

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский государственный университет правосудия»**

На правах рукописи

Иванов Иван Васильевич

**ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 — Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

**Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Умнова Ирина Анатольевна

Москва – 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	18
§1.1. Становление и развитие института общественного обсуждения в Российской Федерации.....	18
§1.2. Институт общественного обсуждения в системе народовластия: понятие, виды, основные элементы и состояние конституционно-правового регулирования	40
Глава 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	79
§ 2.1. Предмет общественного обсуждения в Российской Федерации.....	79
§2.2. Уровни и участники общественного обсуждения в Российской Федерации.....	123
§2.3. Правовые последствия реализации института общественного обсуждения в Российской Федерации.....	140
Глава 3. СТАДИИ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	149
§3.1. Стадия выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения.....	149
§3.2. Стадия организации и проведения общественного обсуждения.....	164
§3.3. Стадия подведения итогов общественного обсуждения.....	184
Заключение.....	195
Список использованных источников.....	200
Приложение:	
1. Концепция проекта Федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации».....	220
2. Проект Федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации».....	223

Введение

Актуальность выбранной темы диссертационного исследования

Народовластие является одной из основополагающих конституционных ценностей, от которого зависит политический режим государства, реализация прав и свобод человека и гражданина, возможность многонационального народа Российской Федерации принимать решения по важным вопросам государственного значения, формировать органы государственной власти и наделять полномочиями должностных лиц.

Конституционно-правовой институт общественного обсуждения вопросов публичного (государственного и муниципального) значения является одним из консультативных институтов народовластия в Российской Федерации. В 2011 – 2016 гг. усилилась динамика его нормативно-правового регулирования. За этот период был издан Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», в 18 субъектах Российской Федерации приняты специальные законы об общественном обсуждении законопроектов, вопросов государственного или муниципального значения.¹ При этом в науке современного отечественного конституционного права отсутствуют комплексные исследования института общественного обсуждения вопросов публичного значения, теоретическое и практическое обоснование его содержания, процесса реализации и мер по совершенствованию его конституционно-правового регулирования. До настоящего времени не обобщена практика реализации общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что негативно влияет на определение преимуществ и недостатков данного института. В то же время

¹ В период 2011-2016 гг. нормативные правовые акты об общественном обсуждении законопроектов, социально-экономических вопросов приняты в Республиках Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия), Коми, Чувашской Республике; Архангельской, Астраханской, Вологодской, Калужской, Костромской, Новгородской, Псковской, Свердловской, Томской, Тюменской, Ульяновской областях; Забайкальском, Ставропольском краях. Ранее подобные правовые акты были приняты в Республике Татарстан (2003 г.); Калининградской области (2004 г.); Красноярском крае (2009 г.).

на федеральном уровне так и не принят Федеральный закон, учитывающий опыт, инициированный Указом Президента Российской Федерации. Кроме того, имеется множество пробелов в нормативно-правовом регулировании общественного обсуждения: отсутствует детальная регламентация форм проведения подобного обсуждения; сроков проведения его стадий (выдвижение инициативы; непосредственное проведение); прав и обязанностей участников данного института, исполнение которых нуждается в теоретическом осмыслении и обосновании.

О несовершенстве нормативно-правового регулирования института общественного обсуждения в Российской Федерации свидетельствует отсутствие обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления учитывать результаты общественного обсуждения при принятии решений, что вызвало в науке отечественного конституционного права дискуссии о характере юридических последствий результатов общественного обсуждения. Для повышения эффективности исследуемого института требуется определенность в условиях, при которых компетентные органы обязаны использовать в той или иной мере результаты общественного обсуждения.

Вышеперечисленное определяет актуальность формирования единой концепции и унификации нормативно-правового регулирования института общественного обсуждения в Российской Федерации, обоснования эффективности и целесообразности применения исследуемого института в современных российских политико-правовых реалиях.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования определяется совокупностью научных трудов по проблеме реализации народовластия, в том числе его непосредственных форм.

Значительный вклад в развитие конституционно-правовой теории участия граждан, населения, народа в обсуждении важных вопросов государственного и муниципального значения внесли следующие ученые: С.А. Авакьян, С.А. Богомолов, Г.И. Злоказов, М.Р. Калантарова, Е.М.

Ковешников, В.В. Комарова, В.Ф. Коток, В.С. Кронский, В.А. Кряжков, Л.А. Нудненко, О.П. Сидорова, Н.Я. Соколов, И.А. Старостина, М.А. Федотов, М.А. Шафир и др.

В науке отечественного конституционного (государственного) права народовластие комплексно было исследовано в трудах В. Алексева «Народовластие в древней Руси» (1904 год); Я.М. Магазинера «Самодержавие народа. Опыт социально-политической конструкции суверенитета» (1907 год); А.А. Безуглова «Суверенитет советского народа» (1975 год); В.Т. Кабышева «Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы» (1979 год); Ю.И. Скуратова «Народный суверенитет развитого социализма. Конституционные вопросы» (1983 год); Л.А. Нудненко «Теория демократии» (2001 год); В.Н. Руденко «Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты» (2003 год); В.В. Комаровой «Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры)» (2006 год); В.В. Киреева, В.А. Лебедева «Суверенная демократия как конституционная идея современной России» (2007 год), И.В. Иванова «Суверенитет многонационального народа Российской Федерации. Вопросы теории и практики» (2015 год) и других.

Диссертационным исследованием советского периода, имеющим схожий объект и предмет исследования, является кандидатская диссертация И.А. Старостиной (Чуриной) «Политико-правовой институт всенародных обсуждений» (1988 год). В дальнейшем институт общественного (всенародного) обсуждения публичных вопросов комплексно не исследовался в работах отечественных государствоведов. Имеются докторские и кандидатские диссертационные исследования, предмет которых тесно связан с конституционно-правовой природой общественного обсуждения публичных вопросов в качестве консультативного института непосредственной демократии: Л.А. Нудненко, Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления. (Проблемы теории и практики), 2001 г.; В.Н. Руденко, Конституционно-

правовые проблемы прямой демократии в современном обществе, 2003 г.; В.В. Комарова, Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики, 2006 г. (докторские диссертации); Р.Ю. Горлачев, Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации, 2003 г.; А.Н. Нифанов, Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления, 2003 г. (кандидатские диссертации).

Объектом диссертационного исследования являются правовые отношения, отражающие состояние конституционно-правового регулирования и реализации института общественного обсуждения вопросов публичного значения в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования является совокупность норм права, регулирующих организацию и проведение общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Цель диссертационного исследования состоит в определении конституционно-правового содержания института общественного обсуждения и конституционно-правовых мер обеспечения эффективности его реализации.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- проведение периодизации становления и развития института общественного обсуждения в Российской Федерации;
- формулирование основных понятий, необходимых для раскрытия темы диссертационного исследования: «конституционно-правовой институт общественного обсуждения», «вопросы, имеющие публичное значение»;
- определение состояния и внесение предложений по совершенствованию конституционно-правового регулирования и реализации института общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях;

- определение предмета, состава участников и видов института общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и в муниципальных образованиях;

- выявление необходимых стадий процесса общественного обсуждения, с определением их особенностей, значимости для последовательной и эффективной реализации исследуемого института непосредственной демократии;

- анализ практики и внесение предложений по совершенствованию конституционно-правовых мер обеспечения эффективности реализации института общественного обсуждения в Российской Федерации;

- определение перспективных направлений совершенствования конституционно-правового регулирования института общественного обсуждения, в том числе посредством принятия специального федерального закона.

Методологическую основу настоящей диссертационной работы составили как общенаучные (диалектический, структурно-функциональный, индукции и дедукции, анализа и синтеза), так и частнонаучные (историко-правовой, формально-юридический, анализа документов и сравнительно-правовой) методы исследования.

В вопросе изучения института общественного обсуждения автор главным образом опирался на метод диалектики, позволяющий выявить политико-правовые факторы, определяющие характер и содержание данного института. Историко-правовой метод позволил определить общественно-политическую реальность того или иного периода и факторы, способствующие становлению и развитию института общественного обсуждения. Благодаря историко-правовому методу удалось проследить эволюцию данного института от советского государственного права до современного российского конституционного права.

Теоретические основы исследования базируются на работах отечественных ученых в области конституционного права и муниципального права.

Автор опирался на исследования в сфере конституционно-правового регулирования основ конституционного строя, прав и свобод человека, институтов непосредственной демократии в Российской Федерации, которые затрагивались в трудах следующих государствоведов: С.А. Авакьяна, А.А. Безуглова, С.А. Богомолова, О.Н. Булакова, М.В. Варлен, В.М. Гессена, И.В. Гранкина, Н.С. Грудинина, С.Г. Гурвича, В.В. Ершова, Д.Л. Златопольского, Г.И. Злоказова, В.Т. Кабышева, М.Р. Калантаровой, В.А. Кряжкова, Е.М. Ковешникова, А.Н. Кокотова, В.В. Комаровой, В.С. Кронского, О.Е. Кутафина, И.Д. Левина, А.И. Лепешкина, Л.А. Моджорян, С.В. Нарутто, А.М. Николаева, Л.А. Нудненко, Д.Д. Остапенко, А.Н. Писарева, М.Н. Прудникова, В.В. Полянского, А.И. Порфирьева, Ю.А. Решетова, А.С. Саломаткина, В.Е. Сафонова, О.П. Сидоровой, Ю.И. Скуратова, Н.Я. Соколова, И.А. Старостиной, П.И. Стучки, Ю.Г. Судницина, Ю.А. Тихомирова, И.П. Трайнина, И.А. Умновой (Конюховой), В.И. Фадеева, И.Е. Фарберова, М.А. Федотова, В.Е. Чиркина, М.А. Шафира, Б.С. Эбзеева и других.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В диссертационной работе использовано также законодательство Союза ССР. Проанализированы отдельные решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Эмпирическая база диссертационного исследования. Проведено исследование 277 архивных документов общественного (всенародного)

обсуждения гражданами проектов Конституций СССР 1936, 1977 гг., хранящихся в фондах Государственного архива Российской Федерации.²

Изучена практика применения института общественного обсуждения в Российской Федерации в период 2010 - 2015 гг. на основе более 100 документов (письма, информационные сообщения, доклады) органов государственной власти, органов местного самоуправления; данных опроса 52 муниципальных служащих 34 муниципальных образований Московской области.³ Учтены результаты эмпирических исследований, проведенных другими авторами. Материалы эмпирической практики в полном объеме использованы в диссертационном исследовании.

Научная новизна определяется теоретическими и практическими положениями настоящего диссертационного исследования, позволившими комплексно раскрыть содержание конституционно-правового института общественного обсуждения вопросов публичного значения, выделить его отличительные признаки, внести предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования и обеспечению реализации данного института.

В результате проведенного конституционно-правового исследования выдвинуты авторские определения таких понятий как «институт общественного обсуждения вопросов публичного значения»; «процесс общественного обсуждения».

В диссертационном исследовании предложены меры по совершенствованию конституционно-правового регулирования института

² Государственный архив Российской Федерации:

фонд 3316:

Оп. 41. Д. 1-79; 81-87; 97; 109; 126-128; 130-131; 140; 157; 171; 177; 186-188;

Оп. 40. Д. 18;

Оп. 131. Д. 64-111;

фонд 7523:

Оп. 131. Д. 64-110; 115; 121-141; 144; 148-150; 154-157; 164; 169-322.

³ В опросе участвовали представители:

- городских округов: Балашиха, Бронницы, Долгопрудный, Домодедово, Звенигород, Красноармейск, Королев, Котельники, Лосино-Петровский, Орехово-Зуево, Пущино, Рошаль, Химки, Электросталь;

- муниципальных районов: Воскресенский, Дмитровский, Егорьевский, Зарайский, Клинский, Коломенский, Луховицкий, Люберецкий, Можайский, Ногинский, Орехово-Зуевский, Павлово-Посадский, Раменский, Рузский, Солнечногорский, Талдомский, Чеховский, Шатурский, Шаховской, Щелковский.

общественного обсуждения. В частности, разработан проект федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации», направленный на унификацию и расширение сфер применения исследуемого института непосредственной демократии.

Результатом диссертационного исследования являются следующие положения и выводы, выносимые на защиту:

1. Выявлены особенности становления и развития института общественного (всенародного) обсуждения в советский и современный периоды российской государственности, свидетельствующие о сохранении значимости данного института, с одной стороны, и необходимости совершенствования его конституционно-правового регулирования, с другой стороны:

Советский период характеризовался наличием всенародного обсуждения как устойчивого способа получения необходимой государству информации относительно проектов советских конституций и наиболее значимых для общества текущих законов. Особенностью развития данного института в этот период являлась его последовательная легализация, выразившаяся в закреплении общественного обсуждения на конституционном уровне и принятии Закона СССР от 30 июля 1987 года «О всенародном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни»; Закона РСФСР от 20 апреля 1988 года «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни». Специализированные законы создали гарантии действенного функционирования института общественного (всенародного) обсуждения вопросов публичного значения в механизме народовластия.

Современный российский период формирования института общественного обсуждения (с 1993 года по настоящее время) отличается законодательным регулированием исследуемого института преимущественно на уровне субъектов Российской Федерации. На

федеральном уровне конституционно-правовое содержание определяется Указом Президента Российской Федерации, что свидетельствует о незавершенности процесса законодательного регулирования данного института.

2. Предложена следующая классификация обязательных стадий конституционно-правового процесса общественного обсуждения в Российской Федерации, закрепление которых необходимо при осуществлении конституционно-правового регулирования данного института: 1) выдвижение инициативы; 2) организация и проведение общественного обсуждения; 3) подведение органами государственной власти, органами местного самоуправления итогов общественного обсуждения вопросов публичного значения.

3. Выявлен перечень основных правовых форм, составляющих объект общественного обсуждения: проект нормативного правового акта; проект решения органа государственной власти, органа местного самоуправления.

Обозначен круг основных вопросов, составляющих предмет общественного обсуждения: государственные и муниципальные стандарты; институционально-правовые меры, отражающие намерение проведения реформ и преобразований, влияющих на правовое положение человека и органов публичной власти; иные важные вопросы политической, социально-экономической, духовно-культурной значимости, влияющие на правовой статус народа, населения и человека.

Приведенный перечень правовых форм и вопросов, образующих соответственно объект и предмет института общественного обсуждения, носит открытый характер и может быть расширен в законах и иных нормативных правовых актах с учетом объективной необходимости. Главным фактором, определяющим расширение объекта и предмета общественного обсуждения, является легитимация важных государственных или муниципальных решений и необходимость достижения более высокой степени консолидации российского общества по основным вопросам

развития Российской Федерации и её территорий, по учету правовых интересов социальных общностей и отдельного человека.

4. Определены виды общественного обсуждения на основании его классификации по территории, целевой аудитории, формам проведения.

По территории распространения институт общественного обсуждения допустимо подразделить на федеральные, субъектов Российской Федерации и муниципальные общественные обсуждения.

В зависимости от степени охвата социальной общности институт общественного обсуждения разграничивается на всенародные обсуждения; локальные (привязанные к конкретному месту жительства) и профессионально-корпоративные (ведомственные, среди определенной категории граждан: медики, учителя, ученые и пр.).

В зависимости от формы проведения общественных обсуждений целесообразно их квалифицировать на очные (участие граждан в собраниях, на конференциях и др.) и заочные (направление гражданами замечаний и предложений посредством сети «Интернет», писем и др.).

Наряду с видами общественного обсуждения, определены институционально-правовые формы его проведения: письменные обращения граждан, общественных объединений, профессиональных сообществ; собрания, конференции, митинги, публичные слушания; заседания и иные институционально-правовые формы деятельности Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации; организация теле, радио - передач; публикации в газетах, журналах; размещение информации на специальных сайтах, официальных сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления в сети «Интернет». Возможны иные правовые формы проведения института общественного обсуждения, исчерпывающий перечень которых не регламентирован действующим законодательством.

5. Обосновано, что институт общественного обсуждения в Российской Федерации должен отвечать следующим требованиям:

- регламентация нормативными правовыми актами соответствующих уровней: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В обратном случае, высказывания гражданами, общественными объединениями своего мнения относительно того или иного вопроса государственного либо муниципального значения не могут быть квалифицированы в качестве правовых форм реализации конституционно-правового института общественного обсуждения;

- определение максимально возможного по составу круга инициаторов его проведения: граждане; общественные объединения; органы государственной власти, органы местного самоуправления;

- закрепление недопустимости множественного толкования результатов обсуждения;

- установление обязательности публичного подведения итогов общественного обсуждения органами государственной власти и органами местного самоуправления.

6. С целью совершенствования конституционно-правового регулирования института обсуждения обоснована необходимость принятия специального Федерального закона «Об общественном обсуждении важных вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации». Данный федеральный закон позволит систематизировать принципы и нормы права, формирующие институт общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; устранить существующие пробелы в праве и иные проблемы нормативно-правового регулирования исследуемого института непосредственной демократии. В частности, по сравнению с существующей практикой рекомендуется расширить круг лиц, иницирующих проведение общественного обсуждения, включить в него граждан Российской Федерации; определить количество подписей граждан, необходимых для инициирования проведения общественного обсуждения на уровне

Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

7. Обозначен круг гарантий, необходимых для реализации института общественного обсуждения. Практика организации общественного обсуждения свидетельствует о необходимости создания на период организации и проведения обсуждения специальной комиссии, в функции которой входило бы непосредственное обеспечение проведения общественного обсуждения, обобщение его результатов и составление доклада об итогах проведения общественного обсуждения. В целях совершенствования процедуры проведения общественного обсуждения целесообразно также создание оператора (модератора) данного обсуждения, наделение его полномочиями по сбору и обобщению результатов общественного обсуждения.

8. В целях унификации и расширения практики применения института общественного обсуждения на региональном уровне автором выработано предложение о дополнении статьей Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следующими положениями:

- статью 7 «Порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов» дополнить частью 3.1: «Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации после рассмотрения проекта закона субъекта Российской Федерации в первом чтении могут вынести его на общественное (народное) обсуждение, в котором вправе участвовать зарегистрированные избиратели, постоянно проживающие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»;

- статью 22 «Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной

власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации» дополнить частью 4: «Проекты акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации вынесены на общественное (народное) обсуждение, в котором вправе участвовать зарегистрированные избиратели, постоянно проживающие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»;

- часть 2 статьи 26.3-3 «Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» целесообразно изложить в следующей редакции: «Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, в том числе общественному обсуждению, проводимому в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Теоретическая значимость исследования состоит в обосновании содержания конституционно-правового института общественного обсуждения вопросов публичного значения; участия народа, населения, граждан Российской Федерации в общественном обсуждении наиболее важных вопросов государственного либо муниципального значения.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования результатов диссертационного исследования в правотворческой деятельности, в процессе проведения общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, при преподавании дисциплины «Конституционное право Российской Федерации» по темам «Народовластие в Российской Федерации», «Институты непосредственной демократии».

Апробация результатов исследования. Тема диссертационного исследования обсуждалась на следующих конференциях: 12 декабря 2012 г. на VI Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов, соискателей и молодых преподавателей «Государство. Личность. Право», посвященной теме: «Функции современного государства и права личности», организованной Финансовым Университетом при Правительстве РФ; 25 сентября 2013 г. на Научно-практической конференции «Актуальные проблемы гармонизации межнациональных отношений на муниципальном уровне», организованной Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; 24-25 июля 2015 г. на XVI Международной конференции на тему «Современные концепции научных исследований», проходившей в г. Москве и организованной Евразийским союзом ученых. Кроме того, тема диссертационного исследования была заявлена и обсуждалась: 18 марта, 20 мая, 17 ноября 2014 г. на заседаниях Школы молодого ученого Российского государственного университета правосудия; 5 июня 2015 года в Гуманитарном институте г. Москвы в рамках Международного круглого стола на тему «Территориальные споры и право мира в современную эпоху». Рецензирование и обсуждение диссертационного исследования проводилось на кафедре конституционного права имени Н.В. Витрука ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». Положения диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность городского поселения Черкизово Пушкинского муниципального района Московской области. В частности,

автор является разработчиком Положения об общественном обсуждении вопросов местного значения в городском поселении Черкизово, утвержденного Решением Совета депутатов городского поселения Черкизово Пушкинского муниципального района Московской области от 18 февраля 2016 г. № 77/23. Отдельные положения диссертационного исследования используются в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет туризма и сервиса» в процессе осуществления образовательной деятельности по дисциплине «Конституционное право Российской Федерации».

Результаты диссертационного исследования были опубликованы в 9 научных статьях, в том числе в 7 научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России; в 2 научных изданиях; 1 монографии.

Структура работы определяется целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и приложения.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1.1. Становление и развитие института общественного обсуждения в Российской Федерации

Общественное обсуждение является одним из институтов непосредственной демократии, уходящим корнями в историю Российской государственности.

Историко-правовое исследование общественно-государственной жизни Киевской Руси, Новгорода, Пскова в XI-XV вв. позволяет относить истоки общественного обсуждения к Народному вече, которое воплощало в себе собрание горожан в целях решения и *обсуждения* наиболее важных вопросов государственного строительства.

Правовая квалификация института Народного вече возможна только по сохранившимся до настоящего времени летописям, в том числе Лаврентьевской летописи XV века.

Первое официальное упоминание о Народном вече в Киеве приходится на 1068 г. Согласно сведениям Лаврентьевской летописи, киевляне собрали вече на торгу, и послали к князю сказать: «Вот, половцы рассеялись по всей земле, дай, княже, оружие и коней, и мы еще раз сразимся с ними». Изяслав же того не послушал. И стали люди роптать.⁴ Можно заключить, что решение общего собрания жителей города не всегда имело императивный характер для князя, из чего вытекает возможность консультативного характера подобного решения. В Новгороде и Пскове на Народном вече избирали князя, решали вопросы войны и мира. Народное вече является прототипом нескольких современных институтов непосредственной демократии: выборов, референдума, общественного обсуждения, публичных слушаний. Помимо этого, Народное вече является условно представительным органом, так как достоверно не известен порядок его

⁴ Лаврентьевская летопись: <http://www.krotov.info/acts/12/pvl/lavr.htm> (дата обращения: 01.08.2012 г.)

формирования. Профессор В.И. Сергеевич в начале XX века писал, что по краткости летописных известий мы знаем очень мало о ходе вечевых совещаний. Не имеется достоверных сведений о председательствующем на народном собрании, числе его участников, в целом исполнении и силе решений подобных собраний.⁵ Профессор М.М. Ковалевский отмечал, что киевляне, участвующие в Народном вече, представляли также своих детей, так как русские семьи традиционно были многодетными и члены семьи безоговорочно подчинялись ее главе. Более того, на Народном вече 1147 года киевляне заявили, что будут бороться против «Олегова дома» от своего имени и имени своих детей.⁶

Развитие народовластия в Московском государстве XVI-XVII веков связано с Земским собором, имевшим характер сословно-представительного органа и не соотносимым с общественным обсуждением вопросов государственного и местного значения, как консультативным институтом непосредственной демократии. В силу расширения территории государства, усиления сословного разделения общества, формирования зачатков абсолютной монархии при Иване IV элементы общественного обсуждения вопросов государственного значения фактически исключаются из общественно-политической жизни Российского государства.

В дореволюционный период развития Российской государственности общественное обсуждение фактически не практиковалось, за небольшим исключением. 4 сентября 1862 г. на заседании Общего собрания Государственного Совета Российской Империи было принято решение о вынесении проекта «Основных положений преобразования судебной части в России» на всеобщее обсуждение. 3 октября 1862 г. его опубликовали в газетах; 8 октября 1862 г. Комиссией при Государственной канцелярии было разослано 1400 экземпляров проекта в ведомства и должностным лицам

⁵ Сергеевич В.И. Древности русского права в 3 т. Т. 2. Издание 3-е, с поправками и дополнениями. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича. 1908. С. 51-92.

⁶ Ковалевский М.М. Очерки по истории политических учреждений России. М.: Территория будущего. 2007. С. 24

судебной системы. В срок до 1 декабря 1862 г. в адрес Комиссии при Государственной канцелярии поступило 446 замечаний и предложений на проект «Основных положений преобразования судебной части в России» «со всех концов России, не исключая и самых глухих местностей Сибири и Закавказья».⁷ Значительная часть этих замечаний и предложений была обобщена и вскоре издана в шести томах.

Институт общественного обсуждения в качестве демократического способа выявления мнения граждан, общественных объединений относительно того или иного вопроса государственного значения формируется в период существования Советского государства. Правовым прототипом института общественного обсуждения является институт советского государственного права – институт всенародных обсуждений наиболее важных вопросов государственной жизни. В этой связи с теоретической и практической точки зрения целесообразно и необходимо исследовать становление института всенародных обсуждений наиболее важных вопросов государственной жизни.

В первоначальный этап становления Советского государства в 1918-1920 гг. легитимация и легализация важных государственных решений, в том числе принятие Основных законов СССР, РСФСР, происходила посредством Съездов Советов. Предпосылкой конституционно-правового оформления института всенародных обсуждений в СССР допустимо считать обсуждение важных государственных решений и нормативных правовых актов самими широкими слоями населения по профессиональному признаку. К примеру, в 1931 году разрабатывался проект постановления Совнаркома СССР и ЦК ВКП (б) о мерах усиления добычи угля в Донбассе. Проект мероприятий, представленный Наркоматом тяжелой промышленности правительству, оказался неудовлетворительным. Трижды он возвращался в наркомат, трижды изменялся, и все же ни один из вариантов нельзя было назвать

⁷Илюхин А.В. Общественное обсуждение законопроектов в России (на примере законотворческого процесса в отношении суда присяжных): историко-правовой аспект // История государства и права. 2012. № 5. С. 11 - 14.

удовлетворительным. Тогда правительство и ЦК партии вызвали из Донбасса рабочих и рядовых хозяйственных и профессиональных работников. Эти «маленькие люди» подсказали решение, которое легло в основу ряда правительственных актов по данному вопросу.⁸ В 1935 году на II Съезде колхозников-ударников был принят Примерный устав сельскохозяйственной артели (колхоза), в его обсуждении приняли участие трудовые коллективы колхозов, в ходе чего были высказаны предложения по внесению определенных положений в данный Устав. В результате принятия данного Устава была регламентирована трудовая деятельность свыше 240 тысяч колхозников.⁹

Впервые в Советском Союзе всенародные обсуждения важных вопросов государственной жизни были реализованы при принятии Конституции Союза ССР 1936 года. Проект Конституции СССР 1936 г. обсуждался более пяти месяцев советским народом. В его обсуждении приняли участие 51,5 млн. человек, то есть более 60 % всего взрослого населения страны. Для обсуждения проекта конституции было проведено 458411 собраний, 59171 пленум местных Советов и их исполкомов, 105722 заседания секций и депутатских групп. Общее количество поправок и дополнений, внесенных к статьям проекта Конституции СССР, превысило 1,5 млн.¹⁰ Документы Государственного архива Российской Федерации свидетельствуют, что только в Украинской ССР на 01.11.1936 года было проведено пленумов городских, сельских советов и их исполкомов 13377, на которых внесено 8 204 предложения по проекту обсуждаемой Конституции, при общем числе советов в данной республике 11 076.¹¹ Всего же, как следует из Сводной ведомости о ходе всенародного обсуждения проекта

⁸ Советское государственное право: учебник / Аскеров А.А., Дурманов Н.Д., Карева М.П., Коток В.Ф., и др. М.: Юридическое издательство Минюста СССР, 1948. С. 288.

⁹ Там же. С. 288.

¹⁰ Советское государственное право / Отв. ред. А.И. Лепешкин. М.: Юридическая литература, 1971. С. 62.

¹¹ Докладная записка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР на 15.10.1936 г. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 109.

