

Journal of Constitutionalism and Human Rights

№1, 2013

Журнал
конституционализма
и прав человека

Михаил Краснов

*«Смысл конституционно-правовой
апелляции к нравственным
категориям в контексте
европейской культуры»*

Владимир Кряжков

*«Общественное обсуждение
проектов законов и иных важных
решений в Российской Федерации
(конституционно-правовые вопросы)»*

Айдар Султанов

*«Как дело о цензурном запрете
помогло появлению важнейших
правовых позиций Большой Палаты
Европейского Суда по правам человека»*

Илья Честнов

*«Конструирование прав человека
в современном мире»*

Contents

3 От редакции

К. Беше-Головко

4 Doctrine / Доктрина

О. Бреский, «Гражданство и членство в Церкви в контексте постсекуляризма»

Т. Хаэлин, «Четыреста лет споров вокруг Альтузия и потребность в новой его интерпретации»

18 Governmental institutions/

Властные институты Государства

В. Кряжков, «Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы)»

В. Комарова, «Учредительная власть многонационального народа Российской Федерации в свете законодательных механизмов»

30 Democracy/ Демократия

М. Краснов, «Смысл конституционно-правовой апелляции к нравственным категориям в контексте европейской культуры»

Е. Лукьянова, «Мы вас увольняем... (общество и государство - диагностика состояния)»

41 Human Rights/ Права человека

И. Честнов, «Конструирование прав человека в современном мире»

Л. Брусницын, «Решения ЕСПЧ и проблемы их учета в государствах — членах Совета Европы (на примере уголовного судопроизводства): к реформе Конвенции о защите прав человека и основных свобод»

Т. Еремина, «Право доступа к государственной гражданской службе: истоки законодательного оформления»

53 The Practice of the European Court of Human Rights/ Практика Европейского суда по правам человека

А. Султанов, «Как дело о цензурном запрете помогло появлению важнейших правовых позиций Большой Палаты Европейского Суда по правам человека»

64 The Experience of Human Rights Activity/ Опыт правозащитной деятельности

Права и условия работы журналистов в Российской Федерации

70 Пресс-релиз

Конференция «Локальная демократия и проблемы энергетической безопасности в Евразийском регионе», Неаполь, 28-29 января 2013

Governmental institutions/ Властные институты Государства



В. А. Кряжков

Доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного и муниципального права НИУ «Высшая
школа экономики», заслуженный юрист РФ.

В статье рассматриваются конституционно-правовые вопросы общественных обсуждений законопроектов и иных важных решений в Российской Федерации. Анализируются международно-правовые и конституционные предпосылки таких обсуждений, а также федеральное и региональное законодательство в данной сфере. Констатируется, что в России это законодательство только начинает складываться, оно фрагментарно и противоречиво. Обосновывается необходимость принятия соответствующего федерального закона, его структура и содержание.

The article considers the constitutional and legal issues of public discussions of draft laws and other important decisions in the Russian Federation. Analyzes the international legal and constitutional background of these discussions, as well as federal and regional legislation in this area. It is noted that in Russia this legislation is just beginning to take shape, it is fragmentary and contradictory. Proves the necessity the adoption of the relevant federal law, its structure and content.

Ключевые слова: общественное обсуждение, проекты законов, федеральное и региональное законодательство.

Public comment, the draft laws, the federal and regional legislation.

«Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы)»

1. Опыт общественных обсуждений законопроектов и иных важных решений имел место еще в СССР в 80-е годы прошлого столетия¹. В настоящее время в Российской Федерации в новых государственно-правовых и технологических условиях наблюдается возрождение данной практики. Об этом свидетельствуют состоявшиеся обсуждения проектов федеральных законов «Об образовании», «О полиции», «О любительском рыболовстве» и др.². Причем, такой подход рассматривается как перспективный. Подобный вывод находит подтверждение в Концепции административной реформы в Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р³), в которой для улучшения взаимодействия власти и общества предлагается разработать и внедрить механизмы публичных обсуждений подготавливаемых решений. Схожие положения формулировались в программной статье В.Путина «Демократия и качество государства»⁴, в которой общегосударственное обсуждение законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, определялось как необходимая форма обеспечения «обратной связи», влияние народа на власть и процесс принятия решений. Данная установка, отмечу, была конкретизирована Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁵, которым Правительству РФ предписывается до 1 сентября 2012 г. сформулировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения с использованием сети Интернет и различных форм публичных консультаций (п.п. «а» п. 2).

