strategic planning documents and issues of determining their place in the regulation of environmental relations	3
--	---

Private Law issues

Filippova S.Yu. Natural loss, damage and destruction of things and their civil law significance	27
---	----

Informatics and Law

Severin V.A. Methodology of legal support of personal data security in organizations.	49
---	----

Problems of improving legislation

KosheI A.S. Use of e-parliament tools in parliamentary procedures	62
---	----

History of State and Law

Kasparov A.A. The problem of responsible government in Russia between the February and October revolutions of 1917 (article one)	87
--	----

Cross-sectional research

Kalashyan M.A. Romantic aspect of law	101
---	-----

Tribune for Young Scholars

Podvoisky K.V. Lies in the structure of forensic knowledge (article two) . .	120
--	-----

Zaikin D.P. On the classification of funds under German Law	129
---	-----

Shvets A.A. Casual recourse to constitutional procedures: from real to due.	141
---	-----

Our teachers

Kononov D.D. At the origins of domestic family law: Evgeny Minaevich Vorozheikin	154
--	-----

Criticism and bibliography

Sherstobitov A.E. Code of Justinian (Code of Justinian = Codex Iustini-anus. Book 6).	158
---	-----

Mikhail Konstantinovich Treushnikov (1938–2021)	162
---	-----

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. С. Кошель*

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ «ЭЛЕКТРОННОГО ПАРЛАМЕНТА» В ПАРЛАМЕНТСКИХ ПРОЦЕДУРАХ

Зарубежная юридическая и политическая наука отмечает положительный эффект от взаимопроникновения институтов непосредственной и представительной демократии, в особенности посредством современных цифровых технологий. Ключевыми формами такого взаимопроникновения были и остаются народная (гражданская) законодательная инициатива и публичные слушания (публичное обсуждение законопроектов). Опыт краудсорсинга при проведении законопроектной работы, вовлечение граждан в работу парламентариев показывают кратное увеличение уровня доверия граждан к институтам парламентской демократии, что подтверждается зарубежными исследованиями. Для России, где по оценкам Левада-центра уровень неодобрения деятельности Государственной Думы с 2015 г. неизменно год от года превышает уровень одобрения, исследование опыта стран, сумевших сменить преимущественно негативное отношение граждан к парламентским институтам на преимущественно позитивное, имеет большое значение. Автор приходит к выводу, что в России необходимо возродить народную законодательную инициативу на федеральном уровне, в том числе посредством введения института законодательного предложения. Это, во-первых. Во-вторых, автор предлагает законодательно урегулировать возможность внесения законодательных предложений в Государственную Думу, в том числе посредством расширения функционала интернет-портала «Российская общественная инициатива» (roi.ru). В-третьих, представляется целесообразным создать в России электронную платформу взаимодействия парламента и гражданского общества «Электронный парламент России», позволяющую посредством электронной демократии повысить доверие общества к деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Ключевые слова: парламент, парламентские процедуры, правотворчество, законодательный процесс, представительная демократия, непосредственная демократия, электронная демократия, краудсорсинг.

* Алексей Сергеевич Кошель — кандидат политических наук, доцент, докторант (юридический факультет Санкт-Петербургского гос. ун-та), проректор по общим вопросам (Дальневосточный федеральный университет) (e-mail: koshel.as@dvfu.ru).

В науке конституционного права активно исследуются взаимоотношения между парламентом и исполнительной властью в процессе их противостояния и сотрудничества, вопросы внутренней организации парламента и базового парламентского процесса — законотворчества. Однако современные тенденции конституционного права как за рубежом, так и в Российской Федерации, диктуют необходимость обращения к анализу взаимоотношений между парламентом и избирателями с учетом усилившейся роли Интернета и социального взаимодействия граждан в электронных социальных сетях¹.

Взаимодействие власти и общества посредством информационно-телекоммуникационных технологий решается посредством реализации концепций «электронной демократии» и «электронного государства». Концепция электронной демократии подразумевает активное вовлечение гражданского общества в процессы обсуждения и принятия решений органами публичной власти, поиск и выработку правовых механизмов учета мнения представителей гражданского общества при разработке и принятии проектов законов, а также при выявлении пробелов правового регулирования². В свою очередь концепт электронного государства направлен на информационную открытость органов власти, удаленную доступность государственных и муниципальных услуг и обеспечение контроля за деятельностью органов публичной власти посредством информационно-телекоммуникационных технологий³. С учетом активного внедрения в деятельность органов публичной власти элементов электронной демократии и электронного государства, позволяющих расширить возможности реализации гражданами своего права на участие в управлении делами в государстве непосредственно, гарантированного ст. 32 Конституции РФ, необходимо проработать и правовые основы для дальнейшего совершенствования электронного взаимодействия парламента и общества. Применительно к парламентам концепты электронного государства и электронной демократии раскрываются в понятии электронный парламента, сочетающий в себе элементы как прямой, так и представительной демократии. Для целей настоящей статьи под электронным парламентом следует понимать комплекс информационно-телекоммуникационных

¹ *Faria C.* The open parliament in the age of the internet: can the people now collaborate with legislatures in lawmaking? Brasilia, 2013; *Fiorina M. P.* Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement // *Civic Engagement in American Democracy*. Wash. (DC), 1999.

² *Скурко Е. В.* Информационно-правовое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации. Дис... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 108; *Гаврилова Ю. А., Фалалева И. Н.* Концептуально-правовые основы Электронной России // *Вопросы российского и международного права*. 2018. Т. 8. № 12. С. 12.

³ *Васькина Е. Г., Кононенко Д. В.* Современные интерпретации концепции электронного государства (электронного правительства) // *Вестн. Волг. гос. ун-та. Сер. 5: Юриспруденция*. 2016. № 1 (30). С. 10.

и программно-аппаратных средств, направленных на автоматизацию процесса регистрации и сопровождения документов и решений представительного органа власти, на сопровождение процесса обсуждения законодательных инициатив, взаимодействие представительного органа с населением, в том числе посредством раскрытия информации о принимаемых решениях, ходе рассмотрения проектов нормативных правовых актов и иных вопросов, отнесенных к ведению парламента, удаленного (дистанционного) участия граждан в обсуждении рассматриваемых законопроектов, а также направления депутатам парламента законодательных предложений граждан, их обсуждения и поддержки самими гражданами.

Существующие правовые институты, направленные на взаимодействие парламента и граждан, составляют как классические институты народной законодательной инициативы, обсуждения и принятия законов посредством референдума, парламентские слушания, так и обеспечивающий открытость деятельности парламента инструмент электронного государства — Система обеспечения законодательной деятельности «Законотворчество», раскрывающая ход обсуждения и принятия решений парламентом для граждан, не отвечающая задаче привлечения гражданского общества посредством инструментов электронного парламента в процесс обсуждения и принятия решений парламентом.

Привлечение общества к разработке законодательства должно стать одной из ключевых моделей развития законодательного процесса в XXI в. Современные и популярные в России социальные сети общего пользования с функционалом создания общих групп (сообществ) для общения и взаимного обмена информацией участников этих групп (vk.com, facebook, odnoklassniki.ru⁴) становятся не только инструментом объединения граждан по интересам, выработки их общей позиции по текущим внутри- и внешнеполитическим вопросам, но могут стать рычагом легитимного лоббизма их интересов в любой стране мира. Это новая форма общественного объединения, пока законодательством в полной мере не урегулированная. Однако нельзя не обращать внимание на позиции таких групп интересов, объединенных в социальных сетях, в том числе при принятии законодательства. Кроме того, коллективное сознание в процессе нормотворчества приобретает для законодателя особую ценность вследствие когнитивного разнообразия, возможности институционализации в законодательство возникающего в обществе запроса на предоставле-

⁴ По данным Web-Index, российская аудитория vk.com в среднем составляет 20 млн человек в месяц; Facebook.com — 9,5 млн; Odnoklassniki.ru — 9,3 млн: URL://webindex.mediascope.net/report?id=12808 (дата обращения: 23.03.2021).