Конституции Союза ССР, в Украинской ССР приняло участие в собраниях на 01.11.1936 года свыше 10 969 439 человек.¹²

Всенародное обсуждение проекта Конституции Союза ССР 1936 г. началось буквально с момента одобрения его Президиумом ЦИК СССР. Прочтение проекта Конституции и обсуждение каждой статьи производилось не только в клубах, на предприятиях, в сельсоветах, правлениях колхозов, в бригадах и так далее, но и в общежитиях.¹³ Кроме собраний, бесед, чток в ряде мест – Оренбургской, Харьковской, Черниговской и других областях проводились радиопереклички, передача специальных дикций по радио.¹⁴ В целях всестороннего обсуждения проекта Конституции и обеспечения определенным методическим материалом организаторов подобного обсуждения, на региональном уровне партийными органами публиковались специальные тематические брошюры, в которых помещались предложения граждан.¹⁵

Агитаторами в поддержку обсуждения проекта Конституции СССР 1936 года были в основном передовики производства, стахановцы, партийные деятели, интеллигенция, которые инициировали различные неординарные формы проведения исследуемого института непосредственной демократии. В аналитических документах от 15.10.1936 года, подготовленных Организационным отделом при Центральном Исполнительном Комитете СССР, приводятся случаи, когда проект Конституции обсуждался на дому у стахановцев завода им. Старостина, «Красный профинтерн», рабочих макаронной фабрики в городе Одессе.¹⁶

¹² Сводная ведомость о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции Союза ССР. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 109.

¹³ Всенародное обсуждение проекта Конституции Союза ССР /Сост. Ребров, Аскеров, Беренц, под ред. Е.Б. Пашуканиса, П.В. Туманова, вступ. ст. И.С. Уншлихта. М.: Партиздат ЦК ВКП (б), 1936. С. 4.

¹⁴ Докладная записка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР на 15.10.1936 г. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 109, стр. 9.

¹⁵ Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР. Челябинская область. Челябинск: Изд-во Обкома ВКП (б), 1936 г. 112 с.;

Всенародное обсуждение Сталинской конституции (в помощь пропагандисту и агитатору): сборник материалов. Сталинград: Краевое книгоиздательство, 1936. 80 с.

¹⁶ Докладная записка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР на 15.10.1936 г. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 109, с. 8.

Завод «им. Январского восстания» провел 18 вылазок рабочих за город, где обсуждался проект конституции. Обсуждался и изучался проект конституции в партшколах, школах сочувствующих и так далее. В ответ на Сталинскую Конституцию педагоги школ Кулябского района Таджикской ССР совершили пеший переход Куляб-Сталинабад. По пути в районах они проводили собрания колхозников с обсуждением проекта конституции.¹⁷

Важным представляется доведение текста проекта Конституции СССР 1936 года до всех национальностей Советского государства, в том числе мало знакомых с русским языком либо знающих исключительно свой родной язык. В этих целях текст проекта Конституции СССР 1936 года переводился на язык соответствующей национальности. Из архивных материалов известны случаи, когда собрания по обсуждению данной Конституции в союзных республиках, автономных республиках РСФСР проводились на казахском, марийском и других языках народов СССР. Малоизвестным фактом является практика организации специальных национальных школ на период всенародного обсуждения проекта «сталинской» Конституции. В Поволжье было «создано 3 национально-немецких школы, которые обслуживали трудящихся немцев, проживающих в этом регионе».¹⁸

Полагаем, что обсуждение проекта Конституции СССР 1936 года имело объективно всенародный характер. Граждане Союза ССР вне зависимости от своего социального статуса, профессии, возраста высказывали замечания и предложения по тексту проекта обсуждаемой Конституции. В адрес Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР граждане направляли письма с рекомендациями по совершенствованию проекта Конституции СССР 1936 года. В фондах Государственного архива Российской Федерации хранятся подобные обращения граждан.¹⁹ Как правило, граждане заявляли о необходимости внесения изменений и

¹⁷ Там же, с. 5-8.

¹⁸ Там же, с. 8.

¹⁹ Письма граждан с предложениями по проекту Конституции СССР. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дела 77-79, 81-87.

дополнений в проект Конституции, руководствуясь собственными профессиональными, социально-экономическими (бытовыми) интересами. К примеру, домохозяйки положительно воспринимали гарантирование государством социального обеспечения по старости (пенсии), заявляли о необходимости его развития и так далее. Однако имелись случаи проявления идеологических убеждений, свойственных своему времени: «Не давать право голоса попам и кулакам» (предложение о редакции 135 статьи); «Лица, покусившиеся на общенародную социалистическую собственность, являются врагами народа» (предложение о редакции 131 статьи).²⁰ Вероятность возможности фальсификации данных всенародных обсуждений 1936 года в целях завышения их значимости крайне мала, как и возможная ссылка на их исключительно идеологический характер. В Докладной записке о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР на 15.10.1936 г., составленной Организационным отделом ЦИК СССР, приводятся следующие факты: «Обсуждение проекта в Карагандинской области, несмотря на специальное решение бюро обкома ВКП (б), продолжает проходить неудовлетворительно»; «Благодаря нечеткости и неорганизованности, колхозники начали съезжаться с утра и ждали начала митинга до 6 час. вечера. Несмотря на желание многих из собравшихся пяти тысяч колхозников выступить, слово никому не дали. Резолюцию принимать также сочли излишним».²¹ Некоторые председатели колхозов посчитали в целом излишнем обсуждение Сталинской Конституции. Имелись случаи, когда партийные работники заявили, что вносить предложения по проекту Конституции запрещено.²² Таким образом, организация и проведение института всенародных обсуждений проекта Конституции СССР 1936 года сопровождались определенными проблемами и не были лишены недостатков. Информационные источники, непосредственно данные

²⁰ ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 135 (2).

²¹ Докладная записка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР на 15.10.1936 г. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 109, с. 8.

²² Там же, с. 9.

Организационного отдела ЦИК СССР позволяют делать вывод как о положительных, так и отрицательных сторонах проведения данного института прямой демократии.

Конституционно-правовое исследование института всенародных обсуждений в Советском государстве и непосредственная его реализация, при принятии Конституций СССР 1936, 1977 гг., осложняется фактическим отсутствием его нормативного правового регулирования, тем более это относится к обсуждению проекта «сталинской» Конституции 1936 года. Из анализа архивных материалов допустимо заключить, что основным методическим, организационным, консультативным, контрольным органом был Совет соответствующего уровня, главным образом, ЦИК СССР и, в частности, его Организационный отдел, выполняющий сбор, обобщение, анализ информации о ходе всенародных обсуждений проекта Конституции. По состоянию на 15.10.1936 года Организационным отделом ЦИК СССР было учтено и обобщено 13 721 предложение граждан,²³ которые затем были разложены по статьям проекта Конституции СССР 1936 года.

Конституционно-правовое исследование архивных материалов позволило выявить несколько самостоятельных источников учета данных всенародных обсуждений проекта Конституции СССР 1936 года:

1. Вырезки из газет и сводки с предложениями по проекту Конституции СССР к соответствующей статье.²⁴ Из данных вырезок формировались дела по принципу отнесения их к определенной статье проекта Конституции;
2. Письма граждан с предложениями по проекту Конституции СССР;²⁵
3. Информационные сводки о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции по различным административно-территориальным единицам РСФСР, субъектам СССР. В частности, подобные сводки имеются по

²³ Информационная сводка № 3/13 предварительных итогов поступивших предложений и дополнений, вносимых трудящимися к проекту новой конституции СССР от 15.10.1936 г. ГАРФ: фонд 3316, опись 40, дело 18, стр. 1.

²⁴ Вырезки из газет и сводок с предложениями по проекту Конституции СССР. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дела 1-76.

²⁵ Письма граждан с предложениями по проекту Конституции СССР. ГАФТ: фонд 3316, опись 41, дела 81-87.

Московской,²⁶ Новосибирской,²⁷ Ленинградской²⁸ областям и так далее. Данные сводки представляют собой аналитику поступивших предложений;

4. Сводки дополнений, предложений и поправок к проекту Конституции СССР по различным административно-территориальным единицам РСФСР, субъектам СССР.²⁹ Подобные сводки представляют собой сбор наиболее актуальной информации, полученной в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции, в том числе полученной с пленумов советов всех уровней и утвержденной ими;

5. Статические отчеты о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции, которые представляют собой цифры о количестве собраний, пленумов Советов всех уровней по вопросу данного обсуждения;³⁰

6. Докладные записки о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР. Подобные записки подготавливались Организационным отделом ЦИК СССР и носили оценочный характер хода подобного обсуждения, как в целом по СССР,³¹ так и по отдельным административно-территориальным единицам союзных республик.³² Подобные записки являются одними из самых ценных источников исследования проведения всенародного обсуждения Конституции СССР 1936 г., так как содержат множество материала критического характера, отражающего реальный ход подобного обсуждения. Допустимо предположить, что они подготавливались для руководства Советского государства;

7. Брошюра «Всенародного обсуждения проекта новой Конституции СССР» в 3 томах. Данная брошюра имела официальный характер и

²⁶ Информационная сводка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции по Московской области. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 130.

²⁷ Информационная сводка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции по Новосибирской области. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 131.

²⁸ Информационная сводка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции по Ленинградской области в 3 томах. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 126-128.

²⁹ Сводка дополнений, предложений и поправок к проекту Конституции СССР по Челябинской области, Северо-Кавказскому, Западно-Сибирскому краям. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 140.

³⁰ К примеру, Статический отчет о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР по Чувашской АССР. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 157.

³¹ Докладная записка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР на 15.10.1936 г. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 109.

³² Докладная записка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР по Одесской области. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 171.

специально подготавливалась ЦИК СССР для полного представления о масштабе и итогах всенародного обсуждения.³³

Помимо этого, имелись документы, которые объединяли в себе статистическую и аналитическую информацию.³⁴

Развитие конституционно-правового института всенародного обсуждения важных вопросов государственной жизни связано с его реализацией в ходе принятия Конституции СССР 1977 года. Свыше 140 млн. советских граждан участвовали во всенародном обсуждении проекта Конституции СССР 1977 года. С учетом его итогов было сделано около 150 поправок и уточнений по тексту проекта Конституции СССР 1977 г., коснувшихся 110 (из 173) статей, и добавлена одна новая статья.³⁵

Конституционно-правовое исследование архивных материалов показало, что существенные изменения в реализации института всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни в период обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г. были связаны: с расширением числа его участников; качественным улучшением систематизации полученных данных; формированием единой системы обсуждения законопроекта на уровне СССР и союзных республик. Впервые общественные организации получили возможность активно обсуждать законопроект и направлять свои предложения по нему в Конституционную комиссию. В основном подобные организации были в сфере спорта, культуры, образования.³⁶ Качественное совершенствование учета полученных данных в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции Союза ССР 1977 года связано с общим анализом предложений граждан, общественных организаций, полученных не

³³ Всенародное обсуждение проекта новой Конституции СССР (брошюра). ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 186-188.

³⁴ Докладная и информационная сводка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР по Грузинской ССР. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 177; Сводный бюллетень 3/10 дополнений и предложений к проекту Конституции СССР. ГАРФ: фонд 3316, опись 41, дело 97.

³⁵ Советская демократия в период развитого социализма. 2-е изд., перераб. / Отв. ред. Д.А. Керимов. М.: Мысль, 1979. С. 99-100.

³⁶ Обобщенные предложения и заключения к проекту Конституции СССР, представленные центральными органами общественных организаций в 2 томах. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дела 149-150.

только из печати, по результатам собраний, митингов коллективов трудящихся, но и в процессе радио- и телепередач.³⁷

Единая система обсуждения проекта Конституции СССР 1977 года сформировалась на уровне союзных республик. Так, проект данного нормативного правового акта обсуждался фактически всеми Президиумами Верховных Советов республик Союза ССР, автономных республик РСФСР. Одновременно, Президиумы указанных республик обобщали итоги всенародного обсуждения проекта Конституции СССР 1977 года в соответствующей союзной и автономной республике.³⁸ В РСФСР аналогичные задачи выполняли все областные исполнительные комитеты Советов всех уровней.³⁹ Механизм всенародного обсуждения проекта Конституции СССР 1977 года на уровне союзной республики допустимо рассмотреть на примере Узбекской ССР. В Постановлении Президиума Верховного Совета Узбекской ССР от 21.06.1977 № 40 «Об организации работы по учету и обобщению предложений и замечаний, поступивших в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР» подобный механизм был закреплен. При этом стоит отметить, что данный нормативный акт в архивных документах имеет гриф «не подлежит опубликованию» и соответственно имел «внутриведомственный» характер.⁴⁰ На Президиум Верховного Совета Каракалпакской АССР, исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся возлагалась обязанность по принятию мер по организации широкого обсуждения проекта Конституции

³⁷ Информация и сводные данные о предложениях и замечаниях к проекту Конституции СССР, высказанных на собраниях и митингах коллективах трудящихся, в республиканской и местной печати, по телевидению и радио, а также содержащиеся в письмах граждан, поступивших в Конституционную комиссию, в 47 томах. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 64-110.

³⁸ Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Казахской ССР. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 138; Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Узбекской ССР. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 137. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Башкирской АССР. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 115 и другие.

³⁹ Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные исполкомами областных Советов депутатов трудящихся РСФСР, в 14 томах. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 121-134.

⁴⁰ Постановление Президиума Верховного Совета Узбекской ССР от 21.06.1977 № 40 «Об организации работы по учету и обобщению предложений и замечаний, поступивших в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР». ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 137, стр. 6-7.

СССР на собраниях коллективов трудящихся, собраниях граждан по месту жительства, в печати, по радио и телевидению, на сессиях местных Советов депутатов трудящихся, а также по обеспечению учета и обобщению вносимых в ходе обсуждения предложений и замечаний по проекту Конституции СССР. После исполнения вышеуказанных обязанностей Президиум Верховного Совета Каракалпакской АССР и исполкомы местных Советов один раз в десять дней (8, 18, и 28 числа каждого месяца) направляли обобщенную информацию в Президиум Верховного Совета Узбекской ССР. Последний, в свою очередь, образовывал рабочую группу из числа сотрудников различных учреждений и ведомств для обобщения поступившей информации и докладывал в Президиум Верховного Совета СССР. Из архивных документов следует, что подобную информацию докладывали лично Генеральному секретарю ЦК КПСС Л.И. Брежневу.⁴¹ Подобные схемы организации всенародного обсуждения проекта Конституции СССР 1977 года были характерны для иных республик Союза ССР, в том числе РСФСР.⁴²

Конституционная комиссия выполняла функцию по организационному обеспечению всенародного обсуждения проекта Конституции Союза ССР 1977 года. В разделе 2 справки Конституционной комиссии от 30.05.1977 года «К вопросу о проекте Конституции СССР и организации работы по всенародному обсуждению» предлагалось: подготовить проект Постановления Президиума Верховного Совета СССР о порядке обобщения

⁴¹ Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представляемые Президиумом Верховного Совета Узбекской ССР. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 137, стр. 1.

⁴² Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Украинской ССР. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 135; Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Белорусской ССР. ГАРФ, фонд 7523, опись 131, дело 136; Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Грузинской ССР. ГАРФ, фонд 7523, опись 131, дело 139; Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Литовской ССР. ГАРФ, фонд 7523, опись 131, дело 141; Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Киргизской ССР. ГАРФ, фонд 7523, опись 131, дело 144; Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Эстонской ССР. ГАРФ, фонд 7523, опись 131, дело 148.

материалов по всенародному обсуждению проекта Конституции СССР; разработать инструкцию, формы и схемы отчетности по обсуждению проекта Конституции на местах; создать специальный постоянно действующий совещательный орган на время всенародного обсуждения в целях осуществления руководства рабочим аппаратом по обслуживанию Конституционной комиссии; организовать дополнительные группы (информационно-статистическую, корректорско-юридическую, техническую); создать специальную группу по обобщению писем, поступивших непосредственно в ЦК КПСС, Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР. Помимо этого, предлагалось создать группу по обобщению материалов, поступивших от общественных организаций; научных учреждений; воинских соединений; граждан СССР, находящихся за границей; иностранных организаций и граждан.⁴³ Полагаем, что создание специальных групп по обобщению материалов всенародного обсуждения проекта Конституции СССР 1977 года явилось следствием не только необходимости получения информации от определенной категории граждан и организаций, но и выявления именно их отношения к обсуждаемому проекту. Данное положение объясняется политико-правовой важностью любого законопроекта, концепции решения вопроса, выносимого на всенародное обсуждение. Сам факт подобного обсуждения имеет не только внутригосударственное, но и внешнеполитическое значение.

Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года сопровождалось массовой агитацией. Государственный комитет по печати проводил большую работу по пропаганде и разъяснению проекта Конституции, издавал специальную литературу и плакаты на эту тему. Издательство «Плакат» занималось выпуском плакатов на тему всенародного

⁴³Справка Конституционной комиссии от 30.05.1977 года «К вопросу о проекте Конституции СССР и организации работы по всенародному обсуждению». ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 164, с. 4.

обсуждения проекта Конституции Союза ССР 1977 года, предполагалось выпустить их до 10 вариантов.⁴⁴

Новацией стало активное участие органов государственной власти (органов управления), научно-исследовательских учреждений, предприятий в обсуждении проекта Основного закона Советского государства. Как правило, данные субъекты вносили свои замечания в части их отраслевой компетенции и деятельности.⁴⁵ В ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР 1977 года, среди всех прочих замечаний и предложений социально-экономического, политического характера, были высказаны предложения о замене данного института всенародным голосованием (референдумом), при принятии Основного закона. В частности, подобное предложение было высказано Институтом государства и права АН СССР, кандидатом юридических наук О.В. Лугиным.⁴⁶ Данные предложения были показателем необходимости реформирования порядка принятия Основного закона, что и было реализовано в ходе референдума 12 декабря 1993 года по принятию Конституции Российской Федерации.

В остальном, обсуждение Конституции СССР 1977 года было аналогично обсуждению Конституции СССР 1936 года: письма граждан также обобщались, с единственным изменением – они были разделены на индивидуальные⁴⁷ и коллективные;⁴⁸ поступившие материалы анализировались.⁴⁹

Дополнительным эффектом от реализации института всенародного обсуждения важных вопросов государственной жизни в ходе принятия

⁴⁴ Из Справки Конституционной комиссии от 30.07.1977 года. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 164, стр. 6.

⁴⁵ Предложения и замечания по проекту Конституции СССР, поступившие от отдельных министерств, ведомств, научных и других учреждений, организаций и предприятий, в 3 томах. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дела 154-156.

⁴⁶ Справка Конституционной комиссии от 15.08. 1977 г. «О порядке принятия новой Конституции СССР (по материалам, поступившим в Конституционную комиссию)». ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 164, стр. 7.

⁴⁷ Письма граждан в адрес Конституционной комиссии, вошедшие в обобщенные сведения Т. 1 А-ай – Т. 121 Яковлев – Яценко. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 169-289.

⁴⁸ Письма граждан в адрес Конституционной комиссии, вошедшие в обобщенные сводки (коллективные) в 13 томах. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 290-302.

⁴⁹ Результат анализа предложений и замечаний к проекту Конституции СССР, содержащийся в письмах граждан в Конституционную комиссию. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 158;

Справка о предложениях граждан, поступивших в связи с подготовкой проекта новой Конституции СССР в 18 томах. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дела 303-322.

Конституции СССР 1977 года, стало обобщение полученных данных о неудовлетворительной работе органов государственной власти либо необходимости совершенствования их работы. Граждане оценивали не только проект Основного закона, но и в целом деятельность органов государственной власти (органов управления), что было учено на уровне Верховного Совета СССР.⁵⁰ В письме Президиума Верховного Совета Узбекской ССР от 14.06.1977 г. исх. номер ОС-121 отмечалось, что широкое обсуждение проекта новой Конституции СССР призвано способствовать поднятию на более высокий уровень всей государственной и хозяйственной деятельности, всей работы органов власти и управления и, прежде всего, более эффективному использованию полномочий выборных органов – Советов всех ступеней.⁵¹ Полагаем, что этот дополнительный эффект раскрывает «скрытые» преимущества института всенародных обсуждений вопросов государственной жизни относительно иных институтов прямой демократии и в целом свидетельствует о его неисследованных возможностях. Полагаем, что всенародные обсуждения позволяют получить не только оценочную информацию об отношении граждан к тому или иному вопросу государственного либо местного значения, но и сформировать аналитическую сводку о социально-экономическом «настроении» граждан по самым разным вопросам. Данное положение обусловлено тем, что вопросы, законопроекты, выносимые на всенародные обсуждения, тесно связаны с рядом социально-экономических факторов, их определяющих, и знание об отношении граждан к которым важно для государства.

Применение института всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни в Советском государстве в период 1936-1978 гг. не ограничивалось принятием Конституций СССР 1936, 1977 гг. и РСФСР,

⁵⁰ Справка о предложениях и замечаниях граждан по вопросам улучшения работы государственных органов и общественных организаций, дальнейшего совершенствования советского строительства, поступивших в Президиум Верховного Совета СССР в связи с обсуждением проекта Конституции СССР. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 157.

⁵¹ Письмо Президиума Верховного Совета Узбекской ССР от 14.06.1977 г. исх. номер ОС-121. ГАРФ: фонд 7523, опись 131, дело 137, с. 5.

союзных республик, соответственно, 1937, 1978 гг. В 1950-е предметом всенародных обсуждений были вопросы совершенствования колхозного строительства и реорганизации машино-тракторных станций (МТС)⁵²; совершенствования в области управления строительством, промышленностью⁵³; укрепления связи школы с жизнью и развития образования⁵⁴. Всенародные обсуждения важных вопросов государственной жизни в 1950-е годы реализовывались посредством центральных печатных изданий. В частности, предлагаемые Центральным Комитетом КПСС и Советом Министров СССР, проекты решений публиковались в газете «Правда». Граждане направляли свои замечания и предложения в редакцию газеты, после чего некоторые из них опубликовывались в отдельных номерах «Правды», рассматривались на сессиях Верховного Совета СССР. С учетом результатов всенародных обсуждений вышеуказанных вопросов, были приняты нормативные правовые акты: Закон СССР от 10.05.1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством»; Закон СССР от 24.12.1958 г. «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР». В начале 1980-х годов предметом всенародного обсуждения был проект Постановления Верховного Совета СССР «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы», который впоследствии, с учетом замечаний граждан и трудовых коллективов, был принят высшим органом государственной власти СССР.⁵⁵

Исследование нормативных правовых актов Союза СССР периода 1936 по 1987 гг. показывает, что впервые всенародные обсуждения важных вопросов государственной жизни наряду со всенародным голосованием

⁵² Всенародное обсуждение вопроса о дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-транспортных станций // Правда, 28-21 марта 1958 г.

⁵³ Всенародное обсуждение вопроса о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством // Правда, 30-29 апреля 1957 г.

⁵⁴ Всенародное обсуждение вопроса об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в стране // Правда, 16 ноября – 15 декабря 1958 г.

⁵⁵ Постановление Верховного Совета СССР от 12.04.1984 № 13-XI «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы» // Ведомости ВС СССР. 1984. № 16. С. 237.

(референдумом) были закреплены в статье 5 Конституции СССР 1977 г. Однако процедура реализации данного конституционно-правового института впервые была регламентирована в статье 20 Положения о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР, утвержденного Законом СССР от 12.10.1967 г.: «Постоянные комиссии Совета Союза и Совета Национальностей вправе вносить в соответствующую палату либо в Президиум Верховного Совета СССР предложения о передаче проектов законов СССР или других наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение, а также об опубликовании законопроектов либо других предложений для обсуждения общественностью. Поступившие в ходе обсуждения предложения граждан, трудовых коллективов, учреждений и организаций по проектам законов и другим вопросам рассматриваются и обобщаются в порядке, определяемом Верховным Советом СССР или его Президиумом, и докладываются Верховному Совету СССР при рассмотрении проекта закона СССР либо иного вопроса на сессии».⁵⁶ После принятия Конституции СССР 1977 г. процедура реализации института всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни была расширена и конкретизирована. В статье 41 Регламента Верховного Совета СССР, принятого Верховным Советом СССР 19.04.1979 № 3-Х,⁵⁷ закреплялось, что по решению Верховного Совета СССР либо Президиума Верховного Совета СССР, принятому по их инициативе или по предложению союзной республики, наиболее важные вопросы государственной жизни могут быть вынесены на всенародное обсуждение. Проекты законопроектов и материалы по другим вопросам при вынесении на всенародное обсуждение публикуются в центральной, республиканской печати, а в случае необходимости, и в местной печати. Центральным печатным изданием признавалась газета

⁵⁶ Положение о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР, утвержденное Законом СССР от 12.10.1967 г. // Свод законов СССР. Т. 1. 1990. – С. 118.

⁵⁷ Регламент Верховного Совета СССР, принят Верховным Советом СССР 19.04.1979 № 3-Х // Ведомости ВС СССР. № 17. 1979. - С. 272.

«Известия Совета народных депутатов СССР». В некоторых случаях Президиум Верховного Совета СССР по собственной инициативе либо предложениям постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, государственных органов, общественных организаций и лиц принимал решение об опубликовании законопроектов либо важных государственных решений в специализированных периодических изданиях для обсуждения общественностью. В остальном регламентация реализации института всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни оставалась прежней. В среде общественных деятелей и интеллигенции предлагалось вынести на всенародное обсуждение предсъездовские партийные документы, что явилось бы, по их мнению, высшим проявлением демократичности советского общества. Для реализации этой инициативы планировалось создание при партийных комитетах и организациях постоянных либо временных комиссий по изучению общественного мнения.⁵⁸ Однако данное предложение не было реализовано.

Полагаем, что полноценный конституционно-правовой институт может существовать при двух основных условиях: его регламентации в нормативно-правовом акте либо их комплексе (материальная сторона); при закреплении процедуры его реализации (процессуальная сторона). В этой связи конституционно-правовой институт всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни нашел нормативное правовое закрепление и окончательно сформировался после принятия Конституции СССР 1977 г., Регламента Верховного Совета СССР 1979 года. Принятие Закона СССР от 30.06.1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни», Закона РСФСР от 20 апреля 1988 года «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» определило качественно новый этап в формировании института всенародных

⁵⁸ Всенародное обсуждение предсъездовских партийных документов – высшее проявление демократичности советского общества: материалы научно-теоретической конференции, посвященной XXVII съезду КПСС, 3 декабря 1985 / Под ред. Е.М. Панджavidзе. Тбилиси: Изд-во Тбилисской государственной консерватории им. В. Сараджишвили, 1985. С. 3, 68-69.

обсуждений важных вопросов государственной жизни. Впервые в Советском государстве был принят специальный нормативный правовой акт, регламентирующий исследуемый институт прямой демократии. Помимо этого, в статье 137 Регламента Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР закреплялось право Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР вынесения на всенародное обсуждение законопроектов.

На основании норм Закона СССР от 30.06.1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни», Закона РСФСР от 20 апреля 1988 года «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» на общесоюзном и республиканском уровне соответственно подлежали рассмотрению наиболее важные вопросы государственной жизни. К примеру, в 1987 году всенародно обсуждался проект «Основных направлений развития охраны здоровья населения и перестройки здравоохранения СССР в XII пятилетке и на период до 2000 года», которые с учетом замечаний и предложений населения были утверждены Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 19 ноября 1987 г. № 1318.⁵⁹ В 1989-1990 годах планировались всенародные обсуждения проекта Основных направлений экономического и социального развития СССР⁶⁰ и всех крупномасштабных научно-технических проблем и проектов их решений.⁶¹ Данные общегосударственные задачи реализованы не были, соответственно на всенародное обсуждение не выносились. При этом стоит отметить, что комплекс нормативных правовых актов к концу 1980-х годов в области регламентации всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни расширился и качественно развился.