2. Установки к информационной открытости согласуются с международно-правовыми требованиями. В частности, с положениями Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам от 27 ноября 2008 г.⁶, которая исходит из того, что органам государственной власти следует по собственной инициативе и в тех случаях, когда это оправдано, принимать меры по опубликованию официальных документов, которыми они располагают, в интересах повышения открытости и эффективности органов управления и содействия информационному вовлечению населения в дела, представляющие общий интерес (ст.10).

Конвенция ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (Орхусская конвенция) от 25 июня 1998г.⁸ непосредственно ориентирует органы государственной власти на публичное уведомление общественности о характере и проектах таких решений, на проведение их общественных обсуждений с предоставлением участникам возможности высказывать свои замечания с надлежащим их отражением в соответствующем решении (ч.2. 8 ст.6, ст.8).

3. В условиях, когда на разных уровнях открытость нормотворческой деятельности признается как ценность, особую актуальность обретает вопрос правового регулирования отношений, связанных с организацией и проведением общественных обсуждений законопроектов и иных важных решений.

Какова существующая российская правовая база в данной сфере?

Действующая Конституция РФ не содержит положений об общественных и каких-либо иных обсуждениях законопроектов и других важных вопросов государственной жизни⁹. Вместе с тем ее установления не отрицают такой возможности, более того, они

в своей совокупности создают предпосылки для вовлечения общественности в нормотворческий процесс. Это следует из норм Конституции, в которых закрепляются:

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);

признание идеологического и политического многообразия (ч.1, 3 ст.13);

обязанность органов публичной власти обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч.2 ст.24);

свобода мысли и слова; добровольность выражения своих мнений и убеждений; право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч.1, 3, 4 ст.29);

право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч.1 ст.32);

право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33);

возможность гражданам осуществлять местное самоуправление через референдум и другие формы непосредственного волеизъявления, выражать свое мнение при определении границ территорий, в пределах которых осуществляется это самоуправление (ч.2 ст. 130, ст. 131).

4. Общественное обсуждение проектов законов, иных нормативных правовых актов и важных решений — особый вид государственно-правовых отношений, возникающих между органами публичной власти и гражданским обществом в связи с нормотворчеством, в рамках которых гражданам (их представителям, объединениям) официально предлагается в установленном порядке выразить свое мнение (внести предложение, замечание, дополнение) по поводу разрабатываемых указанными органами правовых актов для последующего его учета при принятии соответствующего закона, иного нормативного правового акта или важного решения.

В настоящее время на федеральном уровне нет специального закона, комплексно регулирующего названные отношения. Однако некоторые их элементы получают отражение в праве. В частности, устанавливается:

органы государственной власти и органы местного самоуправления размещают в сети Интернет тексты проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительный орган муниципального образования (подпункт «б» ч.1 ст.13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁰);

граждане и общественные объединения вправе участвовать в обсуждении проектов программ в области использования атомной энергии и некоторых других вопросов в этой области (ст.14 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. «Об использовании атомной энергии»¹¹), объектов экологической экспертизы (ст. 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе»¹²),

градостроительных решений (ст.39, 40 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г.¹³);

общественные объединения вправе участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти (ст. 17, 27 Федерального закона от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»¹⁴, ст. 4 Федерального закона от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии»¹⁵);

саморегулируемая организация вправе участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направлять в органы государственной власти и органы местного самоуправления заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов нормативных правовых актов (п.3 ч.3 ст.6 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. «О саморегулируемых организациях»¹⁶);

Общественная палата РФ вправе в установленном порядке проводить общественные экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов; ее заключения подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 2, 16, 18, 19 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»¹⁷);

органы местного самоуправления путем публичных слушаний проводят обсуждение проектов муниципальных правовых актов, а также организуют опросы граждан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений (ст. 28, 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸).

5. Государственная Дума Федерального Собрания РФ, как записано в ее Регламенте (утв. постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. №213-III ГД¹⁹) при рассмотрении законопроектов учитывает позиции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и заключения Общественной палаты РФ (ч.2 ст. 118, ч.7 ст. 119), а также может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении (ч.6 ст.119). Это означает, что всенародное обсуждение законопроектов определяется как одна из возможных (факультативных) стадий законодательного процесса.