ние новых прав или урегулирование сложившейся правовой неопределенности⁵.

В связи с этим предполагается, что за счет синтеза институтов непосредственной демократии и представительной демократии в электронном парламенте можно увеличить доверие граждан к органам публичной власти, и в первую очередь к парламентским институтам, демократическую *легитимность* законодательства посредством «диалога» парламентских институтов и гражданского общества, электронных инструментов включения граждан в законотворческий процесс, как это уже успешно реализуется в ряде зарубежных стран. Это представляет тем более важным с учетом результатов эмпирических исследований, показывающих высокую заинтересованность граждан в участии в управлении делами в государстве (непосредственная демократия) посредством краудсорсинговых интернет-платформ (электронная демократия)⁶.

Краудсорсинг (англ. *crowd* — толпа и *sourcing* — использование ресурсов) имеет широкое применение в мировой практике создания «электронного государства», что зарубежная конституционно-правовая доктрина именуется делиберативной (совещательной) демократией⁷. Для оценки краудсорсинговых инициатив сегодня применяется цифровой алгоритм обработки и анализа больших данных: участники —> ввод исходных данных (цитаты, ключевые слова) —> обработка (оценка) —> синтез⁸.

Для выработки консенсусного решения при анализе краудсорсинговых инициатив применяются математические модели строгого совпадения предпочтений (случай, когда большинство предпочтений представлено одним вариантом решения, может быть проанализирован исключительно искусственным интеллектом), мягкого совпадения предпочтений (случай, когда предпочтения не могут быть строго сопоставлены, однако имеют общую содержательную основу, и могут быть сопоставлены путем сочетания механизма искусственного интеллекта и экспертной работы), совпадения решений (случай совместной выработки решения экспертным сообществом/ малой группой)⁹.

⁵ *Onufreiciuc R., Olariu O.* Citizen Law Making vs. Legal Illiteracy // Logos Universality Mentality Education Novelty: Law. 2019. Vol. 7. Is. 2. P. 2–3.

⁶ *Lastovka M.* Crowdsourcing as new instrument in policy-making: making the democratic process more engaging // Eur. View. 2015. Vol. 14. P. 98.

⁷ *Chung H., Duggan J.* A Formal Theory of Democratic Deliberation // Amer. Pol. Sci. Rev. 2020. Vol. 114. N 1. P. 14–15.

⁸ *Aitamurto T.* Collective Intelligence in Law Reforms: When the Logic of the Crowds and the Logic of Policymaking Collide: 49th Hawaii International Conference on System Sciences. 2016. P. 2783.

⁹ *Pérez I. J., Cabrerizo F. J., Alonso S., Dong Y. C.* et al. On dynamic consensus processes in group decision making problems // Inf. Sci. 2018. N 459. P. 23.

Механизмы взаимодействия власти и общества активно внедряются в деятельность всех органов государственной власти, только они могут удовлетворить активный «спрос» формирующегося в России гражданского общества на учет его мнения при принятии решений. Слабое использование имеющихся механизмов, не создание новых, в том числе электронных, механизмов взаимодействия власти и общества создают ситуацию невовлеченности гражданского общества в принятие решений и вынуждают граждан использовать для привлечения внимания к своим проблемам митинги, пикеты, демонстрации и шествия¹⁰. Применительно к парламентским институтам можно выделить четыре механизма, два из которых являются общими для всех органов власти, а два — специальными, которые применимы только к парламенту. Так, общими для всех органов власти являются механизмы, обеспечивающие право граждан на обращение в органы власти коллективно и в частном порядке, гарантированное ст. 33 Конституции РФ (право петиций), а также механизмы, обеспечивающие право граждан на доступ к информации о деятельности органов власти, гарантированный ч. 2 ст. 24 и ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, а также ч. 5 ст. 8 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹¹. Специальными же являются народная законодательная инициатива и парламентские слушания (в том числе публичное обсуждение законопроектов и законодательных инициатив). Хотя народная законодательная инициатива имеет схожую с правом петиций форму реализации — обращение в орган власти с конкретным предложением, в том числе по проекту правового акта, однако имеет совершенно иную правовую природу. Право петиций проистекает от гарантированного конституцией и международными правовыми нормами права граждан обращаться в органы власти и местного самоуправления с конкретными просьбами, предложениями и требованиями, однако не связывает органы власти обязательствами по их реализации посредством принятия властных решений. Право народной законодательной инициативы проистекает из права граждан на участие в управлении делами в государстве, реализуется в форме инициирования рассмотрения законодательным органом законопроекта или законодательного предложения, связано с особой процедурой реализации такого права и обязывает законодательный орган власти рассмотреть эту инициативу в порядке законодательного процесса, и по итогу принять либо отклонить законопроект. В России право народной за-

¹⁰ См.: *Ешев М.А., Марков П.Н., Тхаркахо М.М.* Порталы электронных петиций как одна из форм реализации гражданских прав в Российской Федерации // *Colloquium-journal*. 2019. № 19 (43). С. 37.

¹¹ Российская газета. 2006. 29 июля.

конодательной инициативы проистекает из ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Другой механизм — парламентские слушания зачастую являются факультативной, но в ряде стран и обязательной стадией законодательного процесса. В России парламентские слушания являются гарантированным Конституцией РФ (ч. 3 ст. 101) правом Совета Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и гарантированным, соответственно, законодательством субъектов РФ правом законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

В данной статье остановимся на рассмотрении народной законодательной инициативы и возможностей обогащения и трансформации института парламентских слушаний посредством механизмов электронного парламента.

Народная законодательная инициатива. В доктрине конституционного права разделяют народную (гражданскую) инициативу как более широкий по своему значению термин, и народную (гражданскую) законодательную инициативу¹². К частным примерам первой могут относиться даже одиночные пикеты (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 № 4-П) и общественная инициатива в соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183. В то же время народная правотворческая инициатива одна из форм непосредственного народовластия, реализация которой приводит к принятию правового акта, внесению изменений в действующий правовой акт либо к отмене правового акта¹³. Народная (гражданская) правотворческая инициатива в свою очередь может быть реализована посредством народной референдарной инициативы, народной конституционной инициативы, народного вето либо народной законодательной инициативы¹⁴. Здесь стоит согласиться с мнением Г. В. Задорожной, что реализация народной законодательной инициативы через парламент значительно дешевле и проще, чем процедура инициирования и принятия законопроектов посредством референдума (референдарной инициативы), которая предусмотрена законодательством о референдуме многих стран мира¹⁵.

¹² См.: *Баранов П. П.* Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровнях // *Философия права.* 2014. № 2 (63).

¹³ См.: *Гриб В. В.* Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // *Конституционное и муниципальное право.* 2010. № 12.

¹⁴ См.: *Иванова А.* Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій // *Український часопис конституційного права.* 2019. № 2. С. 28.

¹⁵ *Задорожня Г. В.* Законодавчі повноваження Українського народу // *Юридичний вісник.* 2009. № 3(12). С. 28.