⁵⁹ Основных направлений развития охраны здоровья населения и перестройки здравоохранения СССР в XII пятилетке и на период до 2000 года, утверждены Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 19 ноября 1987 г. № 1318 // Свод законов СССР. Т. 3. 1990 г. – С. 79.

⁶⁰ Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 17.07.1987 № 816 «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования» // Свод законов СССР. Т. 5. 1990. С. 6-69.

⁶¹ Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 17.07.1987 № 817 «О повышении роли Государственного комитета СССР по науке о технике в управлении научно-техническим прогрессом в стране» // Свод законов СССР. Т. 3. 1990. С. 504-1.

Конституционно-правовой институт общественного обсуждения применялся при принятии Конституции Российской Федерации 1993 г., однако он не имел масштабов, подобных обсуждению проектов Конституций СССР 1936, 1977 г. В 1998 году принимается Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в пункте 6 статьи 119 которого закрепляется: «Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении».⁶² В период 2003 - 2015 г. в ряде субъектов Российской Федерации были приняты специальные нормативные правовые акты, закрепляющие предмет и процедуру реализации исследуемого института прямой демократии.⁶³

Конституционно-правовой институт общественного обсуждения вопросов публичного (государственного и местного) значения в Российской Федерации на федеральном уровне формируется в период 2010-2015 гг. в качестве способа выявления мнения граждан относительно проектов федеральных законов «О полиции», «Об образовании в Российской Федерации». Его правовое оформление связано с изданием Указа Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов». Современное состояние конституционно-правового регулирования института общественного обсуждения вопросов публичного значения в Российской Федерации будет рассмотрено нами в главах второй, третьей настоящей работы, поэтому останавливаться на нем нецелесообразно.

⁶² Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержден Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СПС "Консультант Плюс"

⁶³ В период 2003-2009 гг. нормативные правовые акты об общественном обсуждении законопроектов, социально-экономических вопросов приняты в Республике Татарстан (2003 г.); Калининградской области (2004 г.); Красноярском крае (2009 г.); в период 2011-2014 гг. в Республиках Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия), Коми, Чувашской Республике; Архангельской, Астраханской, Вологодской, Калужской, Костромской, Новгородской, Псковской, Свердловской, Томской, Тюменской, Ульяновской областях; Забайкальском, Ставропольском краях.

Таким образом, исследование, в большей степени, института всенародных обсуждений наиболее важных вопросов государственной жизни позволяет сделать несколько научно-практических выводов:

1. Институт всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни имеет устойчивую правовую связь с институтом общественного обсуждения публичных вопросов в Российской Федерации по признаку их цели, отчасти формам реализации, главным образом, предмету.

2. Исследование архивных материалов, практики применения, нормативно-правового регулирования института всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни позволило выделить юридически и общественно-политическую значимую периодизацию развития данного института:

Первый период - советский, который состоит из нескольких самостоятельных этапов.

Первый этап с 1936 года по 1967 год. Он характеризуется наличием всенародного обсуждения как устойчивого способа получения необходимой государству информации относительно проектов советских Конституций, законов. Де-факто данный институт существовал, де-юре отсутствовал. К примеру, советские государствоведы в своих монографических исследованиях 1960-1970-х годов не выделяли всенародное обсуждение в качестве самостоятельного правового института, в целом не рассматривали его.⁶⁴ Однако, исследование фондов Государственного архива Российской Федерации позволило установить устойчивое применение института всенародных обсуждений в данный период и реальный факт выявления посредством него отношения как всего советского народа, так и населения союзных республик, их административно-территориальных единиц, граждан относительно содержания проектов советских конституций. Главное значение этого периода заключается в доказательстве посредством практики

⁶⁴ Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М.: Юрид. лит., 1972. 296 с.

Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. 149 с.

применения всенародных обсуждений политико-правовой состоятельности и ценности данного института непосредственной демократии.

Второй этап с 1967 год по 1987 год. В это время впервые в регламенте постоянных комитетов Верховного Совета СССР (1967 год) и регламенте самого данного органа (1979 год) закрепляется процедура инициирования, организации и проведения всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни. Главным образом, в этот этап всенародное обсуждение признается конституционным институтом Советского государства: «Наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)» (статья 5 Конституции Союза ССР 1977 года).

Третий этап становления института всенародного обсуждения связан с принятием Закона СССР от 30.06. 1987 года «О всенародном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни», Закона РСФСР от 20 апреля 1988 года «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни». Принятие специальных законов придало конституционному институту всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни характер действенного механизма реализации власти народа.⁶⁵

Полагаем, что конституционно-правовой институт всенародного обсуждения наиболее важных вопросов государственной жизни являлся одним из центральных институтов советской демократии. Подобное положение основано на его закреплении в статье 5 Конституции СССР 1977 года, применении при принятии Основных законов Советского государства 1936, 1977 гг. и его развитии в специальных законах на всесоюзном и республиканском уровне.

Второй период - постсоветский. Конституционно-правовой институт общественного обсуждения публичных вопросов в Российской Федерации в

⁶⁵ Иванов, И.В. Конституционно-правовое развитие института всенародного (общественного) обсуждения публичных вопросов в 1950-2000-е годы// Право и государство: теория и практика. 2016. № 4 (136). С. 87-90.

данный период применяется в основном на региональном уровне; его формирование на федеральном уровне происходит в период 2010-2015 гг. и длится по настоящее время. Исследуемый институт в постсоветской России применяется в качестве консультативного института прямой демократии, посредством которого происходит выявление мнения граждан относительно вопросов публичного значения. Практика применения института общественного обсуждения в ходе принятия Федеральных законов «О полиции», «Об образовании в Российской Федерации» доказала значимость и состоятельность исследуемого института прямой демократии в современный период развития Российской Федерации. Правовое оформление института общественного обсуждения связано с изданием Указа Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», принятием в ряде субъектов Российской Федерации, муниципальных образованиях специальных нормативных правовых актов об общественном обсуждении наиболее значимых социально-экономических вопросов, проектов нормативных правовых актов.

§ 1.2. Институт общественного обсуждения в системе народовластия: понятие, виды, основные элементы и состояние конституционно-правового регулирования

Народовластие и институт общественного обсуждения публичных вопросов соотносятся как целое и его часть.

Полноценное конституционно-правовое исследование института общественного обсуждения возможно только в связи с рассмотрением его в системе народовластия.

Категория «народовластие» является предметом философских исследований, начиная с периода первого тысячелетия до нашей эры. Ее рассмотрением занимались выдающиеся ученые мужи античности: Аристотель, Демосфен, Платон, Сократ и многие другие.

Правовое закрепление и осмысление народовластия происходит после признания независимости США, Великой Французской буржуазной революции конца XVIII века. Основоположниками идеи всевластия народа являются: Д. Локк, Г. Мабли, Ж-П. Марат, М. Робеспьер, Ж-Ж. Руссо и другие мыслители, политические деятели периода Нового времени, эпохи Просвещения.

Конституционно-правовое исследование народовластия в России в дореволюционный и советский период проводили видные теоретики и практики конституционного (государственного) права: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, А.Я. Вышинский, В.М. Гессен, В.В. Ивановский, М.М. Ковалевский, В.В. Комарова, М.Н. Коркунов, В.Ф. Коток, И.Д. Левин, Л.А. Нудненко, И.А. Старостина, И.А. Умнова (Конюхова) и многие другие.

Конституционно-правовое исследование народовластия позволило выделить формы и механизм его реализации; функциональное назначение того или иного института демократии; его структуру; процедуру реализации. В теории и практике конституционного права выделяются две основные формы реализации народовластия: непосредственная (выборы, референдум, отзыв депутата, общественное обсуждение, народная правотворческая инициатива и так далее) и представительная (соотносится с парламентом государства, всенародно избранным главой государства). В свою очередь институты непосредственной демократии имеют императивный (выборы, референдум) и консультативный (общественное обсуждение, народная правотворческая инициатива) характер.

Общественное обсуждение вопросов публичного значения является консультативным институтом непосредственной демократии.

Исследование институциональных особенностей и структуры института общественного обсуждения требует определения его места в системе и механизме народовластия.

Механизм реализации народовластия активно разрабатывался советскими учеными. Профессор Л.А. Григорян писал, что народ в

социалистическом обществе осуществляет свою власть через разветвленный механизм, объединяющий многочисленные организации трудящихся и различные формы непосредственной демократии. Этот механизм в своем строении отражает структуру власти народа, представляющую собой соединение государственной власти и общественного самоуправления.⁶⁶ В общую совокупность элементов механизма народовластия в СССР ученый включал: КПСС (руководящая роль в механизме социалистического народовластия); Верховный Совет СССР; массовые организации трудящихся (профсоюзы, комсомол, кооперация, ДОСААФ и так далее).⁶⁷ Примерно в подобном русле раскрывал осуществление власти народа (народного суверенитета) А.А. Безуглов.⁶⁸ Профессор Е.И. Козлова писала, что власть народа осуществляют все без исключения органы государственной власти.⁶⁹ В.С. Основин полагал, что волю народа выражают высшие государственные органы.⁷⁰ А.А. Безуглов писал, что именно представительные органы государственной власти способны наиболее полно выразить суверенную волю народа. Это обусловлено принципами их формирования и деятельности.⁷¹ Б.А. Страшун конкретизировал ведущее значение представительных органов государственной власти в реализации власти народа и отмечал, что даже местные Советы выражают интересы всего народа, а не только жителей определенной территории. Это объяснялось их деятельностью во благо всего государственного (социалистического) строительства.⁷² Общественные организации признавались активными участниками реализации народовластия. Профессор В.А. Ржевский полагал, что наличие многообразных форм демократии (в виде как государственных,

⁶⁶ Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М.: Юридическая литература, 1972. С. 122.

⁶⁷ Григорян Л.А. Указ. соч. С. 130, 132, 138.

⁶⁸ Безуглов А.А. Суверенитет советского народа. М.: Юридическая литература, 1975. С. 119-163.

⁶⁹ Козлова Е.И. Сущность Советов как органов народного представительства и основные направления их развития в свете решений XXIV съезда КПСС // Труды Всесоюзного юридического заочного института. Т. XXVIII, 1972. - М.: ВЮЗИ, 1972. С. 11.

⁷⁰ Основин В.С. Нормы советского государственного права. М.: Юридическая литература, 1963. С. 72-73.

⁷¹ Безуглов А.А. Указ. соч. - С. 139.

⁷² Страшун Б.А. Социализм и демократия (Социалистическое народное представительство). М.: Международные отношения, 1976. С. 65-82.

так и общественных организаций) является проявлением единственно суверенной государственной власти народа.⁷³ И.П. Ильинский отмечал, что вся деятельность общественных организаций при социализме – это форма социалистического народовластия, а не самостоятельная общественная власть, существующая наряду с государственной.⁷⁴ А.И. Лукьянов, Б.М. Лазарев отстаивали самостоятельное значение общественных организаций в реализации народовластия в Советском государстве.⁷⁵ В Постановлении Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 года № ВС 90-4 «О механизме народовластия в РСФСР» закреплялось, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, а также в формах непосредственной демократии.⁷⁶ Стоит признать, что в Советском Союзе существовал подход к определению механизма реализации народовластия, не сводящий его к институтам представительной и непосредственной демократии.⁷⁷

Механизм реализации народовластия в Российской Федерации является конституционным, то есть он закреплен в Конституции России 1993 года.

Механизм реализации народовластия в России необходимо раскрыть через норму части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации, в которой закреплено: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (часть 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации). Однако эти институты не являются исчерпывающими (на

⁷³Ржевский В.А., Воплощение суверенитета советского народа в конституционных институтах общественно-политического строя СССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Л., 1974. С. 26.

⁷⁴ Советская демократия в период развитого социализма / Отв. ред. Д.А. Керимов. изд. 2-е, перераб. М.: Мысль, 1979. С. 94.

⁷⁵ Лукьянов А.И., Лазарев Б.М. Советское государство и общественные организации. изд. 2-е перераб. и доп. М.: Госюриздат, 1962. С. 80-212.

⁷⁶Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 г. № ВС 90-4 «О механизме народовластия в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 4. Ст. 52.

⁷⁷ Иванов И.В. Суверенитет многонационального народа Российской Федерации (вопросы теории и практики) // Мир юридической науки. 2014. № 6. С. 38-47.

региональном и местном уровнях закрепляется народная правотворческая инициатива; отзыв депутата и так далее). Общественное обсуждение применяется как на федеральном, так и региональном, местном уровне. Представительная демократия в России связана с палатами Федерального Собрания Российской Федерации – Государственной Думой и Советом Федерации, Президентом Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления.

Данные институты представительной и непосредственной демократии взаимосвязаны, их органическое функционирование составляет механизм реализации народовластия в Российской Федерации. Механизм реализации народовластия можно представить как взаимообусловленную, взаимосвязанную совокупность конституционно-правовых институтов представительной и непосредственной демократии; органов местного самоуправления; общественных объединений. *Механизм народовластия (народного суверенитета) представляет собой конституционно закрепленный порядок реализации власти народа, осуществляемый многонациональным народом Российской Федерации посредством институтов представительной и непосредственной демократии, органов местного самоуправления, общественных объединений, направленный на достижение свободы социально-экономического, политического, культурного самоопределения, самостоятельности и независимости данной исторической общности.*⁷⁸

Место и целевое назначение института общественного обсуждения в механизме реализации народовластия целесообразно раскрыть через его взаимосвязь с другими институтами непосредственной демократии, определяя их сходство и различие.

⁷⁸ Иванов И.В. Общественное обсуждение как институт конституционного права Российской Федерации // Мир юридической науки. 2015. № 4. С. 51-55.

Как было отмечено выше, высшими формами непосредственной демократии в России признаются свободные выборы и референдум.

Референдум среди всех институтов непосредственной демократии имеет первичное значение, выступает высшей формой народовластия наряду со свободными выборами.⁷⁹ Исторически референдум сформировался как правовой институт в Швейцарии. Термин «референдум» заимствован из старого швейцарского права. Если делегаты кантонов не имели соответствующих инструкций, они не принимали решений на федеральном собрании, а голосовали «ad referendum», то есть резервировали за своими избирателями их право свободного и окончательного высказывания. Под референдумом в широком смысле слова понимается обращение к избирательному корпусу по поводу какого-либо решения законодательного или административного порядка, если это решение принято представительным органом. Каждый избиратель призывает высказываться положительно или отрицательно по предложенному вопросу.⁸⁰

В Российской Федерации референдум впервые был закреплен в Конституции РСФСР 1978 года. Конституция Российской Федерации 1993 года определяет референдум в качестве высшего непосредственного выражения власти народа (часть 3 статьи 3). Основные начала конституционно-правового института референдума закреплены в Конституции России, пункте 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966, статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, Федеральном конституционном законе от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (далее – Закон о референдуме), Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях

⁷⁹ Иванов И.В. Референдум в механизме реализации народного суверенитета (народовластия)// Мир юридической науки. 2014. № 9. С. 38-48.

⁸⁰ Прело М. Конституционное право Франции / Пер. с франц. Ф.А. Кублицкого, под ред. и с предисл. проф. А.З. Манфреда. М.: Изд-во Иностранной литературы, 1957. С. 397.

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Легальное определение референдума дано в статье 1 Закона о референдуме – это всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

В России референдум на федеральном уровне практически не реализуется. Единственный и последний общегосударственный референдум в России после прекращения существования Союза ССР проводился в 1993 году, на котором была принята Конституция Российской Федерации. В Европе этот показатель совершенно иной. Референдум в Европе проводится достаточно часто. Существует некий показатель интенсивности проведения референдума. В 1980-х годах средний показатель референдумов, проведенных в каждой европейской стране, составлял 0,18 в год. В 1990-х это число увеличилось до 0,39 референдума в год. Сейчас этот показатель составляет 0,27. Анализ проведения референдума, инициированного властью, приводит в большинстве случаев к благоприятным для нее последствиям, при этом для Центральной Европы этот показатель 55 %, для Западной Европы 35 %.⁸¹

Полагаем, что референдум и общественное обсуждение обладают потенциалом выступать в качестве единого механизма принятия решения, имеющего государственное значение. Общественное обсуждение предполагает выявление мнения граждан, всего общества, народа относительно того или иного вопроса публичного значения. В то время как референдум позволяет народу решить данный вопрос, с обязательным признанием императивного характера данного решения. Общественное обсуждение в данном случае позволяет сформулировать вопрос, который в последующем может быть вынесен на референдум, определить

⁸¹Референдум как институт непосредственной демократии (редакционный материал) // Государственная и муниципальная власть. № 6. 2007. С. 10-19.

целесообразность его (референдума) проведения. К сожалению, в практике конституционного права России, зарубежных государств общественное обсуждение и референдум не часто применяются в подобной «связке». Но примеры данного правового «взаимодействия» общественного обсуждения и референдума имеются. Проект Конституции Российской Федерации 1993 года, перед ее принятием на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года, был предметом общественного (всенародного) обсуждения в течение более шести месяцев. Полагаем, что данные общественного обсуждения проекта Конституции Российской Федерации были в определенной мере использованы компетентными органами государственной власти, занимавшимися разработкой проекта Конституции Российской Федерации. Поэтому эффективность применения общественного обсуждения и референдума в качестве единого механизма имеется, что может быть использовано в перспективе в практике государственного строительства Российской Федерации. В этой связи целесообразно внести дополнения в Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» в части закрепления обязанности инициатора проведения референдума организовать предварительное общественное обсуждение того или иного вопроса государственного значения, планируемого к вынесению на референдум. Ранее отчасти аналогичная норма содержалась в утратившем силу Федеральном конституционном законе от 10.10.1995 № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».⁸²

Свободные выборы являются высшей непосредственной формой реализации власти многонационального народа Российской Федерации наряду с референдумом.

⁸² Непосредственно в п. 12 ч. 1 ст. 16 данного Закона закреплялось: «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: обеспечивает не позднее чем за 45 дней до дня проведения референдума Российской Федерации опубликование в целях всенародного обсуждения текста законопроекта, вынесенного на референдум Российской Федерации, и текста действующего закона, который предлагается отменить или изменить».

В соответствии с пунктом 9 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы определяются как форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Выборы позволяют определить волеизъявление как всего многонационального народа России, так и населения субъектов Российской Федерации, муниципального образования посредством участия в них всех граждан Российской Федерации, обладающих избирательным правом в соответствии с законодательством Российской Федерации. В этой связи выборы выполняют особую роль в реализации народовластия. Взаимообусловленность выборов и народовластия была точно определена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 8-П: «Вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателя, гражданин Российской Федерации реализует не только свою политическую свободу и связанные с ней субъективные интересы, касающиеся тех или иных политических предпочтений, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия, он участвует в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и реализацию интересов народа, права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации».⁸³ Взаимосвязь

⁸³ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по

института общественного обсуждения и свободных выборов имеется только по признаку возможности выражения посредством них власти всего многонационального народа Российской Федерации, населения субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Допустимо заключить, что на этом сходство данных институтов ограничивается.

В Российской Федерации на федеральном, региональном, местном уровнях имеются, помимо референдума, свободных выборов, иные институты прямой демократии, которые имеют политико-правовую связь с исследуемым институтом прямой демократии и составляющими механизм реализации народовластия.

Одним из новейших институтов демократии в России является общественная инициатива. Впервые институт общественной инициативы был закреплен Указом Президента Российской Федерации от 04.03.2013г. № 184 (ред. от 23.06.2014г.) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».⁸⁴ Сущность института общественной инициативы заключается в выявлении мнения граждан Российской Федерации относительно того или иного предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. В этой связи институт общественного обсуждения и институт общественной инициативы имеют политико-правовую связь, их правовая природа достаточно схожа. Однако это не свидетельствует об их однородности и взаимозаменяемости. Институт прямой демократии общественная инициатива позволяет выявить мнение граждан только

правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области»// Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

⁸⁴Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 184 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»(вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»)// Собрание законодательства РФ. 11.03.2013. № 10. Ст. 1019;30.06.2014. № 26 (часть II). Ст. 3517.

исключительно в виде их прямого ответа «да», «нет», данного на специальном сайте в сети «Интернет» на поставленный вопрос.⁸⁵ По состоянию на 08.01.2015 г. на сайте «Российская общественная инициатива» в сети «Интернет» размещено 4538 общественных инициатив федерального, регионального, местного уровней, из них находятся на «голосовании» 1546 инициатив. Общественная инициатива способствует выражению власти народа, населения, конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. Форма проведения, механизм реализации, субъекты выдвижения, политико-правовая цель позволяют различать общественную инициативу и общественное обсуждение. В отличие от общественного обсуждения, общественная инициатива предполагает выражение мнения граждан только в виде прямых ответов «да»-«нет»; механизм реализации общественной инициативы связан с деятельностью Фонда развития информационной демократии и гражданского общества, который обеспечивает организацию и проведение подобной инициативы; срок общественной инициативы составляет один год; для ее реализации требуется поддержка не менее 100 тысяч граждан, по ее итогам выносится экспертное заключение, в котором содержатся конкретные меры по реализации общественной инициативы, при условии, что за нее проголосовало не менее 100 тысяч граждан Российской Федерации. Справедливо отмечено Т.О. Примаковой, что общественная инициатива - это не общественное обсуждение законопроектов. Представленные на голосование общественные инициативы оцениваются гражданами с точки зрения их непосредственной необходимости (голосование «за» или «против»), поэтому данный механизм не предоставляет гражданам возможность корректировки и добавления уже размещенных инициатив. Институт общественных обсуждений законопроектов, напротив, предполагает работу механизма внесения гражданами предложений по изменению и дополнению

⁸⁵ Официальный сайт в сети «Интернет» «Российская общественная инициатива» по адресу: <https://www.roi.ru> (дата обращения 08.01.2015 г.)

законопроектов, которые были вывешены на отдельном Интернет-портале по решению Президента РФ.⁸⁶

На региональном и местном уровнях в Российской Федерации имеются институты прямой демократии: народная правотворческая инициатива, сход граждан, публичные слушания и так далее. Данные институты отличны от общественного обсуждения собственным предметом, составом участников и формами проведения. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2014г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» народная правотворческая инициатива имеет своим предметом исключительно проект муниципального нормативного правового акта (статья 26); сход граждан может выполнять полномочия органов муниципального образования (статьи 25, 25.1); публичные слушания проводятся по вопросам: принятия муниципального правового акта; проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проекта программы развития муниципального образования, проекта в области землепользования, застройки территории муниципального образования; преобразования муниципального образования (статья 28).

Таким образом, в механизме реализации народовластия каждый институт непосредственной демократии имеет специальное функциональное назначение:

- выборы направлены на формирование органа государственной власти, органа местного самоуправления, избрание того или иного лица на определенную должность (Президента Российской Федерации; высшего должного лица субъекта России и так далее);

- референдум определяет решение народом того или иного вопроса;

- общественное обсуждение достигает цели выявления мнения граждан, общественных объединений, народа, населения относительно того или иного вопроса государственного либо местного значения;

⁸⁶Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. №7.С.69- 74.

- общественная инициатива позволяет гражданам Российской Федерации реализовать свое конституционное право на участие в управлении делами государства, а многонациональному народу России, российскому обществу, отдельному гражданину России высказать свое мнение в форме прямого ответа «да»-«нет» на предложенную инициативу.

Общественное обсуждение обладает рядом только ему присущих особенностей, отличающих его от иных институтов прямой демократии и определяющих его в качестве самостоятельного правового института:

- позволяет сформулировать на основании полученных в процессе его реализации данных общие положения об отношении многонационального народа Российской Федерации, населения субъекта Российской Федерации, населения муниципального образования, общественных объединений, отдельного гражданина к тому или иному вопросу публичного (государственного либо местного) значения. Эти общие положения выражены не в утвердительных ответах: «да» - «нет», но в развернутых, мотивированных позициях, совокупность которых позволяет выявить общественное (народное) мнение по тому или иному вопросу. Референдум, свободные выборы позволяют наряду с общественным обсуждением выявить общее отношение граждан к тем или иным вопросам, но они не способны дать развернутый ответ по этим вопросам, они выступают «молчаливым» согласием или несогласием. Свою аргументацию, свои мотивы народ, население, гражданин могут раскрыть только посредством общественного обсуждения и в этом отношении оно незаменимо и весьма ценно. Народ, население, гражданин при проведении общественного обсуждения выступают экспертом, который дает свое заключение на поставленный перед ним вопрос, предложенный проект нормативного правового акта, концепцию проекта решения вопроса государственного либо местного значения. Итогом общественного обсуждения является определенная выработанная позиция народа, населения, которая позволяет определить

целесообразность принятия того или иного нормативного правового акта, решения вопроса государственного либо местного значения,⁸⁷

- общественное обсуждение позволяет отдельным гражданам, а в их совокупности многонациональному народу Российской Федерации выступать инициатором принятия того или иного решения, так как в ходе вынесенного на общественное обсуждение вопроса может быть высказана позиция, не обозначенная в предмете подобного обсуждения, то есть допустима альтернатива мнений. Народ, население может не только не согласиться с вынесенной на общественное обсуждение концепцией того или вопроса, но и предложить ее собственное решение, к которому власти в правовом и демократическом государстве обязаны прислушаться.

В общем механизме народовластия общественное обсуждение вопросов государственного либо местного значения выполняет конституционно значимую цель: выявление мнения граждан относительно того или иного вопроса, являющегося предметом данного института. Согласуясь с обозначенной целью, общественное обсуждение выполняет ряд важных конституционных задач:

- создает условия для прогноза общественно-политического развития государства, то есть позволяет оценить последствия для государственного строительства принятия того или иного решения, нормативного правового акта. Представляется, что вынесение вопроса государственного либо местного значения на общественное обсуждение определяется необходимостью получения «статистического материала», который позволит сделать предположения о последствиях принятия органами государственной власти, органами местного самоуправления решения по данному вопросу;

- легитимирует важное государственное решение, что позволяет придать тому или иному вопросу характер «народного решения». В случае одобрения большинством народа вынесенного на общественное

⁸⁷ Иванов И.В. Всенародное обсуждение вопросов государственного значения – структурный элемент механизма реализации права народа на самоопределение// Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 8-13.

(всенародное) обсуждение вопроса государственного значения, органы государственной власти имеют все основания для признания решения по этому вопросу, «вынесенным» самим народом;

- способствует привлечению граждан к управлению делами государства. Вынося тот или иной вопрос государственного либо местного значения на общественное обсуждение, органы государственной власти, органы местного самоуправления, создают условия для участия каждого гражданина Российской Федерации в его решении. Полагаем, что при консультативном характере исследуемого института прямой демократии, пренебрежение его результатами недопустимо для органов государственной власти, органов местного самоуправления, из чего вытекает влияние граждан на принятие конкретного решения, то есть наличествует их участие в управлении делами государства;

- способствует формированию гражданского общества, при котором активное участие граждан в общественно-политической жизни является нормой, но не следствием указаний «сверху», необходимости проявления имитации подобной активности в силу служебной, материальной либо иной зависимости;

- позволяет вносить и внедрять в социально-экономическую, политическую жизнь граждан, всего российского общества конституционные традиции и ценности. Всенародные обсуждения Советских конституций 1936, 1977 годов впервые в истории Российского государства ознакомили многих граждан с положениями Основного закона, его характером, значимостью, в целом позволили гражданам узнать о его отличии от всех иных нормативных правовых актов. Возможность общественного обсуждения иных нормативных правовых актов в области управления государством, в том числе федеральных конституционных законов, федеральных законов, позволит российскому обществу воспринять целый комплекс конституционных ценностей;

- формирует ответственность граждан, общества и всего многонационального народа Российской Федерации за принятие важных решений по вопросам государственного значения. В теории конституционно права признается, что народ может нести только позитивную ответственность, то есть ответственность перед самим собой и будущими поколениями за принимаемые решения. Однако, даже конституционная ответственность в подобном понимании и «модификации» не исключает самого смысла термина «ответственность», что, безусловно, проявляется в ходе реализации института общественного обсуждения важных вопросов государственного либо местного значения;

- позволяет сформировать представление о системе работы органов государственной власти, проблемах существующих в обществе. Как было установлено в параграфе первом главы первой настоящей работы, общественное (всенародное) обсуждение обладает «скрытым» лимитом возможностей, одним из которых является получение в ходе его реализации «общей картины» общественно-политической ситуации в государстве. Граждане, в ходе реализации исследуемого института прямой демократии, выражают своё мнение не только по вопросу, вынесенному на общественное обсуждение, но и по целому комплексу вопросов, связанных с предметом данного института;

- способствует разрешению политико-правовых, общественно-политических конфликтов.⁸⁸ Протестные настроения в обществе могут иметь как конструктивный, так и деструктивный характер, что определяется отношением к этому государственной власти, степенью развития конституционного законодательства, целями протестующих граждан и так далее. Для устойчивого развития государства, обеспечения стабильности конституционного строя Российской Федерации на федеральном уровне требуется закрепление и расширение прав граждан в области выражения ими

⁸⁸ Иванов И.В. Роль института общественного обсуждения в решении территориальных вопросов и урегулировании территориальных споров // Вестник Гуманитарного института. 2015. - № 4(18). С. 10-13.