Указанное положение о всенародных обсуждениях не конкретизируется в Регламенте Государственной Думы или в каком-либо ином правовом акте. Однако, если следовать логике и использовать по аналогии правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные применительно к участию в обсуждении федеральных законопроектов субъектов РФ (см. постановления Конституционного Суда от 9 января 1998 г. №1-П, от 11 июня 2003 г. №10-П, от 23 апреля 2004 г. №8-П, от 29 ноября 2006 г. №9-П²⁰), то можно прийти к выводу о том, что:

отношения, связанные с проведением всенародных обсуждений законопроектов, требуют принятия специального нормативного правового акта не ниже уровня федерального закона;

сама Государственная Дума может урегулировать некоторые процедурные моменты организации всенародных обсуждений законопроектов в своем Регламенте, например, так, как это сделано применительно к парламентским слушаниям, проводимым ею (ст. 61-71 Регламента Государственной Думы);

из норм Конституции РФ (ст.104-108) не следует, что всенародные обсуждения законопроектов – обязательный элемент законодательного процесса; их организация находится на усмотрении

Государственной Думы;

цель проведения всенародных обсуждений законопроектов – выяснение и обсуждение мнений для выработки более согласованного проекта федерального закона. Из этого, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить требования, заявленные участниками обсуждений.

6. На упорядочение процедуры обсуждения гражданами законопроектов нацелен Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»²¹. 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.

Позднее Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. №159 были утверждены Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов²². Данные Правила определяют порядок проведения указанных обсуждений с использованием сети Интернет относительно проектов федеральных законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с планом законодательной деятельности Правительства РФ²³, поручениями Председателя или заместителей Председателя Правительства РФ, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации. При этом предусматривается, что:

после внесения федеральным органом исполнительной власти в Правительство РФ законопроекта с указанием привлекаемых экспертов из числа работников данного органа и представителей организаций, соответствующий департамент-исполнитель Правительства РФ направляет его отобранному в установленном порядке оператору для организации проведения общественного обсуждения законопроекта;

общественное обсуждение законопроектов проводится однократно в срок, не превышающий 30 дней;

по результатам общественного обсуждения законопроекта оператор представляет в Правительство РФ отчет, включающий анализ поступивших в ходе обсуждения замечаний и предложений, на основе которого департамент-исполнитель готовит предложения о представлении законопроекта на рассмотрение Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности либо о его возвращении в соответствующий федеральный орган исполнительной

власти на доработку с учетом замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения;

после доработки законопроекта федеральный орган исполнительной власти повторно вносит его в Правительство РФ с приложением справки об учете замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения (в случае отказа от их учета – с указанием причин принятия такого решения).

Обращает на себя внимание, что названные Правила, имея один предмет регулирования с упомянутым выше Указом Президента РФ, вопреки требованиям Конституции РФ (ч.1 ст.115), не сопрягаются с данным Указом. Это проявляется в том, что он не упоминается ни в Постановлении Правительства РФ, утвердившем Правила, ни в самих Правилах; Правила, по сути, вводят особый «правительственный» порядок проведения общественных обсуждений, не связанный с «президентским» и отличающийся от него по кругу обсуждаемых законопроектов, транспарентности и возможности граждан контролировать процесс.

При этом Указ и Правила имеют некоторые общие моменты. Они состоят в том, что санкционированные ими общественные обсуждения: ограничиваются лишь социально-экономическими законопроектами¹⁴, не распространяются на иные проекты законов, нормативных правовых актов и решений; связываются только с использованием сети Интернет; во многом носят технический характер, не предполагают участие общественности и независимых экспертов на всех этапах обсуждения и учета их мнения в итоговом документе.

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, на мой взгляд, 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 влетают 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.

Указ, в отличие от Правил, заключает в себе неопределенность относительно того, на какие законопроекты распространяются его положения. Можно предположить, что они касаются только проектов, подготовленных Президентом РФ и Правительством РФ, и их обсуждение организуется ими до внесения соответствующих законопроектов в Государственную Думу. Такой подход возможен и он согласуется с требованиями Конституции РФ.