Как уже упоминалось выше народную законодательную инициативу следует отличать от петиций. Так, народная законодательная инициатива — установленная конституцией и регламентом парламента процедура официального внесения в законодательный орган власти законопроекта или законодательного предложения, накладывающая на парламент обязанность рассмотреть данную инициативу в порядке законодательного процесса. В то же время право петиций — предусмотренное право граждан обращаться с вопросами и предложениями в органы государственной власти. Последнее налагает обязанность на орган власти, в том числе и парламент, лишь по рассмотрению *должностным лицом* и направлению ответа в срок, который установлен Федеральным законом¹⁶.

Народная законодательная инициатива впервые закрепились в 1715 г. с принятием закона штата Массачусетс, закрепившего право населения выдвигать законодательную инициативу. На государственном уровне впервые право народной законодательной инициативы известно с 1848 г., когда в соответствии с союзной Конституцией Швейцарии народу было предоставлено право выдвигать инициативы по полному или частичному пересмотру союзной конституции.

На сегодняшний день народная законодательная инициатива наиболее распространена в странах Европейского Союза (Австрия, Венгрия, Италия, Испания, Латвия, Литва, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Финляндия, Франция и Швейцария), Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Куба, Перу), некоторых странах постсоветского пространства (Беларусь, Грузия, Кыргызстан) и на Филиппинах. С точки зрения формы правления народная законодательная инициатива в равной степени распространена и при парламентской форме правления, и в президентских республиках, а также и в смешанных (парламентско-президентских) республиках, при этом минимальное число подписей избирателей для реализации народной законодательной инициативы варьируется от 5 тыс. в Словении до 500 тыс. в Испании, наиболее распространенным пороговым значением является 50 или 100 тыс. подписей. Однако наиболее активно данный правовой институт используется при парламентской форме правления. К примеру, в Италии, где для реализации народной законодательной инициативы необходимо 50 тыс. подписей избирателей, с 1979 г. в Палату депутатов внесено 260 народных законодательных инициатив, 3 из которых были облечены в форму закона¹⁷.

¹⁶ Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 5 мая.

¹⁷ Leggi di iniziativa popolare, dimenticate dalla nostra politica. 31 ottobre 2014. URL://blog.openpolis.it/2014/10/31/leggiiniziative-popolare-dimenticate-dalla-nostra-politica

В Испании, несмотря на высокое пороговое значение количества подписей избирателей в поддержку народной законодательной инициативы, за период с 1982 г. было выдвинуто 66 народных законопроектов, из которых только 12 получили необходимую для рассмотрения Генеральными кортесами поддержку избирателей и одна инициатива стала законом¹⁸. В Польше, где для реализации народной законодательной инициативы в соответствии с Законом «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами» необходимо в течение 3-х месяцев получить поддержку 100 000 избирателей, с 1997 г. в Сейм было внесено 35 народных законодательных предложений, многие из которых получили поддержку у депутатов¹⁹. Популярность народной законодательной инициативы в странах Европейского Союза заставила и руководство ЕС заимствовать этот институт в деятельности Европейского парламента в форме «европейской гражданской инициативы»²⁰. Несмотря на высокое пороговое значение уровня поддержки избирателей (миллион подписей), только за период с 2013 по 2019 г. Европейской комиссией было зарегистрировано 63 гражданские инициативы, 4 из которых были приняты²¹.

Австрийский вариант правового регулирования народной законодательной инициативы обладает рядом особенностей, выделяющих его из всего перечня зарубежных стран. Так, законодательство Австрии²² содержит нормы о гражданской законодательной инициативе и, собственно, о самой народной законодательной инициативе. Различия указанных правовых конструкций заключаются как в количестве избирателей, от которых указанная инициатива исходит (гражданская от 500 избирателей, а народная законодательная инициатива от 100 000 граждан), так в процедуре их рассмотрения и в обязательности рассмотрения Национальным советом (гражданская может быть рассмотрена при поддержке субъектов права законодательной инициативы при условии внесения ее в соответствии с Регламентом Национального совета, а народная законодательная

¹⁸ *Hottelier M.* Suisse: réforme des droits populaires de rang federal // *Rev. fr. dr. constl.* 2003. Vol. 55. Iss. 3.

¹⁹ *Michalczyk-Wliźło M.* Citizens' Legislative Initiative in Socially Controversial Matters Submitted to the Sejm of the 8th Term // *Białostockie Studia Prawnicze.* 2019. Vol. 24. N 1.

²⁰ В соответствии с п. 4 ст. 11 Маастрихтского договора граждане ЕС при поддержке не менее чем миллиона граждан ЕС, представляющих значительное число стран ЕС, вправе выступать с инициативой в Европейскую комиссию по принятию (изменению) любого законодательства, по которому компетентен Европейский Союз.

²¹ *Gallizjoli G.* Better Regulation Impact on EU Law-Making // *Teise.* Vilnius Universitetas. 2020. Vol. 114. P. 178.

²² Часть 2 ст. 41 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г., разд. 10 Регламента Национального совета Австрии, Федеральный конституционный закон 1972 г. о народном голосовании, Федеральный конституционный закон 1973 г. о народной законодательной инициативе.

инициатива подлежит обязательному рассмотрению Национальным советом в порядке законодательного процесса)²³.

Наибольшее распространение на сегодня имеет народная законодательная инициатива в Финляндии, где она реализуется посредством механизмов «электронного государства». В соответствии с ч. 3 ст. 53 Конституции Финляндии²⁴, § 5 Закона Финляндии «О гражданской инициативе» от 13 января 2012 г.²⁵ граждане Финляндии, обладающие активным избирательным правом, могут инициировать законодательные предложения на Интернет-портале «Открытого правительства» Финляндии (kansalaisaloite.fi), и если в течение 6 месяцев это законодательное предложение найдет поддержку путем голосования на данном портале у 50 тыс. граждан Финляндии, обладающих активным избирательным правом и авторизовавшихся посредством Единой системы идентификации и авторизации (аналог российского портала госуслуг). Инициативы, нашедшие поддержку 50 тыс. авторизованных избирателей передаются Министерством «Открытого правительства» Финляндии в Эдусканта (парламент) Финляндии вместе с протоколом электронного сбора подписей для рассмотрения в порядке законодательного процесса. Использование электронного способа реализации народной законодательной инициативы получило высокую популярность среди граждан Финляндии²⁶, за период существования этой формы реализации данного правового института по состоянию на 6 июня 2021 г. было инициировано 1254 законодательных предложения, 48 из которых нашли необходимый уровень поддержки у избирателей, часть из которых после рассмотрения Эдусканта Финляндии были приняты в форме соответствующих законов²⁷. По данным социологических исследований, сочетание народной законодательной инициативы и механизмов «электронного государства» показали рост доверия граждан к институтам представительной демократии в этой стране.

Как отмечает И. В. Михеева, от возможности граждан, народа непосредственно участвовать в управлении делами государства зависит уровень демократизации государства²⁸. Венецианская комиссия

²³ См.: Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие / Под ред. Ю. И. Лейбо. М., 2012. С. 105.

²⁴ The Constitution of Finland 11 June 1999 (amendments up to 817/2018 included): URL://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf (Accessed: 23.04.2020)

²⁵ Kansalaisaloitelaki HE46/2011 PeVM 6/2011 EV 75/2011: URL://finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120012 (Accessed: 23.04.2020)

²⁶ Christensen H. S., Karjalainen M., & Nurminen L. What does crowd-sourcing legislation entail for the participants? The Finnish case of Avoim Ministeriö: The Internet, Policy and Politics Conferences 2014 “Crowdsourcing for Politics and Policy”. Oxford, 2014. 25–6 Sept.