своего мнения, политической позиции по тому или иному вопросу, только посредством расширения и развития форм народовластия в демократическом и правовом государстве возможно сбалансировать разницу мнений граждан, минимизировать протестные настроения и не допустить их крайних форм – вооруженных мятежей, погромов, и, наконец, революции. В этой связи, полагаем, что общественное обсуждение важных вопросов государственного либо местного значения обладает необходимым лимитом возможностей для разрешения протестных настроений.⁸⁹

Определение места и функционального назначения института общественного обсуждения в общем конституционном механизме народовластия в Российской Федерации не снимает проблемы раскрытия его природы, содержания в качестве института непосредственной демократии.

Значительной проблемой в исследовании института общественного обсуждения является формулирование его в настоящих условиях в качестве самостоятельного правового института. В теории права и конституционного права сложилось устойчивое понимание, что правовой институт квалифицируется по предмету и методу.

Профессор М.С. Строгович еще в 1940-е годы в первом марксистском учебнике по теории государства и права отмечал, что совокупность правовых норм, регулирующих одно и то же отношение или несколько связанных друг с другом отношений, называется юридическим институтом.⁹⁰ В.С. Якушев в 1970-е годы писал, что правовой институт – основа отрасли права. За этим утверждением скрывается глубокий смысл: правовой институт – первичное самостоятельное структурное подразделение отрасли, первая и наиболее важная ступень в формировании отрасли, где правовые нормы группируются не случайно, а по их юридическому содержанию, обусловленному содержанием конкретных общественных отношений. Правовой институт –

⁸⁹ Иванов И.В. Суверенитет многонационального народа Российской Федерации. Вопросы теории и практики: монография. М.: Издательство "Русайнс". 2015. С. 10-230.

⁹⁰ Теория государства и права / С.А. Голунский, М.С. Строгович. М.: Юридическое издательство НКЮ. 1940. С. 269-270.

это основанная на законе совокупность норм, призванных регулировать в рамках предмета данной отрасли права определенное, обладающее относительной самостоятельностью общественное отношение, а также связанные с ним производные отношения.⁹¹ К.А. Кононов отмечает, что предмет и специфическое применение отраслевого метода правового регулирования являются конституирующими признаками правового института, обуславливающими, если можно так выразиться, само его право на существование как относительно автономной правовой общности. Конституционно-правовой институт можно определить как систему норм конституционного права, выделенную в относительно самостоятельную институциональную общность на основе единой юридической конструкции по предметным и методологическим критериям.⁹² Профессор С.С. Алексеев писал, что внутренним выражением предметно-методологического единства входящих в правовой институт нормативных предписаний является специфическая юридическая конструкция.⁹³ В коллективной монографии «Институты конституционного права» (2011 г.) институт конституционного права определяется в качестве совокупности норм, в целом представляющих нормативную конструкцию, обращенную на урегулирование однородных, взаимосвязанных общественных отношений, составляющих предмет регулирования соответствующего института.⁹⁴

Формирование правового института возможно посредством нескольких способов. Профессор С.С. Алексеев выделял два подобных способа. Первый способ предполагает непосредственную «конструкторскую» деятельность правотворческих органов, то есть когда правовой институт закрепляется в специальном правовом акте либо в отдельной главе, разделе подобного акта. Второй способ связан с развитием правовых ассоциаций, при котором

⁹¹ Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 61-67.

⁹² Кононов К.А. Система отрасли конституционного права: историко-теоретический очерк / Под науч. ред. д.ю.н., профессора Л.А. Нудненко. СПб: Юридический центр-Пресс, 2011. С. 81.

⁹³ Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. М.: Юридическая литература, 1975. С. 123.

⁹⁴ Институты конституционного права / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М.: ИД Юриспруденция, 2011. С. 9-10.

конкретизирующие предписания все более приобретают самостоятельное значение, обрастают новыми вариантными и детализирующими положениями, в результате чего и происходит постепенное перерастание ассоциации (связки предписаний) в правовой институт.⁹⁵ Относительно института общественного обсуждения допустимо предположить, что его формирование в настоящих условиях происходит посредством второго способа, так как специального нормативного правового акта, закрепляющего всецело его предмет, процедуру реализации, не имеется. Существует только совокупность норм права, определяющих «правовые ассоциации», которые позволяют выделять новый для постсоветской России институт прямой демократии – общественное обсуждение публичных вопросов.

В подобных условиях важным моментом в исследовании института общественного обсуждения является определение факторов, способствующих его становлению. Именно это, а не только нормативно-правовое регулирование данного института, позволяет заявлять о его наличии и целесообразности. С этим связана в целом проблема определения наличия самостоятельного правового института, раскрытия его особенностей, выявления его отличий от схожих по природе правовых институтов. Профессор А.Е. Постников выделяет условия и факторы, влияющие на выделение правовых норм в качестве правового (конституционного) института. Ученый пишет, что стабильность, устойчивость и социальная востребованность совокупности правовых норм, затрагивающих вопросы организации публичной власти, основ правового положения личности и федеративного устройства и их направленность на обеспечение непрерывности в жизнедеятельности государства как единого целого является необходимым условием для ее признания в качестве института конституционного права.⁹⁶ Профессор С.С. Алексеев отмечал, что

⁹⁵ Алексеев С.С. Собрание сочинений в 10 т. Т. 2: Структура советского права/ С.С. Алексеев. М.: Статут, 2010. С. 113.

⁹⁶ Институты конституционного права / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М.: ИД Юриспруденция, 2011. С. 13.

своеобразный, качественно новый вид общественных отношений, требующий правового регулирования при помощи специфического метода и механизма регулирования, - вот главный системообразующий фактор, который определяет формирование компактной общности юридических норм, по мере развития законодательства приобретающей свойства самостоятельного элемента в системе права.⁹⁷ Стоит согласиться с отечественными государствоведами, что общественная значимость, устойчивая совокупность норм права определяют наличие правового института. Факторами, определяющими наличие института общественного обсуждения, являются: власть народа, которая непрерывно порождает новые формы своей реализации; совокупность норм права, закрепляющих предмет, процедуру реализации исследуемого института.

Исследование нового института прямой демократии, получившего нормативно-правовое закрепление на всех уровнях публичной власти, требует раскрытия в большей степени понятия «правовой институт», освещения применимости данного понятия к общественным отношениям в сфере выявления мнения граждан, общественных объединений, народа, населения относительно того или иного вопроса, имеющего государственное либо местное значение.

Как было отмечено выше, учеными С.С. Алексеевым, К.А. Кононовым были выделены следующие квалифицирующие признаки правового института: собственный предмет, метод, специфическая юридическая конструкция. Полагаем, что этого недостаточно для понимания природы и утверждения нового института конституционного права - общественного обсуждения. Допустимо выделить дополнительные признаки правового института: законченность нормативно-правового регулирования; причинно-следственная связь; цели и задачи нормативно-правового регулирования. Только совокупность норм права, обеспечивающая полноценное

⁹⁷ Алексеев С.С. Собрание сочинений в 10 т. Т. 2: Структура советского права/ С.С. Алексеев. М.: Статут, 2010. С. 45.

регулирование тех или иных общественных отношений, может претендовать на образование правового института. Безусловно, отсутствие детального регулирования тех или иных общественных отношений не является показателем отсутствия правового института; это только свидетельство несовершенства его правовой регламентации. Однако, если одна из стадий реализации правового института не имеет нормативного регулирования, то его наличие целесообразно поставить под сомнение. Причинно-следственная связь является основой любого правового механизма, которым обладает и правовой институт. Если нормы правового института не соподчиняются, отсутствует их взаимозависимость, взаимообусловленность, то общность данных норм утрачивает свойства подобного института. Цели и задачи правового регулирования являются одними из тех признаков правового института, которые позволяют его отграничивать от схожих по природе явлений, выделять его общественно-социальную значимость. К примеру, все институты демократии в широком смысле имеют один предмет – общественные отношения в сфере реализации власти народа. Но все они имеют разные цели и задачи правового регулирования. Именно эти цели и задачи объясняют целесообразность, общественную значимость данных институтов, в целом позволяют в большей степени определить их самостоятельность и самодостаточность. В этой связи целью института общественного обсуждения является выявление мнения граждан, общественных объединений относительно того или иного вопроса, имеющего государственную либо местную значимость. Его задачами являются: сбор замечаний и предложений относительно предмета общественного обсуждения; систематизация, обобщение данных сведений и другие. Цель определяется предметом правового института и способствует его реализации. Именно цель конструирует структуру правового института. Таким образом, в целях выявления мнения народа (общественного мнения) в социально-экономической, политической сферах общественных отношений (предмет исследуемого института) уполномоченные субъекты осуществляют

ряд действий. Все это составляет структуру и отражает правовую сущность, ценность общественного обсуждения.

Структура института общественного обсуждения состоит из конституционно-правовых элементов, позволяющих данному институту относительно самостоятельно функционировать и в целом его образующих.

Структуру института общественного обсуждения целесообразно связать с его юридической конструкцией.

Исследования юридических конструкций проведены в основном в области общей теории права, однако результаты подобных исследований могут быть заимствованы любой отраслью права, с учетом ее специфики. Профессор С.С. Алексеев писал, что юридические конструкции разнообразны. Они с различных сторон характеризуют особенности и достоинства юридической материи, ее уникальность, возможности, степень развитости. Юридические конструкции – это «модели», « типовые схемы» (структуры) построения прав, обязанностей, санкций, гарантий, других элементов и оснований юридической регуляции.⁹⁸ По мнению С.С. Алексеева, структура правового института, как и всех других правовых общностей, характеризуется не только определенным строением, дифференцированностью нормативного материала, но и интегрированностью, своим законом связи элементов, пусть и не таким жестким, как в нормативном предписании, но все же выражающим системную целостность, стойкую композицию элементов.⁹⁹

Полагаем, что исследование структуры (юридической конструкции) института общественного обсуждения допустимо осуществлять на основании нормативных правовых актов, закрепляющих его, предлагая при этом собственную доктрину (теорию) совершенствования данной структуры. Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об

⁹⁸ Алексеев С.С. Собрание сочинений в 10 т. Т. 6: Восхождение к праву/ С.С. Алексеев. М.: Статут, 2010. С. 232, 237.

⁹⁹ Алексеев С.С. Собрание сочинений в 10 т. Т. 2: Структура советского права/ С.С. Алексеев. М.: Статут, 2010. С. 108.

общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты муниципальных образований формируют правовую материю конституционного института общественного обсуждения. Из чего можно вывести, что участниками подобного института являются: Президент Российской Федерации; органы государственной власти; органы местного самоуправления; граждане, в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации; население субъекта Российской Федерации; население муниципального образования; общественные объединения; профессиональные сообщества. Предметом общественного обсуждения являются проекты: федеральных конституционных законов; федеральных законов; подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти; документов стратегического планирования; планов работы федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации (на федеральном уровне); проекты: законов субъектов Российской Федерации; решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на региональном уровне); проекты: нормативных правовых актов органов местного самоуправления и их решений (на местном уровне). Более подробно предмет института общественного обсуждения будет рассмотрен в параграфе первом главы второй настоящей работы.

Институт общественного обсуждения состоит из трех основных стадий:

- выдвижение инициативы проведения общественного обсуждения и вынесение его предмета на данное обсуждение;

- непосредственное общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- подведение итогов подобного обсуждения.

Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» закрепляет, в основном, материальные нормы исследуемого института, его процессуальные нормы были регламентированы Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», которое утратило силу в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 29.03.2014 № 246 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» регламентирует общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти. Таким образом, вышеприведенный Указ Президента России и Постановление Правительства России не соотносятся как взаимосвязанные нормативные правовые акты, регулирующие общественное обсуждение. Данное обстоятельство осложняет исследование не только структуры института общественного обсуждения, но и в целом механизма его реализации. В этой связи структурирование института общественного обсуждения имеет весьма условный, более доктринальный характер.

Таким образом, полагаем, что только закреплённая четкая структура правового института позволяет ему реализовываться, то есть она создает условия для функционирования его сложного механизма реализации.

Структура конституционно-правового института общественного

обсуждения есть упорядоченная совокупность взаимосвязанных элементов подобного института, состоящая из участников, предмета, процедуры реализации.

Исследование структуры института общественного обсуждения, ее элементов позволяет логически вывести понятие данного института, которое бы отражало его правовую сущность. Одновременно, для формулирования определения института общественного обсуждения в рамках науки отечественного конституционного права требуется исследовать нормативные правовые акты на предмет выявления его легального определения.

Легальное определение общественного обсуждения на федеральном уровне впервые было дано в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в части 1 статьи 24 которого закрепляется: «Под общественным обсуждением в настоящем Федеральном законе понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением». Полагаем, что в данном определении институт общественного обсуждения раскрывается только в качестве одной из форм общественного контроля. Необходимо отметить, что в вышеуказанном федеральном законе множество институтов прямой демократии применяются в качестве средств осуществления общественного контроля. Это целесообразно объяснить спецификой, целями и задачами данного федерального закона. Однако иных нормативных правовых актов федерального уровня, закрепляющих определение исследуемого института прямой демократии, в настоящее время

не имеется. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации позволяют в большей степени сформулировать общее определение института общественного обсуждения. В части 1 статьи 3 Закона Архангельской области от 29.10.2012 г. № 562-34-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области» закрепляется: «Под общественным обсуждением понимается обсуждение в установленном настоящим законом порядке разработанных органами государственной власти Архангельской области проектов областных законов, проектов указов Губернатора Архангельской области, проектов постановлений Правительства Архангельской области, проектов постановлений исполнительных органов государственной власти Архангельской области».¹⁰⁰ В соответствии со статьей 1 Закона Калининградской области от 17.05.2004 г. № 339 «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» общественное обсуждение – это обсуждение гражданами Российской Федерации в установленном настоящим Законом порядке проектов законов Калининградской области, а также вопросов, требующих законодательного решения.¹⁰¹ В части 2 статьи 2 Закона Тюменской области от 10.06.2013 г. № 38 «Об общественном обсуждении законов Тюменской области» определяется, что общественное обсуждение – это направление в установленном настоящим Законом порядке участниками общественного обсуждения предложений по вынесенным на общественное обсуждение проектам законов Тюменской области и рассмотрение Тюменской областной Думой этих предложений в установленном порядке.¹⁰² Допустимо заключить, что под общественным

¹⁰⁰ Закон Архангельской области от 29.10.2012 г. № 562-34-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. № 34. 2012;

¹⁰¹ Закон Калининградской области от 17.05.2004 г. № 339 «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» // Российская газета («Запад России»). № 199. 08.05.2004

¹⁰² Закон Тюменской области от 10.06.2013 г. № 38 «Об общественном обсуждении законов Тюменской области» // Российская газета. № 42. 22.06.2013.

обсуждением на региональном уровне понимается обсуждение законопроектов и важных социально-экономических вопросов субъектов Российской Федерации.

Наукой отечественного конституционного права до настоящего времени мало исследована проблема формулирования наименования института общественного обсуждения. Наличие института общественного обсуждения признается учеными, его характеризуют как консультативный институт прямой демократии, чем ограничивается упоминание исследуемого института в учебной и специальной юридической литературе ограничивается.¹⁰³ Профессор С.А. Авакьян, не давая определения общественного (всенародного) обсуждения, раскрывает его содержание. Видный отечественный ученый пишет, что смысл института всенародных (народных) обсуждений состоит в том, что какой-то вопрос, волнующий государство и (или) общество, проект закона, политического документа выносятся на общественное обсуждение.¹⁰⁴ В единственном диссертационном исследовании в рамках науки отечественного конституционного (государственного) права, посвященном советскому институту демократии - всенародному обсуждению, И.А. Старостиной (Чуриной) дается следующее определение данного института. Политико-правовой институт всенародных обсуждений представляет собой совокупность государственно-правовых норм, регулирующих отношения с участием органов государства, граждан и их объединений, которые возникают по поводу организации, проведения и обобщения результатов обсуждений законопроектов и других вопросов государственной и общественной жизни.¹⁰⁵ Полагаем, что конституционно-правовое определение общественного обсуждения должно отражать несколько

¹⁰³ Например, Конституционное право: университетский курс: учебник: В 2 т. Т. II. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. С.240.

¹⁰⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т.1. 3-е изд., стереотипное. М.: Юрист, 2010. С. 419.

¹⁰⁵ Чурина И.А. Политико-правовой институт всенародных обсуждений: автореф. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. 12.00.02. МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: 1988. С. 11.

аспектов данного института: его предмет, особенность реализации и цель. Допустимо сформулировать социально-политическое определение общественного обсуждения и юридическое. Первое определение выразит социальную значимость исследуемого института; второе – его правовую природу. *Общественное обсуждение допустимо определить как выражение мнения граждан Российской Федерации рекомендательного характера на проект нормативного правового акта, концепцию решения вопроса государственного либо местного значения, выявленного по результатам обобщения письменных обращений граждан в адрес государственных органов власти, органов местного самоуправления; рассмотрения заявлений граждан в сети «Интернет», на различных собраниях; их публикаций в средствах массовой информации и иных форм волеизъявления граждан и общественных объединений.* Данное определение дано с социально-политической точки зрения.

В качестве конституционно-правового института общественное обсуждение представляет собой совокупность норм конституционного права, определяющих выдвижение инициативы, организацию, проведение и подведение органами государственной власти, органами местного самоуправления итогов обсуждения гражданами, общественными объединениями, профессиональными сообществами законопроекта в области социально-экономического развития общества и государства либо иного вопроса государственного или местного значения.

В науке конституционного права до настоящего времени не имеется единого подхода к формулированию наименования исследуемого института прямой демократии. Профессор С.А. Авакьян пишет, что полное наименование этого института непосредственной демократии должно быть таким: обсуждение народом (населением) проектов законов, важных вопросов государственной, общественной жизни.¹⁰⁶ Е.А. Хохлова

¹⁰⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С. 456.

формулирует данный институт как «Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни».¹⁰⁷ Конституционно-правовое развитие института общественного обсуждения, как было доказано в параграфе первом главы первой настоящей работы, связано с институтом советского государственного права всенародным обсуждением важных вопросов государственной жизни. Однако в настоящее время именовать общественное обсуждение всенародным обсуждением неверно. Разграничение «всенародного» и «общественного» обсуждения целесообразно осуществить на основании следующего: общественное обсуждение может охватывать собой как большинство граждан Российской Федерации, граждан, проживающих в различных субъектах и регионах России, так и относительно небольшую группу граждан, вплоть только до профессионального сообщества, изъявившего желание принять участие в обсуждении законопроекта, вопроса государственного либо местного значения; всенародное обсуждение охватывает собой большинство граждан Российской Федерации либо в нем принимает участие значительная часть населения большинства субъектов Российской Федерации. Полагаем, что квалифицирующим признаком всенародного обсуждения важных вопросов государственного и местного значения является относимость его предмета к жизнедеятельности большинства граждан Российской Федерации. В этом случае предмет всенародного обсуждения имеет фактически значение для каждого дееспособного и достигшего совершеннолетия гражданина Российской Федерации; только при таком условии подобное обсуждение может состояться. Всенародного характера никогда не сможет иметь вопрос местного, регионального значения, в этом случае имеет место исключительно обсуждение народом (населением) субъекта России, населением муниципального образования того или иного вопроса. Однако подобные

¹⁰⁷Хохлова Е.А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 47-59.

основания разграничения всенародного и общественного обсуждения имеют весьма условный характер. Справедливым является утверждение советского ученого Н.Я. Соколова, что нет различий в целях всенародных обсуждений и обсуждений законопроектов широкой общественностью. И в том, и в другом случаях законодатель стремится как можно полнее выразить народную волю, создать наиболее совершенные нормативно-правовые акты. Многие положения законопроектов, подвергающихся широкому общественному обсуждению, могут быть понятны всем гражданам, а не только юристам и другим лицам, обладающим специальными знаниями. Массовый характер широких обсуждений обеспечивается и тем, что образовательный уровень населения постоянно повышается, возрастает число граждан, знакомых с основными элементами правовых знаний, усиливается правовая пропаганда.¹⁰⁸ Болгарский ученый Б. Спасов, исследовавший институты прямой демократии, отмечал различие всенародных и общественных обсуждений, объясняя это спецификой обозначенных проблем. Всенародные обсуждения разворачиваются тогда, когда законопроект затрагивает вопросы, непосредственно касающиеся интересов населения и не требующие при их оценке специальных познаний в той или иной области науки или практики. Широкие общественные обсуждения законопроектов имеют место тогда, когда для выдвижения аргументированных предложений, дополнений и поправок его участники должны обладать специальными познаниями.¹⁰⁹ Полагаем, что всенародное обсуждение допустимо относить к уровню общественного обсуждения, который определяется интересами абсолютного большинства граждан Российской Федерации.

Полагаем, что легальное наименование исследуемого института должно быть следующим – «общественное обсуждение вопросов публичного (государственного либо местного) значения». «Вопросами» допустимо

¹⁰⁸ Соколов Н.Я. Предварительное обсуждение трудящимися проектов нормативных актов в Советском государстве // Правоведение. № 4. 1968. С. 10-11.

¹⁰⁹ Спасов Б. Пряко участие на трудящите се в законодателната работа. София: Наука и изкуство, 1965. С. 93-99.

признавать предмет исследуемого института, который может включать в свой объем концепцию решения органа государственной власти, органа местного самоуправления; проект нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления.

Помимо всего прочего, фактическое отсутствие легального наименования исследуемого института создает условия для правовой неопределенности его применения. В Постановлении Центральной избирательной комиссии России от 19.07.2012 г. № 132/1011-6 «О заключении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросам, предлагаемым для вынесения на референдум Российской Федерации региональной подгруппой инициативной группы по проведению референдума от субъекта Российской Федерации – Новосибирская область» отмечается: «понятие «всенародное широкое публичное обсуждение» не имеет определенного, исключающего множественное толкование, содержания. Неопределенность содержания предлагаемого для вынесения на референдум вопроса обуславливает неопределенность последствий возможного решения, а также возлагаемых на соответствующие органы государственной власти полномочий».¹¹⁰ Данное Постановление оспаривалось гражданами в Верховном Суде Российской Федерации, который установил: «Понятие «всенародное широкое публичное обсуждение» не имеет определенного, исключающего множественное толкование, содержания. Данный вывод ЦИК России является обоснованным. Действующее федеральное законодательство не содержит понятия «всенародное широкое публичное обсуждение». Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД, использует понятие «всенародное обсуждение законопроекта», однако

¹¹⁰Вестник Центризбиркома. 2012. № 9. С. 10-11.

содержание данного понятия не раскрывает».¹¹¹ Вышеуказанное Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и решение Верховного Суда Российской Федерации свидетельствуют не только о существующей проблеме наименования исследуемого института, но и порожденных этим проблемами его конституционно-правового регулирования.

Институт общественного обсуждения имеет сложную юридическую природу. Отечественный государствовед И.А. Старостина (Чурина) в своем диссертационном исследовании «Политико-правовой институт всенародных обсуждений» (1988 г.) отмечала, что всенародные обсуждения важных вопросов государственной жизни являются не только правовым, но и политическим институтом. Ученый определяла, что политико-правовым можно назвать такой институт, который объединяет в регулировании общественных отношений политические и правовые нормы. Для определенной части этих отношений, политических по своей сути, правовое регулирование невозможно (или еще не существует), их базой являются политические нормы. Они и дают основу для наименования института политическим. А поскольку для другой части общественных отношений правовое регулирование уже есть, то институт одновременно именуется правовым.¹¹² Полагаем, что политическая составляющая общественного обсуждения определяется исключительно вопросом, выносимым на подобное обсуждение. К примеру, общественное обсуждение законопроекта, в том числе предполагающего регулирование наиболее важных и содержательных по объему общественных отношений, менее всего определяет политическую составляющую исследуемого института прямой демократии. В данном случае реализуется правовое предназначение общественного обсуждения и цель подобного обсуждения не политическая, а правовая. В случае же вынесения на общественное обсуждение вопроса о вхождении Российской

¹¹¹ Решение Верховного Суда РФ от 12.09.2012 по делу № АКПИ12-1128/ СПС «Консультант Плюс».

¹¹² Чурина И.А. Политико-правовой институт всенародных обсуждений: автореф. дис... канд. юрид. наук; 12.00.02 / Чурина Инга Анатольевна. Москва, 1988. С. 15- 20.

Федерации в какой-либо союз государств, присоединении к международной организации имеет место в большей степени реализация политической составляющей исследуемого института, то есть посредством норм права решаются политические вопросы и в определенной мере правовым нормам сопутствуют политические нормы. Однако политико-правовая природа общественного обсуждения применительно к его определению в качестве конституционного института не имеет сущностного влияния, так как политическая природа данного института объясняет его социально-политический характер, но не юридический.

Конституционно-правовое понимание института общественного обсуждения невозможно без определения его видов, которые свидетельствуют о степени распространения нормативно-правового регулирования данного института на общественные отношения.

Виды института общественного обсуждения целесообразно классифицировать по его предмету, территории проведения, целевой аудитории (охвату социальной общности), формам проведения.

В зависимости от предмета общественные обсуждения подразделяются на следующие виды:

- общественные обсуждения проектов нормативных правовых актов (федеральных конституционных законов; федеральных законов; подзаконных актов; законов субъектов Российской Федерации; нормативных правовых актов муниципальных образований);

- общественные обсуждения концепций решений федеральных органов государственной власти; органов государственной власти субъектов Российской Федерации; органов местного самоуправления.

По территории распространения общественные обсуждения допустимо подразделить на следующие виды:

- федеральные общественные обсуждения;
- региональные общественные обсуждения;
- местные общественные обсуждения.

В зависимости от целевой аудитории общественные обсуждения имеют следующие виды:

- всенародные обсуждения, в которых принимает участие большинство дееспособных граждан Российской Федерации, достигших возраста 18 лет;
- профессиональные общественные обсуждения (к примеру, обсуждение профессиональных стандартов);
- отраслевые общественные обсуждения (обсуждение плана деятельности того или иного федерального органа исполнительной власти).

В зависимости от формы проведения общественные обсуждения целесообразно разделить на очные (участие граждан в собраниях, конференциях и так далее) и заочные (направление гражданами замечаний и предложений посредством сети «Интернет», писем и так далее).