Однако не исключается и другая трактовка Указа: его положения распространяются на все законопроекты, в том числе и те, которые находятся на рассмотрении Государственной Думы. В подобном случае «указное» регулирование общественных обсуждений законопроектов будет означать:

а) либо как превышение полномочий Президента РФ, его вмешательство, вопреки нормам Конституции РФ (ст.10, 104-108), в законодательный процесс,

б) либо как вынужденная и временная мера (до принятия соответствующего полноценного федерального закона), обусловленная конституционным статусом Президента РФ (ст.80, 90),

в силу которого он обязан издавать обеспечивающие исполнение Конституции и законов правовые акты, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы. Данная правовая позиция обосновывается в постановлениях Конституционного Суда РФ от 31 июля №10-П, от 30 апреля 1996 г. №11-П, от 9 января 1998 г. №1-П, от 27 января 1999 г. №2-П, от 1 декабря 1999 г. №17-П и от 25 июня №9-П¹⁵. И все же, когда организуются общественные обсуждения законопроектов, находящихся на рассмотрении Государственной Думы, они не могут проходить без ее участия и не учитывать установленные правила законодательного процесса.

7. Отношения, связанные с обсуждением проектов законов и иных нормативных правовых актов, регулируются на уровне субъектов Российской Федерации. Допустимость и целесообразность такого регулирования следует:

как из общих норм Конституции РФ, приведенных выше, так и норм, гарантирующих субъектам РФ самостоятельность в осуществлении собственной нормотворческой деятельности (ч.2 ст.5, ст. 10, ч.2 ст.11, 72, 73, 76);

Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁶, который:

гарантирует самостоятельность осуществления органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий (п. «ж» ч.1 ст.1);

вменяет в обязанность органам государственной власти субъектов РФ обеспечивать реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч.2 ст.1);

предоставляет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ возможность самостоятельно решать вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности (ч.8 ст.4);

требует открытости в деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (ч.12 ст.4);

уполномочивает законодательный (представительный) орган государственной власти РФ осуществлять законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта РФ (п. «б» ч.1 ст.5).

Названные правовые нормы пока мало стимулируют к созданию надлежащих правовых основ для организации и проведения общественных обсуждений проектов законов, иных нормативных правовых актов и решений в субъектах РФ. В частности, анализ регионального законодательства¹⁷ показал, что подобные обсуждения нормативно признаются в качестве элемента нормотворческого процесса только в 31 субъекте РФ. При этом на уровне уставов (основных законов) субъектов РФ соответствующие положения фиксируются в трех областях – Калужской (ст.10), Нижегородской (ст.9) и Омской (ст.36). Специальные законы действуют в: Республике Башкортостан – Закон от 23 декабря 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни», Республике Мордовия – Закон от 12 марта 1991 г. (в ред. от 27 июня 1995 г.) «О Всенародном обсуждении важных вопросов государственного и общественного значения» и Калининградской области – Закон от 17 мая 2004 г. «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения». В остальных случаях соответствующие нормы (в виде одной статьи, как правило, общего содержания¹⁸) включаются в различные правовые акты: законы о правовых актах

(Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, г. Москва, Курганская и Тамбовская области, Чукотский автономный округ), законы о законотворческой деятельности (Республика Бурятия, области – Архангельская, Брянская, Кемеровская, Сахалинская, Ямало-Ненецкий автономный округ), законы о законодательном органе (области – Магаданская и Ростовская), регламенты законодательного органа (Республика Коми, Ставропольский край, области – Вологодская, Иркутская, Нижегородская), в иные правовые акты (например, в Костромской области норма об общественных обсуждениях размещена в Кодексе о референдумах от 31 марта 1999 г.). В Республике Саха (Якутия) постановлением Правительства от 26 мая 2011 г. №235 утверждено Положение об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых Правительством Республики Саха (Якутия), в Чувашской Республике действует Указ Главы Республики от 9 апреля 2012 г. №36 «Об общественном обсуждении проектов законов Чувашской Республики», в Свердловской области – Указ Губернатора от 9 марта 2011 г. №142-УГ «Об общественных обсуждениях проектов законов Свердловской области», в Калужской области – постановление Законодательного Собрания от 20 октября 2011 г. №408 «О Порядке проведения всенародного обсуждения проекта закона Калужской области, принятого Законодательным Собранием в первом чтении», а в Тверской области – постановление Администрации Тверской области от 27 сентября 2006 г. №250-ПА «О порядке проведения обсуждений проектов нормативных правовых актов Тверской области, вносимых Губернатором Тверской области в Законодательное Собрание Тверской области».

Рассматриваемые обсуждения касаются проектов правовых актов и иных важных вопросов уровня субъекта РФ, имеют разное наименование (общественное обсуждение, всенародное обсуждение, народное обсуждение, публичное обсуждение), ориентированы на традиционные и современные формы (с использованием сети Интернет).