²⁷ См. официальный сайт инициативы граждан Финляндии: URL://kansalaisaloite.fi/fi/hae (Accessed: 23.04.2020)

²⁸ См.: Михеева И. В. Частная законодательная инициатива в истории российского правотворчества // Юридическая наука и практика: Вестн. Нижегород. Акад. МВД России. 2014. № 2 (26). С. 45.

особо отметила наметившуюся тенденцию к развитию института народной законодательной инициативы²⁹, и в первую очередь это может быть связано с электронной демократией.

Регулирование предзаконодательных парламентских слушаний (Pre-Legislative Consultation). Предзаконодательные парламентские слушания или общественное обсуждение проектов законов и законодательных предложений не являются новым инструментом в конституционном праве ни для России³⁰, ни для зарубежных стран. Современные технологии электронной демократии позволяют обеспечить привлечение широкой общественности при выработке наиболее приемлемого законодательного регулирования. Парламентские слушания с использованием инструментов электронной демократии получили распространение в зарубежной практике как модель краудсорсингового обсуждения законопроектов.

Мировой опыт и последние достижения в разработке систем искусственного интеллекта показывают, что внедрение интеллектуальных систем для повышения качества текста законопроекта, оперативного обмена мнениями между депутатами и их избирателями набирает высокую популярность. Методы краудсорсинга при обсуждении законопроектов, законодательных инициатив и конституционных поправок с использованием инструментов электронной демократии нашел применение в Бразилии, Великобритании, Индии, Исландии, Новой Зеландии, США, Финляндии, Чили и многих других. Опыт зарубежных стран показывает, что современные технологии могут обеспечить большую вовлеченность общественности в разработку законов³¹. Разберем подробнее опыт различных стран по внедрению краудсорсинга в процесс законотворчества.

Моделями предзаконодательных парламентских слушаний являются общественное обсуждение и общественная экспертиза законопроектов (так называемые «нулевые чтения») с привлечением широкой общественности (Россия), краудсорсинговое обсуждение законопроектов посредством размещения текста законопроекта в сети Интернет с доступом широкой общественности к комментированию

²⁹ Rapport sur l'initiative législative. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 77ème Session plénière (Venise, 12–13 décembre 2008).

³⁰ Целью парламентских слушаний в Государственной Думе в большинстве случаев является обсуждение законопроектов, внесенных в Государственную Думу в установленном ст. 104 Конституции РФ порядке (см., напр.: Парламентские слушания: Законодательные аспекты регулирования правоотношений отечественных товаропроизводителей и торговых сетей (законопроект № 364444–7) // Законодательное обеспечение развития агропромышленного комплекса России. М., 2019; Парламентские слушания в Государственной Думе (хроника, аннотации, обзор). Вып. 45. М., 2017).

³¹ *Ranchordas S., Voermans W.* Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public // *Theory & Prac. Legis.* 2017. Vol. 5. Is. 1. P. 3.

и дополнению законопроекта посредством общих интернет-сервисов wiki-stile и Google Forms (США), общественное обсуждение законопроектов, таких как civis.vote (Индия), regulation.gov.ru (Россия), maas-toliikennelaki.fi (Финляндия), а также доступные для широкого круга граждан специализированные форматы онлайн-иммитации парламентской деятельности, такие как портал «Виртуальный сенатор» (senadovirtual.cl) (Чили).

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума и Совет Федерации проводят парламентские слушания по вопросам, отнесенным к ведению. Порядок проведения парламентских слушаний регулируется гл. 6 Регламента Государственной Думы, гл. 10 Регламента Совета Федерации, в соответствии с которыми парламентские слушания проводятся комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания. Анализ материалов парламентских слушаний показывает, что в основном эти парламентские слушания проводятся (по цели, в порядке убывания частоты) для обсуждения уже внесенных законопроектов в Государственную Думу, вопросов совершенствования законодательства, выработки механизмов правового регулирования общественных отношений, а также для обсуждения практики применения уже принятых законов, выявления пробелов правового регулирования и некорректного восприятия норм законов правоприменителями. Также в соответствии со ст. 18, 19 Федерального закона «Об общественной палате Российской Федерации» Общественная палата РФ проводит общественную экспертизу законопроектов по запросу Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, а также по собственной инициативе по вопросам (1) государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения; (2) обеспечения общественной безопасности и правопорядка, при этом такие заключения подлежат обязательному оглашению на заседаниях палат Федерального Собрания РФ при рассмотрении законопроектов. В соответствии с указанным законом члены Общественной палаты при подготовке заключений участвуют в заседаниях комитетов и комиссий Государственной Думы, ответственных за предварительное рассмотрение законопроектов, принятых Общественной палатой для общественной экспертизы, в связи с чем фактически это является также формой взаимодействия парламента и общественности. Наиболее успешным опытом участия Общественной палаты РФ в предзаконодательном общественном обсуждении законопроекта является выработка и систематизация Общественной палатой РФ предложений по совершенствованию законопроекта о поправке к Конституции РФ № 885214–7, внесенного в Государственную Думу РФ 20.01.2020 г. Президентом РФ. Согласно докладу Общественной палаты РФ ей

было направлено более 600 предложений по доработке текста законопроекта, а 11 предложений Общественной палаты РФ были учтены Государственной Думой РФ при доработке законопроекта в рамках процедуры второго чтения³². Привлечение широкой общественности в доработку текста конституции не является российским ноу-хау, так еще в 2011 г. общественное обсуждение по проекту поправок в конституцию прошло в Исландии с использованием интернет-сервисов³³, а позднее также в онлайн-формате такому обсуждению подверглись законопроекты о поправках к Конституции Египта (2012), Чили (2015–2016) и Ирландии (2016–2017). Исследователь Института Макса Планка (ФРГ) А. Хадсон отметил в своем исследовании, что большее количество отрицательных комментариев к той или иной статье с большей вероятностью приводит к трансформации текста конституционной нормы, а больший уровень поддержки, наоборот, к меньшей трансформации или отсутствию таковой³⁴. Россия же, наоборот, фактически своим опытом опровергла эти результаты, поскольку даже при поддержке общественности и населения многие нормы дорабатывались, уточнялись, что только усилило общественную поддержку законопроекта о поправке к Конституции РФ, чему свидетельствуют высокий уровень поддержки Закона о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. в результате Общероссийского голосования согласно итоговым результатам ЦИК РФ³⁵.

Одним из наиболее цитируемых за рубежом примеров краудсорсинга при обсуждении законопроекта является финский эксперимент по законопроекту о правилах дорожного движения по бездорожью (сельская местность, леса). В 2010 г. законопроект, предложенный правительством Финляндии, не нашел поддержки в парламенте, в результате чего в 2013 г. Министерство экологии и окружающей среды Финляндии совместно с Комитетом по вопросам будущего Эдусканта Финляндии решили перевести обсуждение законопроекта в сеть Интернет для поиска оптимального законодательного регулирования. Электронные парламентские слушания включали в себя два этапа. На первом любому гражданину Финляндии предлагалось посетить Интернет-платформу (maastoliikennelaki.fi) с простой и удобной регистрацией, и авторизацией посредством персональной

³² См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 г. М., 2020. С. 23.

³³ *Landemore H.* Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment // *J. Pol. Phil.* 2015. № 23 (2).

³⁴ *Hudson A.* When Does Public Participation Make a Difference? Evidence from Iceland's Crowdsourced Constitution // *Pol'y Stud. Organization*. 2018. Vol. 10. Iss. 2. P. 200.