Конституционно-правовой институт общественного обсуждения помимо видов имеет формы выражения (формы проведения). Формы проведения отличны от видов данного института. Если виды общественного обсуждения определяются в основном предметом, составом участников данного обсуждения, то формы проведения определяются инициаторами проведения исследуемого института прямой демократии. Безусловно, формы проведения института общественного обсуждения отчасти предопределяются видом подобного обсуждения, из чего вытекает их зависимость от предмета, состава участников исследуемого института прямой демократии. Но данная причинно-следственная связь зависит не столько от предмета, участников общественного обсуждения, сколько от организационно-материальных возможностей инициатора проведения данного обсуждения. Действующие нормативные правовые акты федерального, регионального, местного уровней предусматривают следующие формы проведения института общественного обсуждения: направление гражданами, общественными объединениями обращений в адрес органов государственной власти, органов местного самоуправления; публикации в средствах массовой информации (сети "Интернет", газетах, журналах); институционально-правовые формы

деятельности Общественной палаты Российской Федерации; размещение информации на официальных сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления; проведение конференций, собраний, митингов и так далее.¹¹³ Действующее законодательство не закрепляет исчерпывающий перечень форм проведения исследуемого института демократии. В этой связи подобные формы во многом определяются на усмотрение инициаторов, организаторов проведения конституционно-правового института общественного обсуждения.

Состояние конституционно-правового регулирования института общественного обсуждения отчасти было затронуто в настоящем параграфе. В частности, установлено, что конституционно-правовое регулирование исследуемого института прямой демократии носит «фрагментарный» характер и сопровождается отсутствием специального федерального закона, закрепляющего подобный институт.

Институт общественного обсуждения в настоящее время не закреплен в Конституции Российской Федерации. В период разработки проекта Конституции Российской Федерации 1993 года (в период 1990-1993 годов) исследуемый институт активно не обсуждался депутатами Верховного Совета Российской Федерации, Съезда народных депутатов Российской Федерации, Конституционной комиссией. Из материалов работы Верховного Совета Российской Федерации, Съезда народных депутатов Российской Федерации, Конституционной комиссии по обсуждению различных проектов

¹¹³ Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»// Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 939.

Закон Республики Татарстан от 06.08.2003 г. № 26-РТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения» // Республика Татарстан. № 160. 09.08.2003.

Закон Калининградской области от 17.05.2004 г. № 339 «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» // Российская газета («Запад России»). № 199. 08.05.2004.

Закон Калужской области от 26.04.2013 г. № 410-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области» // Вестник документов. № 16. 08.05.2013.

Постановление Администрации Ярковского муниципального района от 31.10.2013 г. № 85 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов»// Ярковские известия. № 92. 15.11.2013 и другие.

Конституции Российской Федерации следует, что включение института всенародного обсуждения не планировалось в проект Конституции России 1993 года. В проектах Конституции Российской Федерации от 2 марта 1992 г.,¹¹⁴ 4 апреля 1992 г.,¹¹⁵ 2 марта 1993 г.,¹¹⁶ 8 апреля 1993 г.¹¹⁷ (подготовлены Конституционной комиссией), 29 апреля 1993 г.¹¹⁸ (подготовлен по инициативе Президента РФ) институт общественного (всенародного) обсуждения не упоминался. При этом стоит отметить, что на момент разработки проекта новой Конституции Российской Федерации 1993 года действовала Конституция Российской Федерации 1978 г. (принималась как Конституция РСФСР), закрепляющая исследуемый институт прямой демократии в качестве высшей формы демократии.

Относительно силы действия Закона СССР от 30.06.1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» в справочной правовой системе «Консультант Плюс» имеется замечание: «документ фактически утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Соглашения от 08.12.1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств», ратифицированного Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12.12.1991 г. № 2014-1».¹¹⁹ Однако в пункте 2 раздела II «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации 1993 года закреплено: «Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации». Институт общественного обсуждения в качестве института всенародного обсуждения был закреплен советским

¹¹⁴ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 3: 1992 год. Книга первая (январь-июнь 1992) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: ВолтерсКлувер, 2008. С. 80-121.

¹¹⁵ Там же. С. 725-775.

¹¹⁶ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 4: 1993 год. Книга первая (январь-апрель 1993) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: ВолтерсКлувер, 2008. 262-316

¹¹⁷ Там же. С. 324-377.

¹¹⁸ Там же. С. 417.

¹¹⁹ Консультант Плюс: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.12.2014 г.).

законодательством и не противоречит Конституции Российской Федерации. Следовательно, оснований для признания утратившим силу указанного Закона СССР не имеется, тем более по причине принятия Соглашения от 08.12.1991 г. «О создании СНГ». Полагаем, что причина отсутствия возможности применения норм упомянутого Закона заключается в ином. С распадом Советского государства реализация специального Закона СССР от 30.06.1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» не представляется возможной в силу отсутствия органов государственной власти, предусмотренных в нем (Верховного Совета СССР, Советов всех уровней), и общественных организаций (КПСС, ВЛКСМ).

В настоящее время совокупность норм права, составляющих институт общественного обсуждения, крайне невелика. Источниками института общественного обсуждения в Российской Федерации являются: Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»; Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»; Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 года № 2134-II ГД (ред. от 02.07.2014). В пункте 6 статьи 119 данного Регламента закреплено: «Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении». До настоящего времени Государственной Думой ФС РФ не был вынесен на всенародное обсуждение ни один законопроект, принятый ею в первом чтении.

В определенной мере к регламентации данного института можно отнести пункт 5 части 3 статьи 112 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. 21.07.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», принятый в его развитие Приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013г. № 578 (ред. 30.04.2014) «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) превышает один миллиард рублей». Данные источники института общественного обсуждения будут исследованы в главах второй, третьей настоящей работы в связи с рассмотрением предмета, стадий проведения данного института.

На основании вышеизложенного целесообразно сделать следующие выводы:

1. Институт общественного обсуждения занимает особое место в механизме реализации народовластия, что определяется его целями и задачами. Целью института общественного обсуждения является выявление мнения граждан Российской Федерации относительно наиболее важных вопросов государственного либо местного значения. Задачи данного института состоят: в легитимации наиболее важных государственных решений; создании условий для привлечения граждан к управлению делами государства; необходимости формирования гражданского общества; формировании восприятия у граждан конституционных ценностей и создании прочных традиций обсуждения с народом, населением, гражданами наиболее важных вопросов государственного либо местного значения; формировании ответственности граждан, общества и всего многонационального народа Российской Федерации за принятие важных решений по вопросам государственного либо местного значения; разрешении политико-правовых, общественно-политических конфликтов.

2. Институт общественного обсуждения имеет собственный предмет, специфическую юридическую (конструкцию) структуру, состав участников. В результате проведенного исследования установлено, что участники и уровни общественного обсуждения определяются предметом подобных обсуждений. Предмет общественного обсуждения может быть представлен проектом нормативного правового акта либо концепцией решения органа государственной власти, органа местного самоуправления.

3. Исследование института общественного обсуждения в настоящее время осложняется отсутствием его полноценного конституционно-правового регулирования. Это определяет, в большей степени, доктринальный подход к его исследованию, то есть в настоящее время целесообразно выработать теорию института общественного обсуждения, основанную на множестве нормативных правовых актов, как действующих, так и утративших силу, практике его применения, и на этом основании выработать конкретные рекомендации по совершенствованию конституционно-правового регулирования исследуемого института прямой демократии.

Глава 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 2.1. Предмет общественного обсуждения в Российской Федерации

Предмет конституционно-правового института общественного обсуждения во многом определяет целесообразность, эффективность данного института прямой демократии и возможность реализации посредством него власти многонационального народа Российской Федерации, интересов населения субъекта Российской Федерации, муниципального образования, отдельного гражданина либо профессионального сообщества.

Предмет института общественного обсуждения закрепляется в ряде нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней.¹²⁰

Нормативные правовые акты федерального уровня, главным образом, представлены Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. 21.07.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (пункт 5 части 3 статьи 112); Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (статья 13); Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (статья 24); Указом Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»; Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

¹²⁰ Иванов И.В. Предмет конституционно-правового института общественного обсуждения // Мир юридической науки. 2015. № 9. С. 26-31.

Общественное обсуждение в качестве института прямой демократии закреплено в нормативных правовых актах ряда субъектов Российской Федерации. Практика регламентации данного института в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации отлична. В Республиках Башкортостан, Дагестан, Коми, Саха (Якутия), Татарстан, Чувашия; в Архангельской, Астраханской, Вологодской, Калининградской, Калужской, Костромской, Новгородской, Псковской, Свердловской, Томской, Тюменской, Ульяновской областях; в Забайкальском, Красноярском, Ставропольском краях действуют специальные нормативные правовые акты, закрепляющие конституционно-правовой институт – общественные обсуждения.¹²¹ В одних субъектах Российской Федерации конституционно-

¹²¹ Закон Республики Башкортостан от 04.12.2012 г. № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. № 234. 07.12.2012 г.;

Постановление Правительства Республики Дагестан от 27.11.2012 г. № 405 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов законов Республики Дагестан» // Дагестанская правда. № 370-372. 10.11.2012;

Закон Тюменской области от 10.06.2013 г. № 38 «Об общественном обсуждении законов Тюменской области» // Российская газета. № 42. 22.06.2013;

Закон Республики Коми от 24.06.2014 г. № 81-РЗ «О некоторых вопросах, связанных с общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов Республики Коми» // Республика. № 78. 28.06.2014;

Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26.05.2011 г. № 235 «Об утверждении Положения об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых Правительством Республики Саха (Якутия), и проектов государственных программ Республика Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. № 35. 04.06.2011;

Закон Республики Татарстан от 06.08.2003 г. № 26-РТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения» // Республика Татарстан. № 160. 09.08.2003;

Указ Главы Чувашской Республики от 09.04.2012 г. № 36 «Об общественном обсуждении проектов законов Чувашской Республики» // Вести Чувашии. № 14. 13.04.2012;

Закон Архангельской области от 29.10.2012 г. № 562-34-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. № 34. 2012;

Постановление Губернатора Астраханской области от 21.03.2014 г. № 19 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Губернатора Астраханской области, Правительства Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. № 14. 27.03.2014;

Закон Вологодской области от 30.01.2013 г. № 2980-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области» // Красный Север. № 18. 02.02.2013;

Закон Калининградской области от 17.05.2004 г. № 339 «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» // Российская газета («Запад России»). № 199. 08.05.2004;

Закон Калужской области от 26.04.2013 г. № 410-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области» // Вестник документов. № 16. 08.05.2013;

Постановление Губернатора Костромской области от 20.01.2014 г. № 4 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте администрации Костромской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет проектов нормативных правовых актов Костромской области, подлежащих общественному обсуждению» // СП-нормативные документы. № 4. 24.01.2014;

Постановление Администрации Новгородской области от 05.04.2013 г. № 160 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Губернатора Новгородской области,

правовой институт общественного обсуждения закреплен в форме закона, в других – в форме постановления правительства (администрации), в третьих – в форме указа (постановления) губернатора области, главы республики. В отдельных субъектах Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, закрепляющие общественное обсуждение закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд, стоимость которых составляет более 1 млрд. руб.¹²² Всего в настоящее время в 21 субъекте Российской

Правительства Новгородской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер» // Новгородские ведомости. № 13. 19.04.2013;

Постановление Администрации Псковской области от 11.01.2013 г. № 1 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения социально значимых проектов правовых актов Администрации области и Губернатора области» // Псковская правда. № 9-10. 22.01.2013;

Указ Губернатора Свердловской области от 09.03.2011 г. № 142-УГ «Об общественном обсуждении проектов законов Свердловской области» // Областная газета. № 72. 11.03.2011;

Закон Томской области от 10.06.2013 г. № 38 «Об общественном обсуждении проектов законов Томской области» // Вестник Томской областной Думы. № 4. 2013;

Постановление Губернатора Ульяновской области от 13.05.2013 г. № 82 «Об общественном обсуждении проектов правовых актов Ульяновской области» // Ульяновская правда. № 51. 17.05.2013;

Постановление Губернатора Забайкальского края от 07.11.2012 г. № 30 «Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов законов Забайкальского края, вносимых Губернатором Забайкальского края» // Азия-Экспресс. № 46. 15.11.2012;

Уставный закон Красноярского края от 26.09.2009 г. № 8-3076 «О народном обсуждении» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 18 (314). 06.04.2009;

Постановление Правительства Ставропольского края от 07.04.2014 г. № 146-п «О порядке проведения общественного обсуждения социально значимых проектов нормативных правовых актов Правительства Ставропольского края» // Ставропольская правда. № 109-110. 06.05.2014.

¹²² Закон Челябинской области от 28.08.2014 г. «Об обязательном общественном обсуждении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Челябинской области» // Южноуральская панорама. № 139. 11.09.2014;

Постановление администрации Липецкой области от 08.02.2013 г. № 57 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Липецкой области на сумму свыше 1 миллиарда рублей» // Липецкая газета. № 33. 20.02.2013;

Постановление Правительства Кировской области от 05.02.2013 г. № 194/54 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Кировской области на сумму свыше 1 миллиарда рублей» // Кировская правда. № 17. 2013;

Постановление Правительства республики Мордовия от 14.01.2013 г. № 3 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Республики Мордовия на сумму свыше 1 млрд. рублей» // Известия Мордовии. № 2-7. 18.01.2013;

Постановление Правительства Пермского края от 29.03.2013 г. № 583-п «О порядке общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) на сумму свыше 1 миллиарда рублей» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов Губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. № 21. 03.06.2013;

Постановление Правительства Республики Калмыкия от 26.05.2014 г. № 211 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Калмыкия в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает двести миллионов рублей» // Хальмгунн. № 93. 04.06.2014;

Постановление Губернатора Еврейской автономной области от 04.02.2013 г. № 21 «Об обеспечении общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание

Федерации действуют специальные нормативные правовые акты, регламентирующие общественные обсуждения; в 11 субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, закрепляющие общественное обсуждение закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд, стоимость которых составляет более 1 млрд. руб. Имеются субъекты Российской Федерации, в которых общественное обсуждение закрепляется в Уставах (Конституциях) (на примере Республики Алтай, Чукотского автономного округа, Оренбургской области) либо в нормативных правовых актах, регламентирующих проведение публичных мероприятий, организацию правотворческого процесса и так далее.¹²³

Полагаем, что полноценное конституционно-правовое исследование общественных отношений, составляющих предмет общественного обсуждения, допустимо и целесообразно посредством комплексного изучения нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней. Данное обстоятельство обусловлено отсутствием специального федерального закона, регулирующего данный институт прямой демократии, и единообразия содержания его предмета в различных субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях.

Отсутствие специального нормативного правового акта, регламентирующего исследуемый институт прямой демократии на федеральном уровне, позволяет сформулировать только отдельные положения относительно предмета института общественного обсуждения.

Одновременно необходимо отметить наличие объекта института общественного обсуждения и его правовые формы. Под объектом института

услуг для нужд Еврейской автономной области, муниципальных нужд, нужд государственных бюджетных учреждений, нужд муниципальных бюджетных учреждений» // Биробиджанская звезда. № 9. 06.02.2013
Подобного рода нормативные правовые акты также действуют в Ненецком автономном округе, Магаданской, Тамбовской областях.

¹²³Закон г. Москвы от 08.07.2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 41. 21.07.2009;

Закон Санкт-Петербурга от 19.03.2013 г. № 83-26 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 24. 04.07.2011;

Закон Приморского края от 22.12.2008 г. № 373-КЗ «О законодательной деятельности в Приморском крае» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. № 98. 23.12.2008 и так далее.

общественного обсуждения допустимо понимать вопросы, имеющие государственное либо местное значение. Подобные вопросы имеют следующие формы выражения: проект нормативного правового акта; проект решения органа государственной власти, органа местного самоуправления. В отличие от объекта института общественного обсуждения, его предмет составляет конкретный вид нормативного правового акта, целевое назначение того или иного решения и так далее. Другими словами, объект определяет только общее содержание института общественного обсуждения; в то время как предмет раскрывает конкретные виды правовых документов и актов, подлежащих вынесению на подобное обсуждение.

В общем виде предмет данного института составляет проект конкретного вида нормативного правового акта (федеральные конституционные законы; федеральные законы; законы субъектов Российской Федерации; подзаконные нормативные правовые акты федерального, регионального и местного уровней) или решения федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа муниципального образования (проекты реформирования в сфере образования, здравоохранения и т.д.; государственные и муниципальные стандарты; документы стратегического планирования и другое). Подобное положение отвечает характеристикам предмета советского конституционного института непосредственной демократии - всенародных обсуждений наиболее важных вопросов государственной жизни, что свидетельствует о формальной «преемственности» предметов данных институтов.

Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» закрепляет в качестве предмета конституционно-правового института общественного обсуждения проекты федеральных конституционных законов либо федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-

экономического развития Российской Федерации (подпункт «а» пункта 1). Практика общественного обсуждения федеральных законов в настоящее время в Российской Федерации сложилась. Подобное утверждение основано на результатах общественного обсуждения проектов федеральных законов «Об образовании в Российской Федерации», «О полиции» в 2010-2011 годах. В Аналитическом обзоре (докладе) по комментариям, полученным в ходе общественного обсуждения проекта федерального закона «О полиции» от 23 сентября 2010 года, говорится, что впервые после обсуждения в 1993 году проекта Конституции Российской Федерации на всеобщее обсуждение вынесен комплексный законопроект, регламентирующий законодательные основы организации и деятельности одной из ведущих правоохранительных структур в Российской Федерации. Публикация проекта федерального закона «О полиции» вызвала широкий резонанс в обществе. За время работы сетевой площадки в сети «Интернет» по адресу: www.zakonoproekt2010.ru с 7 августа по 15 сентября 2010 года поступило около 21 тысячи комментариев. Сайт посетили более 1,5 млн. человек. Процедура сетевого форума, а также количество принявших участие в обсуждении граждан обеспечивает достаточный уровень репрезентативности общественного мнения по законопроекту, способствует его легитимации и поиску правильных решений.¹²⁴ Все предложения и замечания, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта федерального закона «О полиции», были сгруппированы по тематическим блокам, в зависимости от глав обсуждаемого проекта закона.

Общественное обсуждение проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в отличие от подобного обсуждения проекта федерального закона «О полиции», имело больше форм реализации, в том числе за счет проведения конференций на федеральном, региональном и местном уровнях. Общественное обсуждение проекта федерального закона

¹²⁴ Официальный сайт в сети Интернет: «Общественное обсуждение законопроектов» по адресу: <http://zakonoproekt2012.ru/#item/10> (дата обращения: 20.07.2015 г.).

«Об образовании в Российской Федерации» проводилось во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 13 октября 2010 г. № Пр-3011 в период с 01.12.2010 года по 01.02.2011 года на площадке специально созданного сайта в сети «Интернет» по адресу: www.zakonoproekt2010.ru. В целях рассмотрения, учета, анализа замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», приказом Минобрнауки России от 28.10.2010 года № 1088 была создана специальная Комиссия. В состав Комиссии для рассмотрения замечаний и предложений, поступивших в ходе обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», входило 11 членов, из числа представителей Минобрнауки России, профессионального сообщества (ректоров ведущих вузов страны), Общественной палаты Российской Федерации, общественных организаций. Возглавлял Комиссию советник Президента Российской Федерации В.Ф. Яковлев. В Докладе об итогах общественного обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 30.04.2011 г., составленном вышеуказанной Комиссией, сообщается, что размещенные на сайте Минобрнауки России материалы законопроекта вызвали большой интерес, как у профессионального сообщества, так и у обычных граждан, которые представили значительное число замечаний и предложений к тексту. Особо в данном Докладе было отмечено, что дискуссия в Интернете продемонстрировала «ярко выраженный интерес к закону и к вопросам образования в целом, особенно со стороны активных участников образовательного процесса, прежде всего – со стороны родителей, обучающихся и педагогического сообщества. Большинство пользователей сайта принятие нового закона воспринимается как актуальное событие, с ним связаны надежды на решение многих проблем образовательной сферы».¹²⁵ Общественное обсуждение проекта

¹²⁵Официальный сайт в сети Интернет: «Общественное обсуждение законопроектов» по адресу: <http://zakonoproekt2012.ru/#doc/edu/38>(дата обращения: 20.07.2015 г.).

федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» на сайте в сети «Интернет» по адресу: www.zakonoproekt2010.ru завершилось 1 февраля 2011 года. К этому моменту на сайте было размещено 10 912 комментариев к данному законопроекту.

Помимо информационных площадок в сети «Интернет» активно использовались иные формы проведения общественного обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В частности, большое количество предложений поступило по результатам: парламентских слушаний в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 13 октября и 23 сентября 2010 г. соответственно; проведения научно-практической конференции «Современные подходы к формированию законодательных основ образования», организованной Российским союзом ректоров 5 октября 2010 г.; общественных слушаний по проекту федерального закона в Общественной палате Российской Федерации 19 и 26 октября 2010 года.

Одновременно с общественным обсуждением проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» на федеральном уровне подобное обсуждение было также организовано органами государственной власти субъектов Российской Федерации, региональными общественными организациями на различных площадках. По их итогам в Минобрнауки России поступили замечания и предложения более чем от 40 субъектов Российской Федерации. Кроме этого, по предложению Комиссии Минобрнауки России совместно с аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах были организованы совещания по обсуждению проекта федерального закона с государственными органами власти регионов, входящих в состав соответствующих федеральных округов, органами местного самоуправления, образовательными учреждениями разного уровня и профсоюзами. Российским союзом ректоров было организовано обсуждение законопроекта

в региональных советах ректоров, ассоциациях и коллективах высших учебных заведений.¹²⁶ На примере общественного обсуждения проектов федеральных законов «О полиции», «Об образовании в Российской Федерации» допустимо сделать следующие выводы:

- подобное обсуждение имеет потенциал реализации не только на региональном и местном уровнях, но во всероссийском масштабе, что может определить его всенародный характер;

- механизм реализации общественного обсуждения проектов федеральных законов отчасти сложился, при этом на основе практики, в отсутствие необходимого уровня правового регулирования;

- общественное обсуждение направлено на выявление мнения всех заинтересованных субъектов относительно содержания проекта нормативного правового акта, что позволяет законодателю в последующем учесть самые различные точки зрения граждан, общественных объединений, профессионального сообщества.

В период 2012 – 2016 годов в Российской Федерации сложилась устойчивая практика общественного обсуждения на федеральном уровне не только проектов федеральных законов, но и подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Подобное применение конституционно-правового института общественного обсуждения положило начало его полноценному и устойчивому формированию в постсоветский период развития России.

Расширение предмета конституционно-правового института общественного обсуждения связано с изданием Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».¹²⁷

¹²⁶Официальный сайт в сети Интернет: «Общественное обсуждение законопроектов» по адресу: <http://zakonoproekt2012.ru/#doc/edu/38> (дата обращения: 20.07.2015 г.).

¹²⁷Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 7 мая 2012 г. № 19. Ст. 2338.

В подпункте «а» пункта 2 данного нормативного правового акта закрепляется: «Правительству Российской Федерации до 1 сентября 2012 года сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных актов, результатах их общественного обсуждения, имея в виду: создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения». При этом федеральные органы исполнительной власти обязаны использовать различные формы публичных консультаций в ходе общественного обсуждения, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети Интернет. Публичные консультации проводятся не менее 60 дней, данные по их результатам обобщаются и размещаются федеральными органами исполнительной власти на едином информационном ресурсе в сети Интернет. Данным порталом является сайт в сети Интернет по адресу: <http://regulation.gov.ru>, созданный 15 апреля 2013 года. Официальное наименование подобного информационного ресурса следующее: «Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения». Об эффективности и целесообразности создания специального сайта в сети Интернет свидетельствует правительственное сообщение: «Опыт двух месяцев работы официального сайта (имеется в виду вышеуказанный сайт – от авт. И.И.) показал, что доступность информации о нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти существенным образом повысилась. В период с 15 апреля по 8 июля 2013 года на официальном сайте уже размещено 2382 проекта нормативных правовых актов. При этом его посещаемость возрастает и составляет в среднем 2500 посещений в день, что свидетельствует об интересе к нему граждан и организаций. Средства официального сайта предусматривают

автоматическое уведомление Общественной палаты, Экспертного совета при Правительстве о размещаемых проектах актов. До введения в эксплуатацию официального сайта федеральные органы исполнительной власти размещали информацию о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения на своих ведомственных сайтах. Запуск официального сайта позволил систематизировать указанную информацию и облегчил поиск данных о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов».¹²⁸ По состоянию на 27.10.2014 года на сайте размещено 16022 проектов нормативных правовых актов, из них 4575 прошли общественное обсуждение. Большую часть проектов нормативных правовых актов составляют постановления Правительства Российской Федерации, приказы различных ведомств. Отдельные федеральные органы исполнительной власти разработали совершенную систему размещения и опубликования итогов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Совершенство подобной системы определяется закреплением сроков обсуждения конкретного вида нормативного правового акта; регламентацией работы в самом федеральном органе исполнительной власти по обобщению итогов подобного обсуждения. К подобным органам, к примеру, относится Министерство финансов Российской Федерации.¹²⁹

Характер и содержание подзаконных нормативных правовых актов, подлежащих общественному обсуждению, может затрагивать самые различные сферы общественных отношений. В некоторых нормативных правовых актах напрямую указывается, какого рода акты Правительства Российской Федерации подлежат в обязательном порядке общественному обсуждению. Например, в пункте 1.5 Плана мероприятий («дорожная карта»)

¹²⁸ Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 г. «О работе по выполнению поручения Президента России об анализе применения системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения». Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/orders/3639/> (дата обращения: 22.04.2015 г.).

¹²⁹ Приказ Минфина России от 21.04.2014 № 120 "О порядке организации в Министерстве финансов Российской Федерации размещения информации на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" // СПС Консультант Плюс

по созданию и развитию механизмов общественного контроля деятельности субъектов естественных монополий с участием потребителей, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.09.2013 г. № 1689, общественное обсуждение актов Правительства Российской Федерации выступает одной из мер общественного контроля деятельности субъектов естественных монополий. Полагаем, что подобное применение конституционного института общественного обсуждения заранее определяет не только сферу его реализации (в области обсуждения деятельности субъектов естественных монополий), но и субъектов подобного обсуждения – потребителей продукции и услуг подобных монополий. То есть в конкретном рассматриваемом случае определена «целевая аудитория» общественного обсуждения.