Таким образом, анализ регионального нормативно-правового регулирования отношений, связанных с общественным обсуждением проектов законов и иных правовых актов, свидетельствует о его зачаточном состоянии. Оно вообще не упоминается в законодательстве 52 субъектов Российской Федерации, а в тех случаях, когда общественные обсуждения названы в качестве элемента нормотворческого процесса (института непосредственной демократии), это сделано весьма скромно. Подобное отражает степень общего понимания принципов и необходимости организации указанных общественных обсуждений, в целом соответствует тому положению вещей, которое имеет место на общефедеральном уровне.

8. Стремление к расширению общественных обсуждений и избавлению их от бюрократического манипулирования обуславливает необходимость создания в данной области соответствующих правовых основ. В этих целях, на мой взгляд, нужно не дополнять и уточнять разрозненные действующие нормы, а, опираясь на отечественный опыт¹⁴ и зарубежную практику¹⁵, принять, прежде всего, полноценный федеральный закон об общественном обсуждении проектов федеральных законов и иных важных решений¹⁶. В указанном законе целесообразно:

в разделе «Общие положения»:

раскрыть содержание ключевых понятий, например, «законопроект», «общественное обсуждение», «важные решения», «общественность», «заинтересованная общественность», «учет предложений» и т.д.;

сформулировать цели общественных обсуждений;

закрепить принципы общественных обсуждений (равенство прав граждан и общественных объединений, свобода волеизъявления, объективность, гласность, обязательность рассмотрения и учета поступивших предложений и т.д.);

определить предмет общественных обсуждений (например,

законопроекты, находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе; законопроекты, разрабатываемые Правительством РФ (федеральными органами исполнительной власти) и Президентом РФ; концепции или наиболее важные положения проектов законов, затрагивающие права и интересы значительной части граждан, отдельных этнических сообществ; законопроекты, которые не могут быть приняты без общественного обсуждения);

очертить круг вопросов, которые не могут быть вынесены на общественное обсуждение (например, не нуждающиеся в правовом регулировании, не согласованные с требованиями Конституции РФ др.);

назвать обстоятельства, исключающие проведение общественных обсуждений (например, военное и чрезвычайное положение);

закрепить порядок финансирования общественных обсуждений;

установить ответственность за нарушение законодательства об общественных обсуждениях;

в разделе «Условия проведения общественных обсуждений»:

назвать участников общественных обсуждений (граждане, общественные объединения, органы публичной власти, учреждения и организации);

определить, кто вправе организовывать проведение общественных обсуждений (орган государственной власти, разрабатывающий проект, или уполномоченный на принятие соответствующего акта);

установить круг субъектов, наделенных правом инициировать проведение общественных обсуждений (субъекты законодательной инициативы, субъекты Российской Федерации, общественные объединения федерального уровня и группы граждан определенной численности);

урегулировать порядок реализации гражданами права выступать с инициативой проведения общественных обсуждений;

раскрыть обязательность проведения общественных обсуждений;

в разделе «Порядок проведения общественных обсуждений»:

урегулировать отношения, связанные с назначением общественных обсуждений;

определить статус структур, организующих общественное обсуждение и осуществляющих технические операции этом случае;

установить правила размещения законопроектов в сети Интернет на соответствующих официальных или специальных сайтах, а также публикации данных законопроектов в средствах массовой информации¹⁷

сформулировать требования, предъявляемые к предложениям, поступающим в ходе обсуждения, и основания, по которым они могут не рассматриваться¹⁸;

закрепить процедуру рассмотрения поступающих предложений по вынесенному на обсуждение законопроекту (каналы поступления, регистрация, учет, обобщение, хранение);

установить правила, обеспечивающие доступ граждан и других субъектов – участников общественного обсуждения законопроекта к поступающим предложениям, соответствующим обзорам и аналитическим материалам;

урегулировать отношения, связанные с проведением экспертиз и публичных слушаний по законопроекту и предложениям, поступающим в ходе его общественного обсуждения; их обнародования и использования полученных предложений как

общественного достояния в течение установленного срока.

В систему российского законодательства об общественных обсуждениях проектов законов и других важных решений должны включаться и соответствующие законы субъектов РФ, при подготовке которых названный выше федеральный закон мог бы использоваться как модельный.

и Федерального закона от 13 января 1995 г. «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (см.: СЗ РФ. 1995. №3. Ст. 170).