³⁵ Предварительные итоги общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: URL: <http://www.cikrf.ru/analogue/constitution-voting/info> (дата обращения: 15.02.2021).

электронной почты. После регистрации гражданину предлагалось три варианта действий по каждой проблемной области нормативного регулирования: 1) поддержать предлагаемое правительством законодательное регулирование, 2) дать комментарий и предложить иной формат регулирования либо 3) поддержать идею регулирования, предложенную другим гражданином. Первый этап собрал более 500 идей, 4000 комментариев, 24 000 голосов активных пользователей за те или иные варианты регулирования. На втором этапе происходило экспертное оценивание и подготовка косинусного законодательного регулирования государственными служащими Министерства экологии и окружающей среды Финляндии, парламентариями и экспертами в области дорожного движения на основе общественного мнения³⁶. В результате проведенных публичных общественных слушаний Министерство природы и охраны окружающей среды Финляндии разработало новый законопроект с учетом мнения граждан.

В научной среде не утихает дискуссия о применимости и обязательности модели предзаконодательных парламентских слушаний в процессе разработки конституции или принятия поправок к ней. Так, противники «краудсорсинговых» конституций считают со ссылкой на ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.³⁷, решения Комитета ООН по правам человека от 4 ноября 1991 г. № 205/1986 по делу *Marshall v. Canada*³⁸, что привлечение широкой общественности не является юридически необходимым элементом правотворческого процесса, в том числе применительно к конституции, в то же время отмечая полезность самого процесса предзаконодательного общественного консультирования³⁹. Также, по мнению профессора права Университета Пенсильвании К. Коглианиса, использование современных технологий само по себе не может оказать заметное влияние на участие граждан в процессе нормотворчества — наоборот, оно может оказать негативное воздействие на процесс нормотворчества⁴⁰. Сторонники же считают, что наибольшее привлечение общественности к выработке конституционных уста-

³⁶ *Aitamurto T., Landemore H., Lee D., Goel A.* Crowdsourced Off-Road Traffic Law Experiment in Finland: Report About Idea Crowdsourcing and Evaluation Helsinki, Publications of the Committee for the Future, the Parliament of Finland, 2014: URL:// researchgate.net/profile/Tanja_Aitamurto/publication/291074594 (Accessed: 23.04.2020).

³⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюл. ВС РФ. 1994. № 12.

³⁸ *Marshall v. Canada* (1991), Communication № 205/1986 // U. N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986 at 40.

³⁹ *Landau D.* The Importance of Constitution-Making // *Denver L. Rev.* 2012. N 89.

⁴⁰ *Coglianesi C.* The internet and citizen participation in rulemaking. 2004: URL: kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/72617/ISJLPV1N1_033.pdf (дата обращения: 07.01.2019)

новлений и предписаний приведут к более демократическим и легитимным нормам основного закона⁴¹.

В целях привлечения граждан к общественному консультированию в Индии создан специальный интернет-портал “civis.vote”. Удобство индийского формата общественного консультирования обусловлено тем, что консультации проводятся только по значимым для общества законодательным инициативам (налоги, публичные финансы, избирательное законодательство и т. д.). Формат работы построен на следующих шагах: краткая регистрация на портале; выбор законодательной инициативы, в обсуждении которой гражданин планирует принять участие; прочтение резюме законопроекта с основными нововведениями; далее гражданин может присоединиться к позиции другого гражданина по законопроекту либо высказать свою. Оценив пять лет работы “civis.vote”, индийские исследования показывают повышение качества парламентского дискурса при принятии нового законодательства⁴².

Примером неудачного использования современных технологий для вовлечения граждан в законодательную деятельность можно считать использование форматов “Google Form” и “wiki-style”, доступные для широкого общественного обсуждения и корректировки принимаемого законодательства⁴³. Формат Google Form позволяет в режиме редакторской правки вносить корректировки в доступный текст, причем все правки отображаются одновременно, что затрудняет после пятой правки понять смысл изначальной или промежуточной инициативы. Формат “wiki-style” более приемлем, так как позволяет вносить правки, доступные для анализа только разработчику или администратору, а также публиковать свои комментарии, также доступные разработчику или администратору контента. Трижды эти сервисы применялись в США в 2014–2015 гг.⁴⁴ Все три случая не привлекли внимания широкой общественности, так как работа с уже готовым текстом законопроекта, как правило, требует набора специальных знаний и доступна для анализа только подготовленным специалистам. В этом, как правило, и заключается основная проблема привлечения внимания к обсуждению юридического текста в открытом пространстве.

⁴¹ *Elkins Z., Ginsburg T., Blount J.* The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval // *Temple L. Rev.* 2008. N 81. P. 381.

⁴² *Arun P. S., Sushmita P.* Democratizing Law Making: The Tale of Pre-Legislative Consultation Policy URL: <https://www.medianama.com/2019/08/223-democratising-lawmaking-the-tale-of-pre-legislative-consultation-policy/> (Accessed: 20.04.2020)

⁴³ *Benkler Y.* Coase’s Penguin, or, Linux and ‘The Nature of the Firm’ // *Yale L. J.* 2002. Vol. 112. N 3. P. 392.

⁴⁴ *Aitamurto T.* Op. cit. P. 2788; *Heaton B.* Crowdsourcing the Law: Will online commentaries dictate the future of legislative policy? // *Government Technology.* 2014. Oct. 28.

Для повышения интереса общества к работе парламента, получения обратной связи от граждан Сенатом Республики Чили создана платформа «Виртуальный сенатор» (*senadorvirtual.cl*), действующая с 2003 г. Основная идея платформы — предложить гражданину почувствовать себя сенатором при рассмотрении реальных законодательных инициатив. Гражданину предлагается пройти краткую регистрацию, а далее выбрать интересующий законопроект, по которому он может высказать свою позицию как в общем, так и в частности, по отдельным статьям законопроекта. Аналитическая служба Сената Чили обобщает полученную обратную связь граждан, и представляет сенаторам при рассмотрении законопроекта, кроме того, часть сенаторов связывается с наиболее активными гражданами, и приглашает их к дальнейшему сотрудничеству в процессе законотворчества, что безусловно повышает доверие к институтам представительной демократии⁴⁵. К слову сказать, по реализации инструментов «открытого правительства» Республика Чили вошла в двадцатку лучших мировых практик в 2015 г.⁴⁶

В этой связи наиболее удачным считаем российский, финский и чилийский опыт вовлечения общественности в предзаконодательное обсуждение законопроектов. Их сочетание посредством механизмов электронной демократии и электронного государства может позволить решить две главные задачи работы парламента: выработку посредством широкого общественного обсуждения приемлемого законодательного регулирования общественных отношений, а также повысить доверие общества к институтам представительной власти, и повысить правовую культуру общества.

Опыт России по вовлечению граждан в законодательный процесс.

Современную и дореволюционную доктрину объединяет узкое и широкое понимание законодательного процесса. Под узкой трактовкой понимают внесение, рассмотрение и принятие законопроекта, в то время как под широкой трактовкой понимается возбуждение законодательного процесса, где законодательная инициатива считается завершающим этапом законотворческого процесса⁴⁷. Указанная позиция находит свою поддержку и в трудах других исследователей⁴⁸.

Институт народной законодательной инициативы всегда представлял интерес для отечественной конституционно-правовой док-

⁴⁵ *Moreno E. A., Traverso D. B.* E-participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas? // *Convergencia*. 2009. Vol. 16. N 51.