Об эффективности реализации общественного обсуждения свидетельствует ряд информационных писем федеральных органов исполнительной власти. В письме Федеральной налоговой службы от 22 января 2014 года № ЕД-4-2/738@ «Ответ на обращение по вопросу применения пункта 12 статьи 76 Налогового кодекса Российской Федерации» сообщается: «В целях реализации п. 12 статьи 76 Налогового кодекса Российской Федерации 17.09.2013 на сайте <http://regulation.gov.ru> ... было размещено уведомление о подготовке нормативного правового акта – проекта приказа ФНС России «Об утверждении Порядка информирования банков о приостановлении операций (об отмене приостановления) операций по счетам налогоплательщиков (плательщика сбора, налогового агента) и переводе его электронных денежных средств в банке в электронной форме. В последующем в адрес ФНС России поступили предложения Ассоциации региональных банков (письмо от 16.10.2013 № 04/34) и Ассоциации банков России (письмо от 18.10.2013 № А-01/5-561) о внесении изменений и дополнений в вышеуказанный проект приказа. В настоящее время ФНС России разрабатывает проект приказа с учетом предложений Ассоциации

региональных банков России и Ассоциации банков России».¹³⁰ В другом письме Федеральной налоговой службы России от 22.01.2013 г. № ЕД-2-3/39@ «О налоге на добавленную стоимость» отмечается, что любые предложения по изменению законодательства о налогах и сборах требуют обоснованного и взвешенного подхода, привлечения к участию в обсуждении представителей бизнес-сообщества, заинтересованных министерств и ведомств. Вместе с тем, все поступившие в ФНС России предложения по совершенствованию законодательства внимательно рассматриваются и по мере целесообразности используются при подготовке предложений по совершенствованию администрирования налогов.¹³¹ Общественное обсуждение применяется Федеральной налоговой службой России для выявления мнения граждан, профессионального сообщества относительно разрабатываемых проектов специальных форм (деклараций), которые впоследствии утверждаются приказом данной службы. Так, в письме ФНС России от 29.08.2012 года № ЕД-3-3/3122@ «Об упрощенной налоговой отчетности» сообщается, что при подготовке новых редакций форм налоговых деклараций ФНС России практикует организацию обсуждения проектов деклараций на форуме интернет-сайта ФНС России. В это время любое заинтересованное лицо может представить свои замечания и предложения, наиболее оптимальные из которых учитываются при создании (редактировании) итоговых форм налоговой отчетности.¹³² Некоторые вопросы, касающиеся начисления налогов, их возмещения, Федеральная налоговая служба России считает подлежащими рассмотрению только при участии предпринимательского сообщества.¹³³ Банк России также использует практику общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. В информационном письме Банка России от 01.08.2014 г. «Об общественном

¹³⁰ Письмо Федеральной налоговой службы от 22 января 2014 года № ЕД-4-2/738@ «Ответ на обращение по вопросу применения пункта 12 статьи 76 Налогового кодекса Российской Федерации» / СПС «Гарант»

¹³¹ Письмо Федеральной налоговой службы России от 22.01.2013 г. № ЕД-2-3/39@ «О налоге на добавленную стоимость» / СПС «Гарант»

¹³² Письмо Федеральной налоговой службы России от 29.08.2012 года № ЕД-3-3/3122@ / СПС «Гарант»

¹³³ Письмо ФНС России от 27.12.2013 № ГД-3-3/5006@ / СПС «Гарант»

обсуждении проектов нормативных актов Банка России в связи с изменением законодательства об ОСАГО» сообщается, что представители страхового и экспертного сообщества, общественные организации рассмотрели проекты нормативных актов Банка России, касающиеся проведения независимой экспертизы страховых тарифов и правил ОСАГО. Представители Банка России выразили готовность принять и учесть замечания технического и редакционного характера в предельно сжатые сроки.¹³⁴ Интересным представляется пример применения института общественного обсуждения Банком России в связи с утверждением графического знака российской валюты (рубля). Как сообщается в информационном письме Банка России от 11.12.2013 г. «Об утверждении графического обозначения рубля» 11 декабря 2013 года Банк России утвердил графическое обозначение рубля (символ рубля) в виде прописной буквы «Р» кириллического алфавита, дополненной в нижней части горизонтальной чертой. За утвержденный Банком России символ рубля ранее высказались более 61% участников общественного обсуждения, проведенного с 5 ноября по 5 декабря 2013 года на сайте Центрального банка Российской Федерации.¹³⁵

Другой пример применения конституционно-правового института общественного обсуждения федеральными органами исполнительной власти допустимо связать со случаем, указанным в письме Министерства регионального развития Российской Федерации от 06.03.2013 г. № 3856-ВТ/11.¹³⁶ В письме Министерства сообщается, что в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец от 05.02.2013 г. № 475п-П9 и письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 15.02.2013 г. № П9-6693 Министерство регионального развития Российской Федерации проводило

¹³⁴ Информационное письмо Банка России от 01.08.2014 г. «Об общественном обсуждении проектов нормативных актов Банка России в связи с изменением законодательства об ОСАГО» //Вестник Банка России. № 71. 06.08.2014.

¹³⁵ Информационное письмо Банка России от 11.12.2013 г. «Об утверждении графического обозначения рубля» // Вестник Банка России. № 73. 18.12.2013.

¹³⁶ Письмо Министерства регионального развития Российской Федерации от 06.03.2013 г. № 3856-ВТ/11 / СПС «Гарант»

общественное обсуждение целесообразности внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части первоочередного предоставления жилых помещений по договорам социального найма семьям, имеющим детей-инвалидов, а также проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации».

Полагаем, что допустимо заключение об активной и эффективной практике применения конституционно-правового института общественного обсуждения из многочисленных сообщений Правительства Российской Федерации, стенограмм его заседаний, отчетов об исполнении поручений.¹³⁷ Только в 2013-2014 гг. по поручению Президента Российской Федерации от 11 июня 2013 года №Пр-1294 (подпункт «а» пункта 1) Правительством Российской Федерации были проведены многочисленные общественные обсуждения нормативных правовых актов на предмет замены в отдельных отраслях экономики избыточных или неэффективных административных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами. Подобные обсуждения коснулись строительства, промышленности.¹³⁸

Анализ содержания сайтов федеральных министерств, служб, агентств показал, что фактически все федеральные органы исполнительной власти применяют конституционно-правовой институт общественного обсуждения

¹³⁷ Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации «О работе по выполнению поручения Президента России о проведении общественного обсуждения подходов к страхованию рисков при оказании медицинской помощи гражданам, в том числе к страхованию на случай причинения вреда жизни и (или) здоровью пациента при оказании медицинской помощи» от 01.07.2013 г. Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/orders/3526/> (дата обращения: 22.03.2015 г.); Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации «Михаил Абызов провёл заседание Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства, посвящённое практике общественного обсуждения крупных государственных закупок свыше 1 млрд. рублей» от 20.03.2014 г. Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/orders/3526/> (дата обращения: 22.03.2015 г.); Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации «Заседание Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства» от 09.11.2012 г. Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/news/6287/>

¹³⁸ Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации от 01.03.2014 г. «Работа Правительства в цифрах и фактах: Правительство организует экспертное и общественное обсуждение фактических результатов реализации мер по замене избыточных и (или) неэффективных административных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами». Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/search/> (дата обращения: 22.03.2015 г.).

для выявления мнения граждан, экспертного сообщества относительно содержания проектов федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов.¹³⁹

Одновременно, исследование предмета конституционно-правового института общественного обсуждения в виде проекта нормативного правового акта показывает отсутствие должного уровня регламентации его реализации. К примеру, в статье 119 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД, закреплено право данного органа государственной власти принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, рассмотренного в первом чтении.¹⁴⁰ Данное положение о всенародном обсуждении носит материальный характер, и процедура его реализации не закреплена в Регламенте нижней палаты парламента России. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации теоретически имеет право вынести законопроект, одобренный в первом чтении, на всенародное обсуждение, но до настоящего времени практики принятия закона в подобном порядке в постсоветской России не имеется. Данное положение может быть обусловлено, в том числе, отсутствием нормативно-правового регулирования процедуры всенародного обсуждения законопроекта, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении. При этом актуальным вопросом является возможность распространения применения института общественного обсуждения на все законопроекты, рассматриваемые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

¹³⁹ На примере официальных сайтов в сети Интернет Министерства юстиции, Министерства образования и науки, Министерства сельского хозяйства, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

¹⁴⁰ Отметим, что подобное право имеют парламенты некоторых иностранных государств. К примеру, аналогичное право принадлежит парламенту Республики Таджикистан (статья 57 Конституции Республики Таджикистан).

Необходимость расширения предмета конституционно-правового института общественного обсуждения посредством включения в него проектов федеральных законов, федеральных конституционных законов, рассматриваемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, определяется возможностью общественного обсуждения в настоящее время подзаконных нормативных правовых актов, которые имеют меньшую юридическую силу, нежели законы, и принимаются на основании последних. Складывается ситуация, когда многонациональный народ Российской Федерации, население субъекта Российской Федерации, муниципального образования, профессиональное сообщество, граждане Российской Федерации имеют право обсуждать проект подзаконного нормативного правового акта, но не имеют законодательно гарантированного права на обсуждение закона. Полагаем, что это противоречит правовой логике и идее народовластия. Народнонаселение, в первую очередь, должно иметь право на обсуждение проектов нормативных правовых актов, имеющих высшую юридическую силу (непосредственно Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов), и затем на обсуждение иных нормативных правовых актов. Для обеспечения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, рассмотренных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении, может быть создан специальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», либо подобные нормативные правовые акты допустимо размещать на официальном сайте нижней палаты парламента России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Неиспользованным лимитом возможностей конституционно-правового института общественного обсуждения считаем отсутствие детального нормативно- правового регулирования процедуры принятия в Российской Федерации Конституции. Видится, что принятие Конституции государства невозможно без непосредственного участия в нем, в тех или иных формах,

всего народа. В части 2 статьи 135 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. В свою очередь, Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование (часть 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации). Всенародное голосование (референдум) является одной из форм народовластия, посредством которой может быть пересмотрена, а фактически, принята новая Конституция Российской Федерации. Однако Конституционное Собрание имеет право оставить за собой право на принятие новой Конституции, в чем видим нарушение традиций российского конституционализма, народовластия в России. Исторически в России народ всегда непосредственно участвовал в принятии Конституции, за исключением принятия Конституций РСФСР 1918, 1924 годов. До настоящего времени федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании в Российской Федерации» не принят, поэтому неизвестны порядок формирования Конституционного Собрания и начала его функционирования. Полагаем, что, как в случае принятия Конституции на референдуме, так и Конституционным Собранием, применение общественного (всенародного) обсуждения обязательно. Преимущества референдума не могут быть достигнуты при принятии народом предложенного проекта Конституции, концепция и содержание которой выработаны без участия самых широких слоев населения. Тем более недопустимым является принятие Конституции Конституционным Собранием, без предварительных консультаций с народом посредством

конституционного института непосредственной демократии - общественного обсуждения. Оптимальным является порядок принятия Конституции при ее всенародном (общественном) обсуждении и последующем вынесении ее на всенародное голосование (референдум). Подобный порядок применялся при принятии Конституции Российской Федерации 1993 года. Безусловно, масштабы всенародного обсуждения Конституции Российской Федерации 1993 года не сопоставимы с подобным обсуждением советских конституций, в котором принимали участие фактически все дееспособные граждане. При этом схема принятия Конституции на референдуме после ее обсуждения народом была закреплена в статье 5 Конституции СССР 1978 года: «Наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)». Советское государственное право сопоставляло, в определенной мере, институт всенародного обсуждения с референдумом, как взаимосвязанные процедуры, вытекающие одна из другой. В этой связи, полагаем, что конституционно-правовой институт общественного обсуждения может быть использован на первоначальном этапе принятия Конституции Российской Федерации.

К предмету института общественного обсуждения допустимо относить концепцию решения федерального органа исполнительной власти. Под подобным решением, основываясь на действующем законодательстве, понимаем: принятие федеральным органом исполнительной власти плана работы на определенный период времени; разработку и последующее принятие профессионального стандарта и другие важные решения.

В Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р, отмечено: «В условиях нарастающей сложности социальных процессов и новых экономических вызовов серьезной задачей для федеральных органов исполнительной власти является необходимость формирования моделей принятия решений и реализации

государственных функций, основанных на активном участии гражданского общества в управлении государством, а также на использовании современных механизмов общественного контроля».¹⁴¹ В Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-ПЗ6-89пр, указывается, что по поручению Президента Российской Федерации большинство федеральных органов исполнительной власти в 2013 году разработали и утвердили планы деятельности на период 2013 - 2018 гг., четко сформулировав основные направления работы и определив конкретные показатели, по которым можно будет судить о результатах деятельности органов власти, а также ответственных лиц по каждому направлению. Пятилетние планы деятельности должны на регулярной основе обсуждаться с экспертным сообществом, референтными группами и широкой общественностью для формирования у общества всестороннего понимания деятельности органов власти, включая их цели, задачи и планируемые мероприятия по их достижению; представления о ресурсах, необходимых для их достижения, промежуточных и конечных результатов.

Полагаем, что утверждение планов работы федеральных органов исполнительной власти только после прохождения их общественного обсуждения является следствием необходимости достижения «прозрачности» в работе данных органов и установления приоритетных направлений их работы по согласованию с общественностью. В этой связи общественное обсуждение является одним из немногих конституционных институтов прямой демократии, способным быть «вовлеченным» в работу федеральных органов исполнительной власти. Устойчивая практика общественного обсуждения планов работы федеральных органов

¹⁴¹Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р //Собрание законодательства РФ. 03.02.2014. № 5. Ст. 547.

исполнительной власти сложилась в период 2013 - 2014 годах. Анализ регламентов и приказов различных федеральных органов исполнительной власти позволяет выделить различные методики и формы проведения общественного обсуждения планов их работы на определенный период, специфику самого предмета конституционно-правового института общественного обсуждения в данном контексте.

В Регламенте взаимодействия с референтными группами по общественному обсуждению и экспертному сопровождению реализации плана деятельности Министерства транспорта Российской Федерации на 2013 – 2018 гг., утвержденном Распоряжением Министерства транспорта Российской Федерации от 9 июля 2014 г. № МС-80-р, определяется механизм реализации общественного обсуждения, выделяются формы его проведения, конкретизируется предмет подобного обсуждения. В целях достижения наибольшего числа участников общественного обсуждения, Министерство транспорта Российской Федерации размещало информацию о проекте плана работы на период 2013 – 2018 гг. на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в иных информационных ресурсах. Предмет конституционно-правового института общественного обсуждения в данном случае вполне конкретизирован: план работы министерства в целом и отдельные его положения в частности. Непосредственное обсуждение плана работы Министерства транспорта Российской Федерации может быть как очным, так и заочным. Очное обсуждение предполагает собрание его участников («референтных групп») в отдельных помещениях в целях проведения конференций, собраний. Заочное обсуждение связано с выявлением мнения граждан в сети Интернет, направлением ими предложений и замечаний в министерство.

В Плате общественного обсуждения и экспертного сопровождения реализации Плана деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2013-2018 гг., утвержденном Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 30.01.2013 №

НГ-30/02вн, предусмотрено, что общественное обсуждение деятельности министерства возможно посредством публикаций в средствах массовой информации, размещения информации в сети Интернет, проведения конференций и так далее.

Содержание предмета института общественного обсуждения в виде проекта плана работы федерального органа исполнительной власти весьма объемно и определяется функциями, полномочиями, целями и задачами данного органа. К примеру, в плане работы Министерства культуры Российской Федерации предусмотрена его деятельность на период 2013 – 2018 гг. по нормативно-правовому регулированию приоритетных направлений искусства, науки и так далее.¹⁴² Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии на период 2013 – 2018 г. определяет приоритет собственной деятельности по обеспечению наиболее упрощенного порядка государственной регистрации прав, совершенствованию системы кадастрового учета недвижимого имущества и так далее.¹⁴³ Федеральное агентство по управлению государственным имуществом в период 2013 – 2018 гг. планирует совершенствовать контроль использования федерального имущества и его учет.¹⁴⁴ Подобные планы деятельности разрабатывают и иные федеральные органы исполнительной власти, которые подлежат в обязательном порядке общественному обсуждению.¹⁴⁵

¹⁴²Приказ Минкультуры России от 08.09.2014 № 1532 «Об утверждении Плана деятельности Министерства культуры Российской Федерации на 2013 - 2018 годы».

¹⁴³Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18.07.2014 № П/343 «Об утверждении плана Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по реализации концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год (с учетом «горизонта планирования» до 2018 года).

¹⁴⁴ Приказ Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 04.07.2014 № 250 «Об утверждении ведомственного плана Федерального агентства по управлению государственным имуществом по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год с учетом "горизонта планирования" до 2018 года»

¹⁴⁵Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 09.06.2014 № 1097 «Об утверждении Плана Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 - 2015 годы»; Приказ Ростуризма от 30.05.2014 № 176-Пр-14 «Об утверждении плана Федерального агентства по туризму по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год и публичной декларации целей и задач Ростуризма на 2014 год»;

При всем различии содержания планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, они имеют сходство. Анализ различных планов деятельности федеральных органов исполнительной власти позволяет сформулировать их устойчивое сходство в следующем: в их содержании в обязательном порядке наличествуют положения о деятельности того или иного органа в целях обеспечения его взаимодействия с гражданским обществом; само общественное обсуждение включается в план деятельности конкретного органа. В результате исследования подобных планов, допустимо предположить, что общественное обсуждение плана деятельности федерального органа исполнительной власти является качественным развитием народовластия в России, когда непосредственная власть народа расширяет формы своей реализации, когда отдельные граждане, их объединения имеют право «одобрять» либо подвергать критике планируемую деятельность указанных органов власти. При этом информация об общественном обсуждении, его итогах является открытой, размещается на официальном сайте конкретного федерального органа исполнительной власти в сети Интернет.

Предмет конституционно-правового института общественного обсуждения составляет решение федерального органа исполнительной власти в виде принятия того или иного профессионального стандарта. Подобный предмет исследуемого института допустимо отнести к обсуждению проекта нормативного правового акта, так как профессиональный стандарт закрепляется в форме данного акта. Однако полагаем, что общественное обсуждение профессиональных стандартов является не непосредственным выявлением мнения граждан, отдельных групп лиц относительно существующего проекта нормативного правового акта, но выражается в выработке предложений, замечаний по конкретным положениям подобного стандарта. Другими словами, сами

профессиональные союзы, объединения работодателей, профильные органы государственной власти формируют подобный стандарт в ходе его обсуждения, и только после этого подобные стандарты закрепляются в форме нормативного правового акта (историко-правовые параллели позволяют сравнивать профессиональные стандарты с Уставом сельскохозяйственной артели (1935 г.) в качестве предмета общественного (всенародного) обсуждения).

В статье 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации профессиональный стандарт определяется как характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности. Порядок разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов устанавливается Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.01.2013 № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» предусматривает в обязательном порядке общественное обсуждение профессионального стандарта. В частности, в данном Постановлении установлено, что профессиональный стандарт размещается на официальном сайте в сети Интернет (www.regulation.gov.ru) для проведения общественного обсуждения. Срок общественного обсуждения профессионального стандарта составляет 15 календарных дней со дня его размещения на специальном сайте в сети «Интернет». Проект профессионального стандарта, информация о результатах его общественного обсуждения и рассмотрения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, направляются Минтрудом России в Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям для проведения экспертизы. Утверждение профессионального стандарта

осуществляется Минтрудом России на основании экспертного заключения Национального совета с рекомендациями о его одобрении. В настоящее время в Российской Федерации действует свыше 180 профессиональных стандартов, принятых Минтрудом России в период 2013-2014 гг.,¹⁴⁶ все они предварительно прошли общественное обсуждение. Допустимо отметить, что профессиональные права и обязанности специалистов фактически всех отраслей народного хозяйства прошли процедуру общественного обсуждения, при которой свои замечания и предложения могли высказать, как работники, так и работодатели. Полагаем, что совершенствование общественного обсуждения профессионального стандарта допустимо связывать с закреплением обязанности федеральных органов исполнительной власти, его разрабатывающих, уведомлять общественные организации, профессиональные объединения, профессиональные союзы, представляющие интересы тех или иных профессий (специальностей).

Новейшее политико-правовое, социально-экономическое развитие Российского государства связано со стратегическим планированием. Полагаем, что появление и закрепление в законодательстве в 2014 году стратегического планирования обусловлено объективной международной и внутривнутриполитической реальностью, которые требуют от органов государственной власти, органов местного самоуправления формирования долгосрочного и краткосрочного прогноза социально-экономического развития России, отдельных ее субъектов, муниципальных образований. В п. 1 статьи 2 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о

¹⁴⁶ Приказ Минтруда России от 18.10.2013 № 544н «Об утверждении профессионального стандарта "Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.12.2013 № 30550); Приказ Минтруда России от 04.06.2014 № 362н «Об утверждении профессионального стандарта «Тракторист-машинист сельскохозяйственного производства» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.07.2014 № 32956);

Приказ Минтруда России от 07.04.2014 № 212н «Об утверждении профессионального стандарта «Оператор реакторного отделения» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.05.2014 № 32398) и другие.

стратегическом планировании) стратегическое планирование определяется как деятельность участников подобного планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. В соответствии со статьей 13 данного нормативного правового акта проекты документов стратегического планирования выносятся на общественное обсуждение с учетом требований законодательства Российской Федерации, в том числе законодательства о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. В статье 11 Закона о стратегическом планировании определяются виды и характер документов стратегического планирования в зависимости от федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся: ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; стратегия социально-экономического развития Российской Федерации (на долгосрочный, среднесрочный период), в том числе макрорегионов; стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегический прогноз Российской Федерации; прогноз научно-технологического развития Российской Федерации; государственная программа Российской Федерации; государственная программа вооружения; схема территориального планирования Российской Федерации.

Федерации; планы деятельности федеральных органов исполнительной власти (п. 3 статьи 11). К подобным документам, разрабатываемым на уровне субъектов Российской Федерации, относятся: прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и краткосрочный период; бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; государственные программы субъекта Российской Федерации; схема территориального планирования Российской Федерации; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (п. 4 статьи 11). На уровне муниципального образования к документам стратегического планирования относятся: бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; муниципальная программа; стратегия социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период (п. 5 статьи 11).

Анализ подобных документов, принятых до вступления в силу Закона о стратегическом планировании, позволяет определять их, в большей степени, доктринальный и рекомендательный характер, то есть они провозглашают в общем виде цели, функции, меры, декларируют о перспективах социально-экономического развития России, необходимости обеспечения ее национальной безопасности. К примеру, в отличие от федерального бюджета, разработанного, исполняемого Правительством Российской Федерации, принятого Федеральным Собранием Российской Федерации, программа социально-экономического развития Российской Федерации предполагает некий план, отступление от которого возможно в силу изменения внешнеполитической и внутривнутриполитической обстановки, без согласования с иными органами государственной власти. Однако все это не определяет распространение конституционного института общественного обсуждения на «второстепенные» решения органов государственной власти. Обсуждение федерального бюджета, в отличие от программы социально-экономического

развития государства, требует профессиональных знаний и учета последствий его принятия, в том числе наступления соответствующей ответственности, то есть в данном вопросе далеко не каждый гражданин может иметь необходимые знания и тем более способность нести ответственность за принятое решение, высказанное мнение. Конституционно-правовое исследование законодательства ряда правовых демократических государств (Великобритании, Италии, США, Франции, Японии) почти не позволяет выявить не только самого института общественного обсуждения, но тем более его распространения на столь широкий перечень общественных отношений, который был определен Законом о стратегическом планировании. Однако, полагаем, что данный закон, в части регламентации предмета общественного обсуждения, не лишен недостатков. Целесообразно расширить предмет общественного обсуждения, связанного с документами стратегического планирования, и включить в него: все без исключения государственные доктрины, не ограничивая их только сферой национальной безопасности;¹⁴⁷ стратегические программы развития России, связанные не только с ее социально-экономическим развитием.¹⁴⁸ Другой недостаток общественного обсуждения документов стратегического планирования связан с отсутствием самой процедуры его реализации в данном конкретном случае. Закон о стратегическом планировании не закрепляет механизм реализации общественного обсуждения документов стратегического планирования. В Законе о стратегическом планировании имеется только упоминание, что форма, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяются согласно полномочиям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

¹⁴⁷ Например, потенциально может быть разработана государственная доктрина в сфере науки, взамен существующей. Более подробно: Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 884 «О доктрине развития российской науки».

¹⁴⁸ В настоящее время действует целый ряд стратегических программ, относящихся к различным сферам общественных отношений: образования, здравоохранения и др.

Российской Федерации или органа местного самоуправления (п. 2 статьи 13). Полагаем, что эффективное и качественное общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования достижимо при их размещении в сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> («Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения») и указании на это в Законе о стратегическом планировании.

Как было отмечено в начале настоящего параграфа, институт общественного обсуждения закреплен как на федеральном, так и на региональном, местном уровнях. Однако нормативно-правовое регулирование предмета исследуемого института на различных уровнях публичной власти не идентично.

Основное отличие нормативно-правового регулирования института общественного обсуждения на уровне субъекта Российской Федерации заключается в следующем:

- многие субъекты Российской Федерации имеют специальные законы, всецело регулирующие институт общественного обсуждения. При этом большинство нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих институт общественного обсуждения, было принято в 2012-2014 гг. До 2011 года специальные законы существовали только в Республике Татарстан (2003 год) и Калининградской области (2004 год). Динамика развития института общественного обсуждения на региональном уровне может быть объяснена закреплением этого института в последние годы на федеральном уровне. В частности, принятие множества законов субъектов Российской Федерации об общественном обсуждении может являться следствием издания Указа Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»;

- предмет конституционно-правового института общественного обсуждения на уровне субъектов Российской Федерации имеет больший объем, нежели подобный объем предмета общественного обсуждения федерального уровня. Многие субъекты Российской Федерации закрепляют в качестве предмета общественного обсуждения «социально значимые вопросы», под которыми можно понимать самые различные решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, начиная от реформ социального обеспечения, заканчивая проведением реформирования сельского хозяйства, промышленности, строительства и так далее. К примеру, в соответствии со статьей 1 Закона Республики Татарстан от 06.08.2003 г. № 26-РТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения» проекты законов Республики Татарстан и другие наиболее важные вопросы государственной жизни республики могут выноситься на народное обсуждение. В статье 1 Закона Калужской области от 26.04.2013 г. № 420-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области» оговаривается, что под вопросами государственной и общественной жизни Калужской области понимаются вопросы принятия решений о реализации на территории Калужской области крупных проектов социально-экономического развития региона. Народное обсуждение решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации позволяет реально вовлечь население соответствующего субъекта Федерации в осуществление государственной власти и реализовать лучшие идеи правового государства.

Конституционно-правовое исследование нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации показывает, что фактически во всех субъектах Российской Федерации институт общественного обсуждения закреплён. Исключение составляют Республика Крым и город Севастополь, что объясняется продолжающейся в настоящее время консолидацией их

нормативной правовой базы с законодательством Российской Федерации. Однако применение и закрепление конституционно-правового института общественного обсуждения во всех субъектах Российской Федерации различно. Различие видов нормативных правовых актов, регулирующих институт общественного обсуждения, определяет бессистемность его применения, неопределенность его предмета и отсутствие единообразия субъектного состава – инициаторов его выдвижения. Полагаем, что для разрешения этих проблем необходимо развитие и совершенствование федерального законодательства. В первую очередь, это позволит унифицировать предмет института общественного обсуждения на региональном уровне и создать условия для систематического применения данного института. В этой связи, помимо принятия специального федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации», допустимо сделать вывод о возможности включения в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнения в части закрепления конституционно-правового института общественного обсуждения. В частности, целесообразно дополнить нижеуказанные статьи Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следующими частями:

- статью 7 «Порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов» дополнить частью 3.1: «Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации после рассмотрения проекта закона субъекта Российской Федерации в первом чтении имеют право вынести его на общественное

(народное) обсуждение, в котором вправе участвовать зарегистрированные избиратели, постоянно проживающие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»;

- статью 22 «Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации» дополнить частью 4: «Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации вынесены на общественное (народное) обсуждение, в котором вправе участвовать зарегистрированные избиратели, постоянно проживающие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»;

- часть 2 статьи 26.3-3 «Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» целесообразно изложить в следующей редакции: «Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе и общественному обсуждению, проводимых в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Все эти дополнения Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» позволяют закрепить с точностью предмет конституционно-правового института общественного обсуждения, создать условия его устойчивого применения на уровне субъектов Российской Федерации и, главным образом, качественно развить исследуемый институт прямой демократии.