¹¹ Полагаю, что отношения, связанные с предложениями, поступающими в ходе общественного обсуждения, имеют особую природу. Поэтому на них могут распространяться положения Федерального закона от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2006. №19. Ст. 2060), но только в той части, как это определит предлагаемый нами федеральный закон.

¹² См.: Крайнов В.А. Информация в советской представительной системе (правовые и организационные проблемы). Свердловск, 1987. С.118-131; Законодательная социология. Ответ ред. В.П. Казимирчуку и С.В. Поленина. М., 2010. С. 147-155.

¹³ О данных обсуждениях и их значении см.: Ослон А. Апология умной толпы // ИГ-сценарии. Приложение к «Независимой газете». 2012. 28 февраля; Буров В. Сетевая Дума работает всегда // Там же.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2005. №46. Ст. 4720.

¹⁵ См.: Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

¹⁷ См.: www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/conv-ofc-2008.htm. Перевод А.Риктера.

¹⁸ См.: СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Можно обратить внимание на то, что Конституция СССР 1977 г. включала подобные нормы, закрепляя всенародные обсуждения важных вопросов государственной жизни в качестве элемента политической системы (ст.5) и, соразмерно с этим, гарантируя право граждан участвовать в обсуждении законов и решений общегосударственного и местного значения (ст.48). Схожие положения содержала Конституция РСФСР 1978 г. (ст.5, 46). В настоящее время нормы, ориентирующие на проведение общественных обсуждений, прописаны в Конституции Республики Беларусь (ч.3 ст. 37), Конституции Колумбии (ч.1, ст.103) и Конституции Аргентины (ч.2 ст. 40) (см.: Васильева Т. Элементы непосредственной демократии в системе представительного правления: конституционная регламентация // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. №5 (78). С.34).

²⁰ См.: СЗ РФ. 2009. №7. Ст. 776.

²¹ См.: СЗ РФ. 1995. №48. Ст.4552.

²² См.: СЗ РФ. 1995. №48. Ст.4556.

²³ См.: СЗ РФ. 2005. №1 (ч.1). Ст.16.

²⁴ См.: СЗ РФ. 1995. №21. Ст.1930.

²⁵ См.: СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2965.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2007. №49. Ст. 6076.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2005. №15. Ст.1277.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2003. №40. Ст.3822.

²⁹ См.: СЗ РФ. 1998. №7. Ст. 801.

³⁰ См.: СПС «КонсультантПлюс».

³¹ См.: СЗ РФ. 2011. №7. Ст.939.

³² См.: СЗ РФ. 2012. №10. Ст. 1247.

³³ При определенных условиях эти Правила (п.7) распространяются и на разрабатываемые законопроекты, не предусмотренные планом законопроектной деятельности Правительства РФ.

³⁴ На данное обстоятельство как недостаток рассматриваемого Указа Президента РФ уже обращалось внимание (см.: Колесников Е.В., Пахотных Д.В. Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2011. №10. С.62).

³⁵ См.: СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ См.: СЗ РФ. 1999. №42. Ст.5695.

³⁷ Данный анализ проводился с использованием базы данных СПС «КонсультантПлюс» по состоянию на август 2012 г.

³⁸ Например, в ст.9 Закона города Москвы от 8 июля 2009 г. «О правовых актах города Москвы» записано: «2. По решению органов государственной власти (должностных лиц), в компетенции которых отнесены разработка или принятие (издание) соответствующих нормативных правовых актов, может проводиться общественное обсуждение их проектов. 3. В целях проведения общественного обсуждения проекты нормативных правовых актов, пояснительные записки к ним, иные документы размещаются на официальных сайтах органов государственной власти или специально созданных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. На указанных сайтах также должна размещаться информация о порядке направления гражданами замечаний и предложений по проекту нормативного правового акта с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение. 4. Результаты ...общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов учитываются в процессе последующей работы над данными проектами».

³⁹ См.: Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // Ведомости ВС СССР. 1987. №26. Ст. 387.

⁴⁰ См., например: Кабышев С.В. Общественное мнение и законоотворчество: канадские подходы // Государство и право. 2011. №9. С.93-96.

⁴¹ На необходимость принятия такого закона в контексте складывающейся практики обращает внимание С.А. Авакян (см.: Авакян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. №1. С.15).

⁴² Необходимо обеспечить связанность регулирования данных отношений с положениями Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».