⁴⁶ WJP Open Government Index 2015: URL://data.worldjusticeproject.org/opengov (Accessed: 22.04.2020)

⁴⁷ См.: *Михеева И. В.* Указ. соч.

⁴⁸ См.: *Струсь К. А.* Понятие и признаки правовых основ // *Современное право*. 2012. № 3. С. 22; *Канкулова М. А.* Законодательный процесс: вопросы демократизации // *Актуальные направления научных исследований: от теории к практике*. 2015. № 3 (5). С. 487.

трины. До 1917 г. наука государственного права не раз обращала внимание на интерес народа непосредственно участвовать в процессе законотворчества в широком смысле законодательного процесса. Так, Г. Ф. Шершеневич отмечал, что составление законопроектов возможно неограниченным числом лиц (частными лицами, обществами, земскими собраниями) в форме петиций и сообщений в печати, однако указанные законопроекты могут быть рассмотрены только тогда, когда указанные законопроекты будут представлены в законодательный орган теми, кому предоставлено право законодательной инициативы⁴⁹. Аналогичной позиции придерживался и Е. Н. Трубецкой, считавший среди прочего, что отсутствие у народа права подавать обязательные для рассмотрения петиции на Высочайшее имя и в законодательный орган самым важным ограничением частной инициативы⁵⁰. Вместе с тем А. Ф. Корф в своей работе отмечает слова Главноуправляющего канцелярией Его Императорского Величества по принятию прошений, что неповиновение в Законе от 9 июня 1884 г. «О порядке принятия и рассмотрения прошений и жалоб, на Высочайшее имя приносимых» особо прошений с приложением проектов законов обусловлено лишь немногочисленностью таких прошений. Также Корф отмечает, что в ст. 542 прим. Устава Торгового прямо закреплено: «Занимающиеся страхованием имеют право входить с представлениями о тех изменениях или дополнениях, изложенных в сём (VI) разделе правил, которые в видах общей пользы или по местным обстоятельствам окажутся необходимыми». Таким образом, Корф отмечает наличие прямо или косвенно у частных лиц права законодательной инициативы⁵¹.

В советский период народная законодательная инициатива находит свое конституционное закрепление. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 114 Конституции СССР 1977 г. (в ред. 1990 г.) правом законодательной инициативы наделялись общественные организации в лице их общесоюзных органов⁵². Аналогичные нормы содержались и в Конституции РСФСР 1978 г. (в ред. 1992 г.), ч. 2 ст. 110 которой наделяла правом законодательной инициативы общественные организации в лице их республиканских органов⁵³. Как отмечает Ф. В. Ветюков, предоставление права народной законодательной инициативы

⁴⁹ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1910. Т. 1. С. 236.

⁵⁰ См.: Трубецкой Е. Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1909. С. 99.

⁵¹ Корф С. А. Инициатива закона в русском праве // Право. 1902. № 12. С. 592.

⁵² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г. // Вед. СНД СССР и ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁵³ Конституция (Основной закон) Российской Федерации — России. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. // Вед. ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

гражданам СССР не умаляется ограничением реализации такого права посредством участия в общественной организации⁵⁴.

В Конституции РФ 1993 г. народная законодательная инициатива в федеральном законодательном процессе не нашла своего отражения, однако закреплена на уровне субъектов РФ. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов законодательной власти субъектов Российской Федерации» Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть предусмотрено право законодательной инициативы гражданам РФ, проживающим на территории соответствующего субъекта РФ.

В конституциях (уставах) 28 субъектов Федерации предусмотрена законодательная инициатива граждан. Кроме того, законодательство отдельных субъектов Федерации предоставляет такое право почетным гражданам (г. Санкт-Петербург), съезду коренного населения (Республика Мордовия, Республика Хакасия, Магаданская область), общественным объединениям граждан (Корякский автономный округ, Приморский край, Республика Карелия, Белгородская область и др.), профсоюзам (Республика Мордовия, Тульская область и др.), торгово-промышленным палатам⁵⁵.

Устав города Москвы (ст. 36) содержит возможность реализации законодательной инициативы гражданами РФ. В соответствии с Законом города Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» жители г. Москвы, обладающие активным избирательным правом на территории Москвы, обладают правом внесения в Московскую городскую думу петиций с предложением принять, изменить или отменить законы г. Москвы. Закон содержит четкие требования к порядку реализации такой инициативы и обязательность рассмотрения такой инициативы Московской городской Думой. Указанная петиция вносится инициативной группой и должна быть поддержана не менее чем 50000, и не более чем 57500 жителями г. Москвы, обладающими активным избирательным правом на территории г. Москвы.

Наиболее либеральные требования к народной законодательной инициативе содержатся в Астраханской области. Для внесения законопроекта в Думу Астраханской области достаточно инициативы, поддержанной не менее чем 1000 граждан РФ, проживающих на территории Астраханской области, при этом для реализации указанного

⁵⁴ См.: *Ветюков Ф. В.* Народная законодательная инициатива как форма взаимодействия государства и гражданского общества // *Российское право: образование, практика, наука.* 2018. № 2. С. 62.

⁵⁵ См.: *Афиногенов Д. В.* Законодательная инициатива граждан и их объединений в Российской Федерации // *Публичная политика.* 2008. № 1 (1).

права достаточно подписного листа, оформленного в соответствии с утвержденной Думой Астраханской области формой⁵⁶.

Активным интересом у граждан нормы о народной законодательной инициативе, предусмотренной законодательством субъектов Федерации, не пользуются в силу различных причин, к числу которых относятся относительно небольшой круг вопросов (предмет ведения субъектов Федерации или совместного ведения федерального и регионального законодателя), высокий порог численности граждан, поддержавших инициативу, необходимый для внесения в региональный парламент, а также сложность процедуры инициирования и получения поддержки инициативы граждан⁵⁷.

В России в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁵⁸ (далее — Указ № 601) появилась гражданская правотворческая инициатива. С 23 августа 2012 г. сформирован механизм публичного представления предложений граждан РФ с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет — Российская общественная инициатива (roi.ru). Для рассмотрения в Правительстве РФ предложений, получивших в течение одного года поддержку не менее 100 тыс. граждан РФ, подтвердивших свою личность посредством подтвержденного аккаунта на Федеральном портале государственных и муниципальных услуг (gosuslugi.ru). Однако *de jure* такие правотворческие инициативы по своей природе относятся скорее к праву петиций до законодательного закрепления в федеральном законодательном процессе законодательного предложения как формы реализации законодательной инициативы.

В России различными исследователями предлагается использование различных современных онлайн-инструментов вовлечения граждан в обсуждение законопроектов: от создания специального портала, созданного по аналогии с закрытой британской социальной сетью Jolitics, где инициатива проходит премодерацию самими же участниками социальной сети, и при получении необходимого числа одобрений участников социальной сети направляется члену парламента⁵⁹ до внедрения механизма выдвижения «народного» законопроекта при поддержке его посредством SMS-голосования⁶⁰.

⁵⁶ Пункт 2 ст. 32 Устава Астраханской области от 9 апреля 2007 г. № 21/2007-ОЗ // Сб. законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2007. № 18.

⁵⁷ См.: *Кутейников Д. Л.* Институционализация народной правотворческой инициативы в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. М., 2017.

⁵⁸ Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

⁵⁹ См.: *Жолина М., Михайлова Н. В.* О демократизации законодательного процесса в Российской Федерации // Этносоциум и межнациональная культура. 2017. № 3 (105).