Исследование нормативных правовых актов и практики применения конституционно-правового института общественного обсуждения на местном уровне свидетельствует, что предметом данного института на соответствующем уровне являются проекты нормативных правовых актов органов муниципального образования, концепции решений вопросов местного значения. В части 1 статьи 33 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется возможность применения иных форм народовластия, не предусмотренных в данном Законе. Одновременно, общественное обсуждение невозможно отождествить ни с одной из форм народовластия, закрепленной в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Все это позволяет делать выводы о возможности применения общественного обсуждения на местном уровне в порядке части 1 статьи 33 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исследование практики применения института общественного обсуждения на местном уровне показывает его распространение фактически на все сферы общественных отношений, связанных с вопросами местного значения. В Чувашской Республике во многих муниципальных образованиях проводятся общественно-профессиональные обсуждения вопросов развития сферы

культуры в форме круглых столов, семинаров-практикумов и так далее.¹⁴⁹

Предметом общественного обсуждения являются планируемые решения органов местного самоуправления о присвоении улицам городов и поселков того или иного наименования,¹⁵⁰ почетного звания городу,¹⁵¹ об установлении публичных сервитутов,¹⁵² об охране окружающей среды и проведении экологической экспертизы¹⁵³ и другие.

Имеются случаи закрепления конституционно-правового института общественного обсуждения на местном уровне в специальных нормативных правовых актах органов местного самоуправления.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Постановление администрации Батыревского района Чувашской Республики от 20.12.2013 г. № 197 «О плане мероприятия по подготовке и проведению в 2014 году в Батыревском районе Года культуры» // СПС Консультант Плюс;

Постановление администрации г. Алатыря Чувашской Республики от 10.12.2013 № 1285 197 «О плане мероприятия по подготовке и проведению в 2014 году в городе Алатыре Года культуры» // Бюллетень города Алатыря Чувашской Республики. № 31. 31.12.2013;

Постановление администрации Мариинско-Посадского района Чувашской Республики от 07.11.2013 г. № 767 «Об подготовке и проведению празднования Года культуры в Мариинско-Посадском районе Чувашской Республики» // СПС Консультант Плюс.

¹⁵⁰ Решение Совета депутатов города Кировск Мурманской области от 30.09.2014 г. № 76 «О присвоении наименования улицы города» // Кировский рабочий. № 41. 09.10.2014. – С. 23.

¹⁵¹ Распоряжение мэра г. Архангельск от 12.09.2008 г. № 556р «О проведении обсуждения и рассмотрения предложений граждан и общественных объединений о присвоении городу Архангельску почетного звания «Город воинской славы» // Консультант Плюс

¹⁵² Постановление Администрации Великого Новгорода от 28.08.2013 г. № 4476 «Об утверждении Положения и порядке проведения общественных обсуждений по вопросам установления публичных сервитутов» // Новгород официальный. № 23. 04.09.2013;

Постановление администрации города Оренбурга от 26.11.2009 г. № 629-п «О создании Комиссии по проведению общественного обсуждения необходимости установления публичного сервитута на территории муниципального образования «город Оренбург» // Вечерний Оренбург. № 48. 02.12.2009.

¹⁵³ Постановление Администрации Старорусского муниципального района от 24.02.2012 г. № 177 «Об утверждении Положения об организации общественных обсуждений по вопросам охраны окружающей среды на территории Старорусского муниципального района // Старая Русса. № 32-33. 28.02.2012;

Решение Орского городского Совета депутатов Оренбургской области от 31.10.2011 г. № 16-247 «Об утверждении порядка организации и проведения общественных обсуждений намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе на территории муниципального образования «Город Орск» // Орская газета. № 86. 03.11.2011;

Постановление администрации города Тверь от 27.02.2012 г. № 374 «О проведении общественных обсуждений плана природоохранных мероприятий по проекту «Комплекс Путевого дворца, XVIII – XIX вв., г. Тверь» // Муниципальные вести. № 9. 02.03.2012;

Распоряжение Администрации муниципального образования города Салехард от 11.11.2011 г. № 1570-р «Об организации общественных обсуждений намечаемого строительства объекта «Обвалка полигона ТБО (1-я очередь), г. Салехард // Полярный круг. № 46. 17.11.2011 и другие.

¹⁵⁴ Постановление администрации г. Невинномысска Ставропольского края от 28.07.2014 г. № 2383 «О Порядке проведения общественного обсуждения социально значимых проектов муниципальных нормативных правовых актов администрации города Невинномысска» // Невинномысский рабочий. № 56. 02.08.2014;

Постановление совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края от 22.10.2013 г. № 455-38 «Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края» // Консультант Плюс;

При этом применение конституционно-правового института общественного обсуждения на местном уровне в настоящее время происходит без должного нормативного правового регулирования, без его закрепления в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно нормативно-правовой материал и практика применения общественного обсуждения на уровне муниципальных образований свидетельствует о его востребованности, возможности трансляции посредством него власти местного сообщества. Полагаем, что практика применения конституционно-правового института общественного обсуждения на местном уровне и отсутствие его должного регулирования федеральным законодательством создает пробел в федеральном законодательстве. Как было отмечено выше, в целях его восполнения целесообразно внести дополнения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепив в нем институт общественного обсуждения, в первую очередь, обозначив его предмет. Исследование неоднородной практики применения института общественного обсуждения муниципальными образованиями, находящимися в различных субъектах Российской Федерации, возможно, связано с низким уровнем работы некоторых муниципальных образований. В.А. Кряжков еще в 1980-е годы, исследуя практику применения обсуждения населением проектов правовых актов и решений местных Советов, отмечал, что среди работников исполкомов имеется пассивность в вопросе «внедрения» данного

Постановление Администрации Яркового муниципального района от 31.10.2013 г. № 85 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов» // Яркоские известия. № 92. 15.11.2013;

Постановление Администрации Абатского муниципального района от 31.10.2013 г. № 89 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов» // Сельская новь. № 90. 12.11.2013;

Решение Думы городского округа Верхняя Пышма от 28.01.2010 г. № 15/8 «О положении об организации общественных обсуждений в городском округе Верхняя Пышма» // Красное знамя. № 17. 16.02.2010;

Решение Представительного Собрания Усть-Кубинского муниципального района от 26.12.2013 г. № 48 «Об общественном обсуждении проектов муниципальных нормативных правовых актов» // Северная новь. № 4. 21.01.2014 и так другие.

института.¹⁵⁵ Поэтому закрепление федеральным законодательством института общественного обсуждения нормативных правовых актов и решений органов местного самоуправления может не только восполнить соответствующий пробел в законодательстве, но и в определенной мере преодолеть инертность служащих муниципальных образований. Другим фактором, определяющим низкий уровень применения института общественного обсуждения на местном уровне, является недостаток финансовых и кадровых ресурсов муниципальных образований. Особенно данное положение относится к сельским поселениям. В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р, отмечается, что малочисленные поселения часто оказываются не в состоянии эффективно решать отнесенные к их ведению вопросы местного значения, поскольку не имеют для этого ни достаточных финансовых средств, ни кадровых ресурсов. Недостаток ресурсов приводит к тому, что степень вовлечения граждан в деятельность органов местного самоуправления, в обсуждение и принятие решений по общественно значимым вопросам остается низкой.¹⁵⁶ В этой связи полагаем, что институт общественного обсуждения имеет большой конституционно-правовой потенциал применения в городском округе, городском поселении, муниципальном районе (для городов федерального значения также – внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения). В сельских же поселениях институт общественного обсуждения в полном объеме может быть заменен иным не менее важным и схожим по правовой природе институтом прямой демократии – сходом граждан.

¹⁵⁵Княжков В.А. Обсуждение гражданами проектов решений местных Советов // Советское государство и право. № 8. 1983. С. 58-59.

¹⁵⁶ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р // Собрание законодательства РФ. 09.02.2015. № 6. Ст. 1014.

Исследование нормативно-правового регулирования и практики применения института общественного обсуждения на федеральном, региональном и местном уровнях позволяет заключить, что предметом исследуемого института прямой демократии в Российской Федерации является:

- проект федерального конституционного закона, федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, нормативного правового акта органов местного самоуправления в социально-экономической сфере;

- проект подзаконного нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной субъекта Российской Федерации;

- план работы федерального органа исполнительной власти;

- проект профессионального стандарта;

- проект документа стратегического планирования;

- план закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) превышает один миллиард рублей;

- комплекс социально значимых вопросов на уровне субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Полагаем, что приведенный перечень вопросов, образующих предмет института общественного обсуждения, в ближайшее время может быть расширен.

Развитие политико-правовых, социально-экономических отношений в Российской Федерации показывает, что в настоящее время имеется перспектива расширения предмета института общественного обсуждения на всех уровнях публичной власти. К примеру, по заявлению первого заместителя министра образования и науки Российской Федерации Н.В. Третьяк за 3 месяца 2014 года Федеральные Государственные Образовательные Стандарты (ФГОС) начального общего, основного общего,

среднего общего образования прошли широкое общественное обсуждение, в котором приняло участие более 4 млн. человек.¹⁵⁷ В феврале 2015 года в средствах массовой информации, в том числе в Российской газете, обсуждалась возможность введения налога за пользования сетью «Интернет» (налог на «Интернет») после широкого общественного обсуждения.¹⁵⁸ Полагаем, что главным фактором, определяющим расширение предмета общественного обсуждения, с включением в его участие сотен тысяч граждан Российской Федерации, является легитимация важных государственных решений и достижение высокой степени консолидации российского общества по основным вопросам социально-экономического развития Российского государства.

Конституционно-правовое формулирование предмета института общественного обсуждения тесно связано с определением критериев относимости тех или иных общественных отношений к данному предмету. В условиях отсутствия специального закона об общественном обсуждении достаточно сложно с точностью определить общественные отношения, относящиеся к предмету исследуемого института, тем более осложняется выявление тех общественных отношений, которые не могут составлять предмет данного института. Вопрос об относимости тех или иных общественных отношений к предмету института общественного обсуждения допустимо исследовать на основании действующих нормативных правовых актов в Российской Федерации и конституционно-правовой аналогии (выявление ограничений предмета иных институтов прямой демократии, как схожих с институтом общественного обсуждения правовых явлений).

В пункте 2 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851, перечислены

¹⁵⁷ Официальный сайт Минобрнауки России: <http://минобрнауки.рф/%D0> (дата обращения 13.02.2015 г.)

¹⁵⁸ Официальный сайт Российской газеты: <http://www.rg.ru/2015/02/24/internet-nalog.html> (дата обращения 24.02.2015 г.)

проекты нормативных правовых актов, которые не подлежат вынесению на общественное обсуждение: федерального бюджета, бюджета государственных внебюджетных фондов и их исполнения; правового режима государственной границы Российской Федерации; изменения числа мировых судей и количества судебных участков в субъектах Российской Федерации; содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне, и сведения конфиденциального характера, а также проекты нормативных правовых актов (за исключением проектов федеральных законов), регулирующие отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации; по вопросам заключения, прекращения, приостановления действия, ратификации, денонсации международных договоров Российской Федерации и выражения намерения Российской Федерации не становиться участником международных договоров; в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами; регламентирующие вопросы по борьбе с терроризмом; проекты технических регламентов; проекты административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг; проекты федеральных норм и правил в области использования атомной энергии; проекты федеральных стандартов бухгалтерского учета. На уровне субъектов Российской Федерации также закрепляется ограничение предмета института общественного обсуждения. К примеру, в части 1 статьи 5 Закона Калужской области от 26.04.2013 г. № 420-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области» закрепляется: «На народное обсуждение могут выноситься проекты нормативных правовых актов Калужской области, а также важные вопросы государственной и общественной жизни Калужской области, требующие учета мнения граждан и находящиеся в ведении

субъектов Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Полагаем, что критерием относимости общественных отношений к предмету института общественного обсуждения в вышеуказанных Правилах стали: обеспечение национальной безопасности и государственной тайны; необходимость специальных знаний для обсуждения определенных вопросов. Эти критерии вполне объяснимы и отвечают разумным требованиям ограничения института прямой демократии. В качестве примера целесообразно обратиться к мировой и российской практике ограничения предмета института прямой демократии – референдума. Как правило, предметом референдума не могут являться: проект бюджета государства (ФРГ, Россия); вопросы в области обеспечения государственной тайны, национальной безопасности (ФРГ, Италия, Россия). В России предмет института референдума настолько ограничен, что рядом авторитетных российских ученых обоснованно ставится под сомнение возможность его применения.¹⁵⁹ В этой связи регламентация ограничения предмета института общественного обсуждения должна сочетаться с соблюдением необходимых интересов государства по обеспечению безопасности, государственной тайны и одновременным недопущением сужения предмета данного института до объема, не позволяющего его эффективно применять и создающего условия нецелесообразности его нормативно-правового закрепления.

Полагаем, что допустимо сформулировать следующие критерии ограничения предмета института общественного обсуждения: охрана государственной тайны; обеспечение национальной безопасности; необходимость специальных знаний; наличие полномочий по регулированию

¹⁵⁹ Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2-9.

Лучин В.О. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика / О.В. Лучин, А.В. Мазуров // Право и политика. 2003. № 9. С. 49.

Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 7-12.

Нудненко Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1, 2. С. 10-14, 20-25.

общественных отношений, входящих в предмет исследуемого института. Охрана государственной тайны, обеспечение национальной безопасности и отчасти необходимость специальных знаний уже в настоящее время являются «водоразделами», позволяющими не включать целый ряд общественных отношений в предмет института общественного обсуждения. С другой стороны, целесообразно ввести новый критерий ограничения предмета института общественного обсуждения: наличие полномочий у органа государственной власти, органа местного самоуправления по регулированию общественных отношений, входящих в предмет исследуемого института. Данный критерий не ограничивает предмет института общественного обсуждения в целом, но является ограничителем для конкретного органа государственной власти, органа местного самоуправления. Полагаем, что в специальном законе об общественном обсуждении, в случае его принятия, должно быть закреплено правило: «Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе выдвигать инициативу проведения общественного обсуждения и выносить решение о проведении общественного обсуждения только по вопросам предметов ведения и полномочий, составляющих их компетенцию».

Другим не менее важным аспектом исследования предмета института общественного обсуждения является разграничение вопросов государственного и местного значения. В советском государственном праве предметом всенародных обсуждений являлись «наиболее важные вопросы государственной жизни». Таким образом, предметом общественного обсуждения могли быть только вопросы, имеющие всесоюзное значение, решение которых находилось в компетенции органов государственной власти (непосредственно Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР). Впоследствии институт всенародного обсуждения применялся не только на всесоюзном уровне, но и на уровне союзной, автономной

республики, местных советов, что было напрямую закреплено в ст. 1-4 Закона СССР от 30.06.1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни». Однако уже в советский период И.А. Старостина (Чурина) в своем диссертационном исследовании, всецело посвященном институту всенародных обсуждений, вносила предложение о расширении предмета данного института посредством включения в него вопросов не только государственной, но и общественной жизни.¹⁶⁰ В настоящее время тенденция преобладания вопросов государственного значения в качестве предмета института общественного обсуждения Российской Федерации сохранилась. Нормативные правовые акты федерального уровня закрепляют проведение общественного обсуждения исключительно по вопросам, составляющим компетенцию тех или иных федеральных органов государственной власти (обсуждение: законопроекта; проекта плана работы федерального органа исполнительной власти; проекта документа стратегического планирования и так далее). Таким образом, под вопросами государственного значения допустимо понимать проекты решений, законов, принятие которых находится исключительно в компетенции федеральных органов государственной власти (Президента Российской Федерации; Правительства Российской Федерации, включая федеральные министерства, службы, агентства; Федерального Собрания Российской Федерации).

На уровне субъектов Российской Федерации и местном уровне предметом общественного обсуждения в основном являются вопросы, решение которых находится в компетенции органов государственной власти, органов местного самоуправления (вопросы местного значения). В обобщенном виде в настоящее время в Российской Федерации предмет института общественного обсуждения составляют вопросы публичного (государственного, муниципального) значения.

¹⁶⁰Чурина И.А. Политико-правовой институт всенародных обсуждений: автореф. дис... канд. юрид. наук; 12.00.02 / Чурина Инга Анатольевна. Москва, 1988. С. 19.

На основании проведенного исследования предмета института общественного обсуждения допустимо сделать несколько научно обоснованных выводов:

1. Существенных отличий между предметами института общественного обсуждения на федеральном, региональном и местном уровнях не имеется. Специфика предмета института общественного обсуждения федерального, регионального, местного уровня определяется полномочиями органов государственной власти соответствующих уровней, полномочиями органов местного самоуправления.

2. Предметом института общественного обсуждения допустимо признать общественные отношения в социально-экономической, культурной, духовной сферах, определяющие устойчивое развитие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, затрагивающие интересы граждан Российской Федерации. Непосредственным предметом института общественного обсуждения в Российской Федерации являются: проекты нормативных правовых актов (федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации); проекты решений органов государственной власти, органов местного самоуправления (решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления).

3. В настоящее время происходит расширение объема предмета конституционно-правового института общественного обсуждения на федеральном уровне. Динамика развития законодательства и подзаконного нормотворчества свидетельствует о применении института общественного обсуждения не только как формы непосредственного волеизъявления граждан, но и формы общественного контроля, в первую очередь, средства борьбы с коррупцией на всех уровнях власти. Данная особенность не была свойственна советскому институту всенародного обсуждения, что доказывает широкие возможности исследуемого института, преимущества которого

выходят за грани выявления мнения граждан относительно проекта нормативного правового акта, концепции решения органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В предмет института общественного обсуждения в перспективе могут быть включены: проекты федерального конституционного закона, федерального закона, рассмотренные Государственной Думой ФС РФ в первом чтении (исключение могут составлять проекты нормативных правовых актов, предполагающих регулирование общественных отношений в области борьбы с терроризмом, обеспечения государственной тайны, обороны); проект Конституции Российской Федерации (в случае принятия федерального конституционного закона о Конституционном Собрании, в него следует внести статью об общественном (всенародном) обсуждении проекта Конституции Российской Федерации и возложить обязанность на Конституционное Собрание по вынесению на подобное обсуждение проекта Конституции).

4. Конкретизация, формальная определенность предмета конституционно-правового института общественного обсуждения, в отсутствие специального федерального закона, регулирующего исследуемый институт прямой демократии, требуют внесения дополнений в федеральное законодательство, регулирующее основы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. В этих целях предложено дополнительно внести статьи в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данные дополнения позволят проводить общественные обсуждения законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, закрепить институт общественного обсуждения на местном уровне.

5. Критериями ограничения предмета института общественного обсуждения могут являться: охрана государственной тайны; обеспечение национальной безопасности; необходимость специальных знаний; наличие полномочий по регулированию общественных отношений, входящих в предмет исследуемого института.

§ 2.2. Уровни и участники общественного обсуждения в Российской Федерации

Участники конституционно-правового института общественного обсуждения в Российской Федерации во многом определяются уровнем реализации подобного института.

Состав участников конституционно-правового института общественного обсуждения регламентируется нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.¹⁶¹

Исследуя вопрос участия тех или иных органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан и их объединений в реализации конституционно-правового института общественного обсуждения, целесообразно отметить, что участники данного института будут отличны от его субъектов. Субъектами конституционного института общественного обсуждения допустимо признать лиц, непосредственно принимающих решение по итогам его реализации, либо чье активное участие определяет в той или иной мере итоги исследуемого института прямой демократии. Относительно института общественного обсуждения допустимо сделать предположение о признании его субъектами граждан, их объединений и органов государственной власти, органов местного

¹⁶¹ Иванов И.В. Уровни и участники конституционно-правового института общественного обсуждения публичных вопросов в Российской Федерации // Евразийский союз ученых: ежемесячный научный журнал. 2015. № 7 (16), часть 5. С. 107-110.

самоуправления, их должностных лиц, непосредственно принимающих решение по итогам его реализации. Граждане и их объединения не принимают решение в ходе реализации консультативного института прямой демократии, но правовой статус граждан в их совокупности в качестве народа не позволяет относить их сугубо к участникам общественного обсуждения. Участниками общественного обсуждения могут быть признаны органы, организации, должностные лица, обеспечивающие материально-техническое сопровождение реализации института общественного обсуждения. В этой связи число участников общественного обсуждения будет шире числа субъектов исследуемого института прямой демократии. Однако органы государственной власти, органы местного самоуправления, участвующие в реализации конституционно-правового института общественного обсуждения и принимающие по его итогам решение, могут совпадать с участниками и субъектами подобного института.

На федеральном уровне правовое положение должностных лиц и органов государственной власти, участвующих в реализации конституционно-правового института общественного обсуждения, закрепляется в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Указе Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»; Постановлении Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» и ряде других подзаконных нормативных правовых актах. Исследование нормативных правовых актов на предмет выявления участников реализации конституционно-правового института общественного обсуждения свидетельствует об отсутствии определенности в понимании подобных участников. Федеральное законодательство дает только общие положения

относительно участников общественного обсуждения. Так, в части 2 статьи 24 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляется, что общественное обсуждение проводится с привлечением к участию в нем представителей различных профессиональных и социальных групп, в том числе лиц, права и законные интересы которых затрагивает или может затронуть решение, проект которого выносится на общественное обсуждение. Обязательными участниками общественного обсуждения признаются уполномоченные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, разрабатывающих проект нормативного права акта, принимающих общественно значимое решение, подлежащее общественному обсуждению, и организации, представители граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением, нормативным правовым актом (часть 1 статьи 24 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» участниками общественного обсуждения являются: Президент Российской Федерации; федеральные органы государственной власти; граждане Российской Федерации (подпункт «б» пункта 2). Более подробная правовая регламентация субъектного состава конституционно-правового института общественного обсуждения, с закреплением конкретных министерств, служб, агентств, находит отражение в ряде нормативных правовых актов, определяющих порядок реализации данного института в той или иной сфере общественных отношений. К примеру, в пункте 4 Правил разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23, закрепляется, что Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации создает экспертный совет по

профессиональным стандартам, который проводит проверку разработанного общественными организациями проекта профессионального стандарта. Подобный экспертный совет аккумулирует все поступившие предложения в ходе общественного обсуждения, фактически сам продолжает подобное обсуждение. Таким образом, в конкретном нормативном правовом акте указан федеральный орган исполнительной власти – Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, экспертный совет по профессиональным стандартам, которые принимают непосредственное участие в общественном обсуждении. В п. 9 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, указывается, что в поручении Председателя Правительства Российской Федерации, Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации может быть установлен сокращенный срок общественного обсуждения.

Следует заключить, что субъектный состав института общественного обсуждения на федеральном уровне, в основном, представлен исполнительными органами государственной власти: Правительством Российской Федерации, министерствами, службами, агентствами. Именно эти органы являются инициаторами общественного обсуждения. Граждане, общественные организации привлекаются к участию в общественном обсуждении на добровольной основе, то есть органы государственной власти посредством размещения информации о подготовке проекта нормативного правового акта, концепции общественно значимого решения на сайте в сети Интернет, иных информационных ресурсах уведомляют их о проведении общественного обсуждения. В Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти,

утвержденных протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-ПЗ6-89пр, отмечается, что в процессе общественного обсуждения должно быть обеспечено активное участие представителей федерального органа исполнительной власти - разработчика правового акта или инициативы (концепции) для оперативного реагирования на вопросы, идеи и комментарии граждан и экспертов. Количество таких представителей будет соответствовать масштабам каждой конкретной инициативы, чтобы обеспечивать реагирование на вопросы, идеи и комментарии пользователей не позднее 3 дней после их получения. Участие представителей федерального органа исполнительной власти может выражаться в публичных ответах и пояснениях в виде оставления комментария в обсуждении соответствующего фрагмента/нормы/проблемы/экспертной формулировки. Исследование подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию, порядок проведения института общественного обсуждения на федеральном уровне, позволяет делать выводы об исключительном положении федеральных органов исполнительной власти в механизме реализации данного института. Координатором и основным ответственным органом государственной власти в области организации и проведения института общественного обсуждения допустимо признать Правительство Российской Федерации. В подпункте «а» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» на Правительство Российской Федерации возлагается обязанность по реализации раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения.

Участие граждан и общественных объединений в реализации института общественного обсуждения допустимо признать «вспомогательным» и «служебным», то есть они выступают статистами в реализации данного

института. Подобное положение обусловлено отсутствием фактически равноправия участия органов государственной власти и гражданского общества в лице общественных объединений, граждан в реализации конституционно-правового института общественного обсуждения. В настоящее время общественные объединения и граждане не являются инициаторами реализации конституционного института общественного обсуждения на федеральном уровне. В единственном законодательном акте федерального уровня, закрепляющем в обобщенном виде порядок реализации института общественного обсуждения, - Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в статье 24 имеется только указание на обязательное участие в общественном обсуждении граждан и общественных организаций. Общественное обсуждение профессиональных стандартов, проектов нормативных правовых актов в настоящее время осуществляется исключительно по инициативе федеральных органов государственной власти. Полагаем, что проблема отсутствия полноценного участия граждан и общественных объединений в реализации института общественного обсуждения вытекает из проблемы отсутствия специального федерального закона, закрепляющего подобный институт прямой демократии. Допустимо предположить, что первоначальное участие субъектов в реализации того или иного института прямой демократии в целом определяется наличием их прав на принятие решения, выступающего предметом конкретного института подобной демократии. Это не является правилом конституционного права в отношении институтов демократии, так как проведение выборов инициируется не народом, при этом он принимает на них решение; референдум может инициироваться не народом, но это ни в коей мере не исключает право народа на принятие в ходе его реализации того или иного решения. Однако подобное положение не относится к консультативным институтам демократии. Как правило, инициатива их реализации прямое следствие наличия прав того или иного субъекта на принятие решения по

вопросу проведения данного института.¹⁶² Это правило в полной мере срабатывает в отношении конституционно-правового института общественного обсуждения. Участие народа, населения субъекта Российской Федерации либо муниципального образования в реализации всех институтов демократии основывается на части 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Поэтому право граждан России на обсуждение того или иного вопроса, являющегося предметом института общественного обсуждения, может быть не закреплено в нормативных правовых актах. Полагаем, что в настоящее время нецелесообразно внесение изменений и дополнений в действующие подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и порядок проведения института общественного обсуждения. Эти акты имеют целевое назначение и направлены на закрепление прав и обязанностей федеральных органов государственной власти по проведению исследуемого института прямой демократии. К примеру, Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» всецело регламентирует деятельность высшего органа исполнительной власти по организации института общественного обсуждения. Допустимо внести дополнения в статью 24 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части регламентации права общественных объединений на выдвижение инициативы проведения общественного обсуждения общественно значимого проекта решения органов государственной власти, органов местного самоуправления либо проекта нормативного правового акта. Однако порядок реализации данного

¹⁶² Безусловно, в любом правиле есть исключения. Так, имеются институты прямой демократии: народная правотворческая инициатива, публичные слушания и так далее, инициаторами которых могут выступать граждане, но решение принимает соответствующий компетентный орган.

института необходимо закрепить в специальном федеральном законе. Таким образом, в настоящее время требуется расширение числа участников конституционно-правового института общественного обсуждения – инициаторов его выдвижения, посредством включения в их состав граждан и общественных объединений.

На региональном уровне правовая регламентация субъектного состава института общественного обсуждения качественно отличается от федерального уровня, что обусловлено наличием в ряде субъектов Российской Федерации специальных нормативных правовых актов, закрепляющих исследуемый институт прямой демократии.