⁶⁰ См.: *Антонова О. А.* Законодательная инициатива граждан как форма участия в управлении делами общества и государства // Вестн. Прикам. соц. ин-та. 2018. № 2 (80);

Подобный формат вовлечения общественности представляется интересным, но, как показывает анализ опыта США и других стран, о чем говорилось выше, такой формат не приведет к желаемому результату.

Вместе с тем активизация процессов цифровизации общества вследствие новой нормальности, вызванной последствиями обширной самоизоляции граждан по всему миру в 2020 г. в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19, заставляет по-новому взглянуть на необходимость использования современных технологий в реализации народной законодательной инициативы. Так, например, интеграция сервисов официальных порталов парламентов с Единой системы идентификации и авторизации (gosuslugi.ru) (далее — ЕСИА), появившаяся возможность подтверждения своей личности в ЕСИА посредством авторизации через интернет-сервисы самых крупных и распространенных российских банков (Сбербанк, Почта-банк, Тинькофф-банк), позволяет нам со всей ответственностью заявить об открывающихся новых возможностях для реализации гражданами конституционных прав на участие в управлении делами в государстве (ч. 1 ст. 32) посредством сети «Интернет», в том числе и посредством реализации народной законодательной инициативы (последнее в случае законодательного закрепления).

Так закономерным было бы использование субъектами Федерации, предусмотревшими в своем законодательстве право народной законодательной инициативы, специальных интернет-сервисов, интегрированных с ЕСИА, и позволяющих в онлайн режиме инициировать процедуру сбора поддержки под петициями об инициировании народной законодательной инициативы, подобно тому, как это установил законодатель Тульской области⁶¹. Такие сервисы не только повысят интерес к деятельности представительных органов власти, но и существенно повысят их авторитет в глазах корпуса избирателей, позволят сделать реально работающими «спящие» нормы о народной законодательной инициативе.

Привлечение общественности в обсуждение законопроектов активно практикуется палатами Федерального Собрания РФ в форме парламентских слушаний. Однако, действительно, реальное и широкое вовлечение граждан РФ в обсуждение законопроектов, пусть хотя

Дворников Д. В., Красинский В. В., Пучнин А. С. Концепция электронного опроса избирателей при сборе подписей в поддержку выдвижения кандидатов в депутаты (на выборные должности) (sms-выдвижение) // Вестн. Тамб. ун-та. Сер. Гуманитарные науки. 2010. № 9 (89).

⁶¹ Закон Тульской области от 28 апреля 2016 г. № 24-ЗТО «О порядке реализации группой граждан Российской Федерации, проживающих на территории Тульской области, права законодательной инициативы» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 04.05.2016.

бы разработанных только федеральными органами исполнительной власти, нашла свое закрепление только в 2012 г., а реализация началась годом позднее.

Регулирование системы раскрытия правовой информации и привлечение граждан к публичному общественному обсуждению в России формируется в соответствии с Указом № 601. Так, в соответствии с подп. «а» п. 2 Указа № 601 Правительству Российской Федерации поручено создать специальный портал для публикации и публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также обеспечить публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов в период не менее 60 дней. Руководствуясь Указом № 601 Правительство Российской Федерации приняло постановление 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»⁶² (далее — постановление), в соответствии с которым федеральные органы исполнительной власти обязаны размещать на специальном интернет-сайте «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» (regulation.gov.ru) (далее — федеральный портал) для общественного обсуждения разрабатываемые им проекты нормативных правовых актов, в том числе проекты федеральных законов, постановлений Правительства РФ, за исключением законопроектов о федеральном бюджете, проектов нормативных правовых актов, предусматривающих межбюджетные трансферты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, по вопросам атомной энергетики, военно-технического сотрудничества, предусматривающие заключение, прекращение, приостановление действия, ратификацию, денонсацию международных договоров, по вопросам нераспространения оружия массового поражения, экспорта товаров двойного назначения, реализации федеральных проектов, по мероприятиям, связанным с борьбой с терроризмом, связанными с вопросам технического регулирования и бухгалтерского учета.

На портале размещается сам проект и пояснительная записка (п. 19 правил, утвержденных постановлением). Большим достоинством российской практики можно отметить широту раскрытия правовой информации, однако это является и ее недостатком, поскольку федеральные органы исполнительной власти размещают большой массив правовой информации, навигация в котором для общественности затруднительна. Например, при написании этой работы по состоянию на 25 апреля 2020 г. на портале размещено 69 764 проекта правовых актов, одновременно на указанную дату обсуждаются 391

⁶² Российская газета. 2012. 31 авг.

проект⁶³. Наряду с этим, при анализе работы портала считаем возможным обратить внимание на основной его недостаток — недоступность информации для реального вовлечения большинства граждан, не обладающими специальными знаниями в области права, поскольку размещаемые органами власти пояснительные записки к проектам правовых актов выглядят поверхностными, а нередко содержат одно-два предложения, не отражающих реально суть проекта нормативного акта, и в итоге приходится внимательно изучать сам правовой акт в большинстве своем «пестрящий» бланкетными нормами.

Применение передовых технологий при дальнейшем совершенствовании Федерального портала проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru) должно быть в первую очередь направлено на совершенствование законопроектной работы с помощью механизмов интеллектуального машинного анализа больших данных, разделении портала на оценку законотворческих правовых инициатив и подзаконного правотворчества. А также предоставления гражданам возможности анализировать и знакомиться в первую очередь непосредственно с законодательным предложением, а при наличии специальных знаний или при желании обратиться к постатейному анализу самого законопроекта.

Заключение. Использование инструментов «открытого правительства» в законодательном процессе имеет различные формы своего применения за рубежом и в России. Одной из важнейших перспектив развития этих инструментов является активное внедрение инструментов электронной демократии в деятельность парламента. Россия с 2012 г. встала на этот путь, однако российский инструментарий на данный момент не является совершенным. В этой связи автор предлагает несколько законодательных инициатив.

Во-первых, в высшей степени желательно конституционному законодателю имплементировать в ст. 104 Конституции РФ право народной законодательной инициативы, а в качестве формы ее реализации предусмотреть законодательное предложение.

Во-вторых, органам законодательной (представительной) власти надлежит активнее привлекать граждан к законодательной деятельности с использованием инструментов электронной демократии. Так, народная законодательная инициатива в полной мере при условии, если это будет предусмотрено регламентом Государственной Думы, может реализовываться посредством Интернет-портала «Российская общественная инициатива» (roi.ru), с учетом уже предусмотренного там механизма идентификации личности гражданина РФ посредством ЕСИА (gosuslugi.ru).

⁶³ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: regulation.gov.ru.

В-третьих, законодатель мог бы имплементировать иностранный (в первую очередь финский или чилийский) опыт вовлечения граждан в обсуждение законопроектов. Именно финский (краудсорсинговая платформа законопроектной деятельности) и чилийский (платформа «электронный сенатор») опыт, как показывают зарубежные исследования, позволил в кратчайшие срокикратно увеличить уровень доверия общества к институтам представительной демократии. Для этого можно расширить с учетом рекомендаций, обозначенных в статье, возможности как Федерального портала проектов правовых актов (regulation.gov.ru), Системы обеспечения законопроектной деятельности «Законотворчество» (sozd.duma.gov.ru), так и создать специальную интернет-платформу «Электронный парламент России» (e-parliament.gov.ru).

Список литературы

1. *Афиногенов Д. В.* Законодательная инициатива граждан и их объединений в Российской Федерации // Публичная политика. 2008. № 1 (1).
2. *Баранов П. П.* Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровнях // Философия права. 2014. № 2 (63).
3. *Ветюков Ф. В.* Народная законодательная инициатива как форма взаимодействия государства и гражданского общества // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 2.
4. *Гриб В. В.* Законодательная (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12.
5. *Ешев М.А., Марков П. Н., Тхаркахо М. М.* Порталы электронных петиций как одна из форм реализации гражданских прав в Российской Федерации // Colloquium-journal. 2019. № 19 (43).
6. *Жожина М., Михайлова Н. В.* О демократизации законодательного процесса в Российской Федерации // Этносоциум и межнациональная культура. 2017. № 3 (105).
7. *Задорожня Г. В.* Законодавчі повноваження Українського народу // Юридичний вісник. 2009. № 3(12).
8. *Иванова А.* Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій // Український часопис конституційного права. 2019. № 2.
9. *Корф С. А.* Инициатива закона в русском праве // Право. 1902. № 12.
10. *Михеева И. В.* Частная законодательная инициатива в истории российского правотворчества // Юридическая наука и практика: Вестн. Нижегород. акад. МВД России. 2014. № 2 (26).
11. *Benkler Y.* Coase's Penguin, or, Linux and 'The Nature of the Firm' // Yale L.J. 2002. Vol. 112. N 3.

12. *Chung H., Duggan J.* A Formal Theory of Democratic Deliberation // Amer. Pol. Sci. Rev. 2020. Vol. 114. N 1.
13. *Elkins Z., Ginsburg T., Blount J.* The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval // Temple L. Rev. 2008. N 81.
14. *Faria C.* The open parliament in the age of the internet: can the people now collaborate with legislatures in lawmaking? Brasilia. 2013.
15. *Fiorina M. P.* Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement // Civic Engagement in American Democracy. Wash. (DC), 1999.
16. *Gallizioli G.* Better Regulation Impact on EU Law-Making // Teise. Vilniaus Universitetas. 2020. Vol. 114.
17. *Hottelier M.* Suisse: réforme des droits populaires de rang federal // Rev. fr. dr. constl. 2003. Vol. 55. Iss. 3.
18. *Hudson A.* When Does Public Participation Make a Difference? Evidence From Iceland's Crowdsourced Constitution // Pol'y Stud. Organization. 2018. Vol. 10. Iss. 2.
19. *Landau D.* The Importance of Constitution-Making // Denver L. Rev. 2012. N 89.
20. *Landemore H.* Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment // J. Pol. Phil. 2015. N 23 (2).
21. *Lastovka M.* Crowdsourcing as new instrument in policy-making: making the democratic process more engaging // Eur. View. 2015. Vol. 14.
22. *Michalczyk-Wliziło M.* Citizens' Legislative Initiative in Socially Controversial Matters Submitted to the Sejm of the 8th Term // Białostockie Studia Prawnicze. 2019. Vol. 24. N 1.
23. *Moreno E.A., Traverso D. B.* E-participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas? // Convergencia. 2009. Vol. 16. N 51.
24. *Onufreiciuc R., Olariu O.* Citizen Law Making v. Legal Illiteracy // Logos Universality Mentality Education Novelty: Law. 2019. Vol. 7. Iss. 2.
25. *Pérez I.J., Cabrerizo F.J., Alonso S., Dong Y. C.* et al. On dynamic consensus processes in group decision making problems // Inf. Sci. 2018. N 459.
26. *Ranchordas S., Voermans W.* Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public // Theory & Pr. Leg. 2017. Vol. 5. Iss. 1.

A. S. Koshel, *Ph.D. in pol. sci., lecturer, doctoral student (Saint Petersburg State University), vice-Rector for General Affairs (Far Eastern Federal University)*

USING THE TOOLS OF «E-PARLIAMENT» IN PARLIAMENTARY PROCEDURES

Foreign legal and political science notes the positive effect from the interpenetration of the institutions of direct and representative democracy, especially by way of modern

digital technologies. The key forms of such interpenetration have been and remain the popular (civil) legislative initiative and public hearings (public discussion of bills). The experience of crowdsourcing in carrying out legislative work, the involvement of citizens in the work of parliamentarians show a multiple increase in the level of citizens' trust in the institutions of parliamentary democracy, which is confirmed by foreign studies. According to the Levada Center in Russia since 2015 the level of disapproval about activities of the Russian State Duma has exceeded the level of approval and since this time the level of disapproval continue to grow up. For this reason, it is highly important for Russia to research the experience of those countries, that have managed to change the predominantly negative attitude of citizens towards parliamentary institutions to predominantly positive. For Russia, where, according to the Levada Center, the level of disapproval of the State Duma has exceeded the level of approval since 2015, the study of the experience of countries that have managed to change the predominantly negative attitude of citizens towards parliamentary institutions to predominantly positive is of high importance. The author comes to the conclusion that in Russia it is necessary to revive the popular legislative initiative at the federal level, including through the introduction of the institution of the legislative proposal. Secondly, the author proposes to legislatively regulate the possibility of submitting legislative proposals to the State Duma, including by expanding the functionality of the Russian Public Initiative Internet portal (roi.ru). Thirdly, the author considers it expedient to create in Russia an electronic platform for interaction between the parliament and civil society «Electronic Parliament of Russia», which allows, through electronic democracy, to increase public confidence in the activities of the Federal Assembly of the Russian Federation.

Keywords: parliament, parliamentary procedures, lawmaking, representative democracy, direct democracy, e-democracy, crowdsourcing, e-government, e-parliament.

Bibliography

1. *Afinogenov D. V.* Zakonodatel'naya iniciativa grazhdan i ih ob'edinenij v Rossijskoj Federacii // Publichnaya politika. 2008. N 1 (1) (in Russian).
2. *Baranov P. P.* Grazhdanskaya pravotvorcheskaya iniciativa v Rossijskoj Federacii: opyt pravotvorchestva na mestnom i regional'nom urovnjah // Filosofiya prava. 2014. N 2 (63) (in Russian).
3. *Vetyukov F. V.* Narodnaya zakonodatel'naya iniciativa kak forma vzaimodejstviya gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva // Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka. 2018. N 2 (in Russian).
4. *Grib V. V.* Zakonotvorcheskaya (pravotvorcheskaya) iniciativa kak forma vliyaniya institutov grazhdanskogo obshchestva na organy gosudarstvennoj vlasti // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2010. N 12 (in Russian).
5. *Eshve M. A., Markov P. N., Tharkaho M. M.* Portaly elektronnyh peticij kak odna iz form realizacii grazhdanskih prav v Rossijskoj Federacii // Colloquium-journal. 2019. N 19–7 (43) (in Russian).

6. *Zhozina M., Mihajlova N. V.* O demokratizaciji zakonodatel'nogo processa v Rossijskoj Federaciji // Etnosocium i mezhnacional'naya kul'tura. 2017. N 3 (105) (in Russian).

7. *Zadorozhnyja G. V.* Zakonodavchi povnovazhennya Ukraïns'kogo narodu // Yuridichnij visnik. 2009. N 3(12) (in Ukrainian).

8. *Ivanova A.* Pravo zakonodavchoï iniciativi narodu v konteksti zakonoproektu № 1015 i suchasnih diskusij // Ukraïns'kij chasopis konstitucijnogo prava. 2019. N 2 (in Ukrainian).

9. *Korf S. A.* Iniciativa zakona v russkom prave // Pravo. 1902. N 12 (in Russian).

10. *Miheeva I. V.* Chastnaya zakonodatel'naya iniciativa v istorii rossijskogo pravotvorchestva // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2014. N 2 (26) (in Russian).

Статья поступила в редакцию 15.09.2020