Согласно статье 5 Закона Республики Башкортостан от 04.12.2012 г. № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан» участниками общественного обсуждения проектов законов Республики Башкортостан являются: граждане, проживающие в Республике Башкортостан; региональные (республиканские) общественные объединения. К числу участников общественного обсуждения также относятся органы государственной власти Республики Башкортостан: Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан, Президиум которого принимает решение о вынесении законопроекта на общественное обсуждение; Правительство Республики Башкортостан и Президент Республики Башкортостан, последний принимает решение о вынесении на всенародное обсуждение законопроекта, разработанного по его инициативе либо Правительства Республики Башкортостан (статья 6 Закона Республики Башкортостан от 04.12.2012 г. № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан»). Подобный порядок участия органов государственной власти в реализации института общественного обсуждения установлен в статьях 1, 2 Закона Республики Коми от 24.06.2014 г. № 81-РЗ «О некоторых вопросах, связанных с общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов Республики Коми»; статьях 4,5 Закона Калужской области от 26.04.2013 г. № 410-ОЗ «О народном

обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области» и ряде других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.¹⁶³ В статье 5 Закона Архангельской области от 29.10.2012 г. № 562-34-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области» уточняется категория граждан и организаций, имеющих право на участие в общественном обсуждении: «граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, общественные объединения и иные некоммерческие организации, средства массовой информации, иные органы и организации, действующие на территории Архангельской области». В статье 4 Закона Республики Татарстан от 06.08.2003 г. № 26-РТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения» закрепляются дополнительные гарантии обеспечения участия граждан и их объединений в реализации института общественного (народного) обсуждения: «Любые прямые или косвенные ограничения прав граждан в Республике Татарстан на участие в народном обсуждении в зависимости от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, политических взглядов, отношения к религии, убеждений, рода и характера занятий, места жительства и иных обстоятельств запрещаются». Отметим, что исследование нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации,

¹⁶³Закон Вологодской области от 30.01.2013 г. № 2980-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области» // Красный Север. № 18. 02.02.2013;

Закон Калининградской области от 17.05.2004 г. № 339 «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» // Российская газета («Запад России»). № 199. 08.05.2004;

Постановление Губернатора Костромской области от 20.01.2014 г. № 4 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте администрации Костромской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет проектов нормативных правовых актов Костромской области, подлежащих общественному обсуждению» // СП-нормативные документы. № 4. 24.01.2014;

Постановление Администрации Новгородской области от 05.04.2013 г. № 160 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Губернатора Новгородской области, Правительства Новгородской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер» // Новгородские ведомости. № 13. 19.04.2013.

регулирующих организацию и проведение общественного обсуждения, позволяет утверждать об отсутствии обеспечения должного уровня участия граждан и их объединений в реализации института общественного обсуждения в части закрепления их права на выдвижение инициативы проведения подобного института. Полагаем, что конституционно-правовая природа институтов прямой демократии не согласуется с исключением из числа инициаторов их выдвижения граждан. Как было отмечено выше, из подобного понимания институтов прямой демократии могут иметься исключения, связанные с институтом свободных выборов, используемого в целях формирования органа государственной власти, избрания должностного лица. Но общее правило применения институтов прямой демократии в России и в мире определяет обязательное закрепление права граждан и их объединений на выдвижение инициативы проведения подобных институтов. Проблема применения конституционно-правового института общественного обсуждения в России в большей степени в «служебных» целях характеризует как федеральный, так и региональный уровень его реализации. В этой связи целесообразно провести реформирование законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в части закрепления инициаторов проведения института общественного обсуждения – общественных объединений, граждан. Иная ситуация с закреплением участников института общественного обсуждения – инициаторов выдвижения данного института на местном уровне. В большинстве нормативных правовых актов местного уровня закрепляется право объединений граждан на выдвижение инициативы проведения института общественного обсуждения.¹⁶⁴ Основными участниками института

¹⁶⁴Постановление совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края от 22.10.2013 г. № 455-38 «Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края» // Консультант Плюс; Постановление Администрации Яркового муниципального района от 31.10.2013 г. № 85 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов» // Ярковские известия. № 92. 15.11.2013; Постановление Администрации Абатского муниципального района от 31.10.2013 г. № 89 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов» // Сельская новь. № 90. 12.11.2013;

общественного обсуждения на местном уровне являются: глава муниципального образования, представительный орган муниципального образования, администрация муниципального образования, объединения граждан (в основном общественные организации).

Исследуя вопрос участия тех или иных должностных лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, граждан в реализации института общественного обсуждения целесообразно выделить их отдельные группы по функциональному признаку.

1. Самостоятельную группу участников конституционно-правового института общественного обсуждения составляют инициаторы его выдвижения: Президент Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; федеральные министерства, службы, агентства (на федеральном уровне); высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на региональном уровне); глава муниципального образования; представительный орган муниципального образования; администрация муниципального образования; общественные объединения (на местном уровне).

2. Группа участников общественного обсуждения, обеспечивающих материально-техническое, правовое сопровождение его реализации: органы исполнительной власти Российской Федерации; органы исполнительной

Решение Думы городского округа Верхняя Пышма от 28.01.2010 г. № 15/8 «О положении об организации общественных обсуждений в городском округе Верхняя Пышма» // Красное знамя. № 17. 16.02.2010;

Решение Представительного Собрания Усть-Кубинского муниципального района от 26.12.2013 г. № 48 «Об общественном обсуждении проектов муниципальных нормативных правовых актов» // Северная новь. № 4. 21.01.2014;

Постановление Администрации Великого Новгорода от 28.08.2013 г. № 4476 «Об утверждении Положения и порядке проведения общественных обсуждений по вопросам установления публичных сервитутов»/Постановление Администрации Старорусского муниципального района от 24.02.2012 г. № 177 «Об утверждении Положения об организации общественных обсуждений по вопросам охраны окружающей среды на территории Старорусского муниципального района // Старая Русса. № 32-33. 28.02.2012;

Решение Орского городского Совета депутатов Оренбургской области от 31.10.2011 г. № 16-247 «Об утверждении порядка организации и проведения общественных обсуждений намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе на территории муниципального образования «Город Орск» // Орская газета. № 86. 03.11.2011 и другие нормативные правовые акты муниципальных образований.

власти субъектов Российской Федерации; администрация муниципального образования.

3. Группа участников общественного обсуждения, определяющая эффективность его реализации, формирующая общественное мнение: граждане, их объединения (в основном общественные организации, профессиональные союзы); профессиональное и экспертное сообщество, не имеющее статуса юридического лица.

4. Группа участников общественного обсуждения, принимающая по итогам его реализации решение (органы государственной власти; органы местного самоуправления; должностные лица).

Исследуя состав участников общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований целесообразно сформулировать определение «участник общественного обсуждения». Участниками общественного обсуждения являются граждане Российской Федерации; органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, профессиональные сообщества, имеющие право на выдвижение инициативы, организацию и проведение общественного обсуждения, а также на высказывание собственной независимой позиции (мнения) относительно предмета данного обсуждения.

Уровнями конституционно-правового института общественного обсуждения являются: федеральный, региональный, местный. Распространение института общественного обсуждения фактически на все уровни государственной власти и его применение на местном уровне придает ему характеристику конституционно-правового института, транслирующего власть народа «снизу доверху». Помимо института общественного обсуждения, подобной характеристикой обладают только два института прямой демократии – свободные выборы и референдум. Иных институтов прямой демократии, закрепленных на федеральном, региональном, местном уровнях в Российской Федерации, не имеется. По частоте применения, числу

участников конституционно-правовой институт общественного обсуждения не имеет аналогов в российском конституционном праве.¹⁶⁵ Полагаем, что уникальная правовая характеристика распространения общественного обсуждения на все уровни публичной власти, возможность реализации посредством него власти как всего многонационального народа Российской Федерации, так и населения субъекта Российской Федерации, муниципального образования, отдельного гражданина (участники общественного обсуждения) определяется следующими факторами:

- исторической преемственностью конституционно-правового института общественного обсуждения и института советского государственного права всенародного обсуждения важных вопросов государственной жизни. Институт общественного обсуждения является одним из немногих, возможно даже единственным, институтом прямой демократии, выработанным в рамках советского государственного права, сформированным конституционным правом Российской Федерации. Другими словами, институт общественного обсуждения является не заимствованным из зарубежного конституционного права и имеет глубокие корни в отечественном конституционном строе. Его реализация, значение может иметь ассоциативное восприятие гражданами Российской Федерации в связи с длительным и эффективным применением на территории России института всенародных обсуждений;

- относительная простота организации, доступность для реализации каждым гражданином Российской Федерации, минимальные экономические затраты. Институт общественного обсуждения является консультативным, что влияет на снижение требований к его проведению на всех уровнях

¹⁶⁵ Анализ официальных сайтов федеральных органов государственной власти в сети Интернет (Правительства Российской Федерации, федеральных министерств (Минобрнауки России, Минюст России, Минэкономразвития России и так далее), федеральных служб (Федеральная службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная служба по труду и занятости и так далее), федеральных агентств (Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральное агентство научных организаций и так далее) за период 2013 - 2015 гг. показал, что данными органами власти систематически выносятся на общественное обсуждение те или иные вопросы, составляющие их полномочия.

публичной власти. Правовая регламентация института общественного обсуждения на уровне общих положений способствует снижению числа действий, процедур, необходимых для его реализации. Каждый гражданин Российской Федерации может принять участие в реализации института общественного обсуждения, находясь в служебном, личном, общественном помещении, имея доступ к сети Интернет. Затраты на проведение общественного обсуждения в основном связаны с обеспечением подведения его итогов, которые компенсируются, исходя из практики реализации данного института, возложением дополнительных обязанностей на государственных и муниципальных служащих. Таким образом, органы государственной власти и органы местного самоуправления, расширяя число обязанностей своих служащих, не всегда несут дополнительные затраты на организацию и проведение общественного обсуждения;

- конституционно-правовой институт общественного обсуждения является важным средством получения информации об общественном настроении и способен сформировать «прогноз» результатов принятия тех или иных решений органами государственной власти, органами местного самоуправления. Безусловно, данное положение определяет актуальность применения института общественного обсуждения для данных органов, частоту его реализации.

Определение уровня проведения института общественного обсуждения тесно связано с предметом, участниками подобного института. Между данными элементами института общественного обсуждения наличествует причинно-следственная связь. Полагаем, что предмет института общественного обсуждения определяет его уровень, в свою очередь, уровень данного института влияет на состав его участников. Только значение того или иного предмета института общественного обсуждения для граждан Российской Федерации определяет его отраслевое, региональное, местное либо всероссийское значение. Даже федеральный уровень института общественного обсуждения, его инициирование Правительством Российской

Федерации, иными федеральными органами государственной власти не определяют его всероссийское значение. К примеру, такие вопросы как вступление России во Всемирную торговую организацию, реформирование пенсионной системы, системы здравоохранения и так далее, касаются интересов большинства граждан Российской Федерации и по этому признаку могут быть отнесены к предмету института общественного обсуждения всенародного значения (всенародное обсуждение вопросов государственного значения). Поэтому всенародное обсуждение допустимо признавать самостоятельным видом института общественного обсуждения. Таким образом, на федеральном уровне могут существовать разнообразные виды исследуемого института: всенародное обсуждение; корпоративное (отраслевое, ведомственное, среди определенной категории граждан) обсуждение.¹⁶⁶

Решение же вопросов регионального значения: создание природоохранных зон; строительство объектов недвижимости, значимых для региона, и так далее, определяет региональный уровень общественного обсуждения. Подобное положение относится и к общественному обсуждению на местном уровне. Вопросы местного значения априори определяют местный уровень института общественного обсуждения.

Более заметная зависимость уровня общественного обсуждения от его предмета вытекает из анализа норм Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В статье 13 данного нормативного правового акта закреплено, что документы стратегического планирования подлежат общественному обсуждению. В статье 11 данного Федерального закона все документы стратегического планирования разделены на уровни: федеральный, региональный и местный. Соответственно, общественное обсуждение документа стратегического

¹⁶⁶ Более подробно данные виды института общественного обсуждения рассмотрены в параграфе втором главы первой настоящей работы.

планирования федерального уровня определяет федеральный уровень института общественного обсуждения и так далее.

Конституционно-правовое исследование уровней проведения института общественного обсуждения позволяет сформулировать определение «уровня общественного обсуждения». Под уровнем общественного обсуждения понимается распространение действия федеральных законов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на определенные общественные отношения, дифференцированно образующих федеральный, региональный и местный уровни общественного обсуждения.

По итогам исследования уровней и участков института общественного обсуждения допустимо сделать несколько важных выводов:

1. Участники и уровни института общественного обсуждения позволяют сформировать целостное представление о степени распространения исследуемого института на общественные отношения. Институт общественного обсуждения имеет характер распространения на общественные отношения «сверху донизу», то есть от федерального до местного уровня; от Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации до администрации муниципального образования.

2. Участники конституционно-правового института общественного обсуждения в Российской Федерации представлены:

- многонациональным народом Российской Федерации;
- гражданами Российской Федерации;
- Президентом Российской Федерации;
- федеральными органами исполнительной власти (Правительство Российской Федерации; федеральные министерства, службы, агентства);
- населением субъектов Российской Федерации;
- органами государственной власти субъектов Российской Федерации (законодательные (представительные) органы государственной власти,

исполнительными органами государственной власти, в том числе высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации);

- населением муниципальных образований;

- органами муниципальных образований (представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; администрация муниципального образования);

- общественными объединениями, действующими на федеральном, региональном, местном уровнях;

- профессиональными и экспертными сообществами.

В результате исследования состава участников института общественного обсуждения на федеральном, региональном и местном уровне выявлена проблема отсутствия права граждан, общественных объединений на инициирование проведения данного института прямой демократии. Только в нескольких субъектах Российской Федерации гражданам и их объединениям предоставлено право выдвигать инициативу проведения института общественного обсуждения (Республика Татарстан, Калининградская область). Для устранения данной проблемы целесообразно внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты, регулирующие институт общественного обсуждения на региональном уровне, в части закрепления права граждан и их объединений на выдвижение инициативы проведения исследуемого института прямой демократии. Одновременно полагаем, что относительно федерального уровня решение проблемы возможно только посредством принятия специального закона об общественном обсуждении вопросов публичного значения в Российской Федерации.

3. В настоящее время в Российской Федерации имеется три уровня проведения института общественного обсуждения: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местный (муниципальных образований). Данные уровни определяются предметом общественного обсуждения. Так, вопросы, относящиеся к предмету ведения Российской Федерации, заранее

определяют федеральный уровень проведения института общественного обсуждения, соответственно, предметы ведения субъектов Российской Федерации – региональный уровень; вопросы местного значения – местный уровень.

Конкретный уровень проведения института общественного обсуждения может относиться к его различным видам, что определяется как предметом исследуемого института, так и составом его участников. К примеру, на федеральном уровне может проводиться всенародное, отраслевое общественное обсуждение.

§ 2.3. Правовые последствия реализации института общественного обсуждения в Российской Федерации

Вопрос о юридической силе является одним из ключевых в исследовании конституционно-правового института общественного обсуждения, в целом характеризует одну из проблем исследования консультативных институтов непосредственной демократии в России и мире.

Концепция непосредственной демократии предполагает, что воля народа и государственная власть, власть местного сообщества должны быть идентичны, что сам народ должен непосредственно участвовать в осуществлении власти, как государственной (в рамках всего государства), так и общественной (в рамках муниципального образования).¹⁶⁷

В теории конституционного права все институты прямой демократии подразделяются на императивные и консультативные. К первой группе относятся референдум и свободные выборы, ко второй – общественное обсуждение, народная правотворческая инициатива, конференции, опросы, собрания, сходы граждан, публичные слушания и так другие институты.

Основанием разделения институтов прямой демократии служат юридически значимые последствия их реализации.

¹⁶⁷ Нудненко Л.А. Теория демократии. М.: Юрист, 2001. С. 74.

Значение «императивных» институтов прямой демократии заключается в выражении посредством них власти народа, которая обязательна для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления. Консультативные институты прямой демократии также направлены на выражение власти народа, но решения, принятые по итогам их реализации, имеют рекомендательный характер для органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Конституционно-правовой институт общественного обсуждения с периода его формирования в виде конституционно-правового института всенародного обсуждения наиболее важных вопросов государственной жизни носил рекомендательный характер. Общественное обсуждение вопросов публичного значения никогда не обладало признаками императивного института прямой демократии. Итоги общественного обсуждения всегда учитывались в определенном объеме, исключительно на усмотрение органов государственной власти, органов местного самоуправления.¹⁶⁸

В настоящее время нормативные правовые акты на уровне Российской Федерации не закрепляют юридической силы общественного обсуждения. Относительно юридических последствий реализации данного института имеется только одна оговорка: «разработчик (федеральный орган исполнительной власти) обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в электронной и письменной форме по результатам общественного обсуждения проекта нормативного правового акта» (п. 20 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851). Одновременно в разделе 1.3.5. Методических рекомендаций по реализации

¹⁶⁸ Иванов И.В. Правовые последствия реализации института общественного обсуждения в Российской Федерации // Мир юридической науки. 2015. № 10. С. 23-28.

принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр, поясняется, что при организации общественного обсуждения следует иметь в виду, что такие обсуждения наиболее эффективны на стадии, когда есть возможность повлиять на результаты. При этом положение об обязанности органов государственной власти использовать результаты общественного обсуждения в своей деятельности в данных Методических рекомендациях отсутствует.

На уровне субъектов Российской Федерации исследуемый институт также имеет консультативный характер. В нормативных правовых актах некоторых субъектов на это напрямую указывается. К примеру, в части 6 статьи 11 Закона Калужской области от 26.04.2013 г. № 410-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области» закрепляется, что результаты народного обсуждения носят рекомендательный характер и могут учитываться органами государственной власти при принятии соответствующих правовых и нормативных правовых актов или решений по важным вопросам государственной жизни Калужской области. В соответствии с частью 4 статьи 8 Закона Республики Башкортостан от 04.12.2012 г. № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан» предложения по проектам законов Республики Башкортостан, вынесенные на общественное обсуждение, носят рекомендательный характер. В пункте 12 Положения об общественном обсуждении проектов правовых актов Ульяновской области, утвержденного Постановлением Губернатора Ульяновской области от 12.05.2013 г. № 82, указывается, что результаты общественного обсуждения проекта правового акта Ульяновской области носят рекомендательный характер. Аналогичные положения закрепляются фактически во всех нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации,

регламентирующих организацию и порядок проведения конституционно-правового института общественного обсуждения. Единственным обязательством для органов государственной власти, высшего должного лица субъекта Российской Федерации, вытекающим из итогов реализации института общественного обсуждения, в некоторых случаях является необходимость мотивированного обоснования принятия либо отклонения итогов подобного института. Подобное обязательство содержится в ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.¹⁶⁹ Исследуемый институт на уровне муниципальных образований также носит рекомендательный характер.¹⁷⁰

Как было отмечено выше, критерием разделения институтов прямой демократии на императивные и консультативные является юридическая сила. Но возникает вопрос, в целом, о применимости данного термина в отношении института общественного обсуждения, тем более в отсутствие его должного нормативно-правового регулирования на всех уровнях публичной власти. Общеизвестно, что природа юридической силы заложена в

¹⁶⁹Постановление Губернатора Ульяновской области от 13.05.2013 г. № 82 «Об общественном обсуждении проектов правовых актов Ульяновской области» // Ульяновская правда. № 51. 17.05.2013; Постановление Правительства Ставропольского края от 07.04.2014 г. № 146-п «О порядке проведения общественного обсуждения социально значимых проектов нормативных правовых актов Правительства Ставропольского края» // Ставропольская правда. № 109-110. 06.05.2014.

¹⁷⁰Постановление администрации Батыревского района Чувашской Республики от 20.12.2013 г. № 197 «О плане мероприятия по подготовке и проведению в 2014 году в Батыревском районе Года культуры» // Консультант Плюс;

Постановление администрации г. Алатыря Чувашской Республики от 10.12.2013 № 1285 197 «О плане мероприятия по подготовке и проведению в 2014 году в городе Алатыре Года культуры» // Бюллетень города Алатыря Чувашской Республики. № 31. 31.12.2013;

Постановление администрации Мариинско-Посадского района Чувашской Республики от 07.11.2013 г. № 767 «Об подготовке и проведению празднования Года культуры в Мариинско-Посадском районе Чувашской Республики» // Консультант Плюс.

Решение Совета депутатов города Кировск Мурманской области от 30.09.2014 г. № 76 «О присвоении наименования улицы города» // Кировский рабочий. № 41. 09.10.2014. – С. 23.

Распоряжение мэра г. Архангельск от 12.09.2008 г. № 55бр «О проведении обсуждения и рассмотрения предложений граждан и общественных объединений о присвоении городу Архангельску почетного звания «Город воинской славы» // Консультант Плюс

Постановление Администрации Великого Новгорода от 28.08.2013 г. № 4476 «Об утверждении Положения и порядке проведения общественных обсуждений по вопросам установления публичных сервитутов» // Новгород официальный. № 23. 04.09.2013;

Постановление администрации города Оренбурга от 26.11.2009 г. № 629-п «О создании Комиссии по проведению общественного обсуждения необходимости установления публичного сервитута на территории муниципального образования «город Оренбург» // Вечерний Оренбург. № 48. 02.12.2009.

Постановление Администрации Старорусского муниципального района от 24.02.2012 г. № 177 «Об утверждении Положения об организации общественных обсуждений по вопросам охраны окружающей среды на территории Старорусского муниципального района // Старая Русса. № 32-33. 28.02.2012;

принуждении. В случае с институтом общественного обсуждения данное явление отсутствует. Рекомендательной же юридической силы не имеется. В этой связи вопрос о юридической силе института общественного обсуждения крайне сложный.

Отсутствие юридической силы является одним из существенных недостатков конституционно-правового института общественного обсуждения. Справедливо отмечает профессор С.А. Авакьян, что, направив свои обращения, участники обсуждения не получают конструктивных ответов из органов, организовавших всенародные (народные) обсуждения. Нередко их даже не уведомляют о получении письма. В итоге у граждан складывается ощущение того, что обсуждение – это лишь внешняя видимость демократии, а собственно их мнение ничего не значит.¹⁷¹ Полагаем, что требуется выработка формулы, условия, при котором общественное обсуждение будет иметь признаки юридической силы. Авторитетный отечественный конституционалист Л.А. Нудненко отмечает, что, если не менее 50% участников обсуждения высказались за определенные предложения, они должны быть обязательно учтены в окончательном тексте законопроекта.¹⁷² Согласно позиции профессора С.А. Авакьяна, мнение, единообразно отразившееся в сотнях и тысячах разрозненно поступивших откликов, становится уже коллективным мнением и обязывает власти прислушиваться к таким суждениям. Их придется либо принять, либо отклонить, но по аргументированным основаниям.¹⁷³

Полагаем, что закрепление обязанности государственных органов, органов местного самоуправления учитывать результаты общественного обсуждения позволит решить ряд проблем:

¹⁷¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 Т. т.1. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 459.

¹⁷² Нудненко Л.А. Демократия в России и Италии: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 75 - 77.

¹⁷³ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 Т. т.1. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 457.

- снизит уровень правового нигилизма в отношении исследуемого института прямой демократии. Граждане могут не участвовать в реализации института общественного обсуждения, в целом отрицательно относиться к нему, по причине отсутствия юридических последствий его реализации. Закрепление условий наступления юридической силы конституционно-правового института общественного обсуждения способно повысить его востребованность среди граждан;

- в определенной мере устранил «самоуправство» органов государственной власти, органов местного самоуправления относительно применения результатов общественного обсуждения. К примеру, в настоящее время федеральные органы исполнительной власти, применяющие в большей степени институт общественного обсуждения, имеют право не представлять широкой общественности мотивированного ответа об отказе использования его результатов в своей работе.

Принимая во внимание юридическую природу конституционно-правового института общественного обсуждения и необходимость достижения эффективности последствий его реализации, полагаем, целесообразно выдвижение теории относительной юридической силы исследуемого института прямой демократии.

Формула относительной юридической силы конституционно-правового института общественного обсуждения заключается в следующем. Результаты общественного обсуждения могут быть признаны обязательными для учета в работе органов государственной власти, органов местного самоуправления, при условии, что большинство граждан, принявших в них участие, высказали положительную либо отрицательную позицию относительно предмета общественного обсуждения. Другой составляющей относительной юридической силы является возможность органа государственной власти, органа местного самоуправления самостоятельно, на свое усмотрение определять степень и перечень конкретных мер, необходимых для реализации результатов общественного обсуждения. В этом заключается

смысл относительной юридической силы, – с одной стороны, она обязывает компетентные органы принять и учесть результаты общественного обсуждения, при условии выработки в процессе его реализации того или иного единого мнения общественности, с другой стороны, подобные органы самостоятельно выбирают меры, необходимые для учета итогов общественного обсуждения в своей работе. Подобное положение не характеризует «императивные» институты прямой демократии – выборы, референдум, результаты которых обязательны для органов государственной власти, органов местного самоуправления и решения, принятые по итогам их реализации, недопустимо корректировать со стороны данных органов.

Считаем возможным заявлять о двойственной юридической природе конституционно-правового института общественного обсуждения, содержащего лимит как императивного, так и диспозитивного начала. Если считать общественное обсуждение одной из форм реализации народовластия (народного суверенитета), которое предполагает правление народа, как прямое, так и посредством органов государственной власти, органов местного самоуправления, то результаты исследуемого института в обязательном порядке должны учитываться органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Безусловно, специфика общественного обсуждения, форм его реализации, налагают условия на признание его юридической силы, которые были отмечены выше. К примеру, граждане могут не принять активного участия в реализации общественного обсуждения, соответственно, результаты данного обсуждения могут носить дополняющий, конкретизирующий характер, в своей совокупности не формируя единую позицию относительно его предмета. В таком случае проявляется диспозитивная природа института общественного обсуждения, позволяющая органам государственной власти, органам местного самоуправления самостоятельно принимать решение о целесообразности использования результатов подобного института в своей работе.

Конституционно-правовое исследование общественного обсуждения публичных вопросов в Российской Федерации позволило вывести общие положения о юридических последствиях применения данного института, которые целесообразно включить в проект специализированного закона об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения:

«1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления правомочны принимать мотивированное решение по результатам проведения общественного обсуждения публичных вопросов и опубликовывает его.

2. Решение по итогам проведения общественного обсуждения должно содержать совокупность мер, направленных на учет мнения граждан Российской Федерации в процессе деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления.

3. Органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны, при принятии решения по вопросам, являющимся предметом общественного обсуждения, должны учитывать результаты данного обсуждения в определенном ими объеме.

4. Органы государственной власти, органы местного самоуправления принимают решение об отказе использования результатов общественного обсуждения в случае:

а) невозможности определения общественного мнения по результатам проведенного общественного обсуждения в силу незначительного числа его участников, отсутствия преобладающего мнения участников данного обсуждения;

б) установления факта фальсификации большинства данных, полученных в ходе проведения общественного обсуждения».

Таким образом, проведенное конституционно-правовое исследование позволяет отметить следующие выводы:

1. В нормативных правовых актах уровня Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

закрепляется рекомендательный характер общественного обсуждения. В ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Калужская, Ульяновская области) закрепляется «рекомендательный характер» общественного обсуждения, что позволяет констатировать использование результатов общественного обсуждения органами государственной власти субъектов Российской Федерации в полном объеме на свое усмотрение. Федеральное законодательство, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти не содержат точных юридических формулировок относительно юридической силы результатов общественного обсуждения. В этой связи целесообразно закрепление обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления учитывать результаты общественного обсуждения, при принятии нормативного правового акта, важного решения, выступавших предметом подобного обсуждения.

2. Не исключена фальсификация результатов общественного обсуждения и пассивность граждан в процессе его реализации. Поэтому целесообразно закрепить два условия, при которых использовать результаты исследуемого института недопустимо:

- невозможно определить общественное мнение по результатам проведения общественного обсуждения в силу незначительного числа его участников;

- установление факта фальсификации большинства данных, полученных в процессе проведения общественного обсуждения.

Глава 3. СТАДИИ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 3.1. Стадия выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения

Выдвижение инициативы проведения общественного обсуждения составляет первую стадию реализации исследуемого института прямой демократии, которая напрямую связана с его инициаторами.

Инициаторами проведения института общественного обсуждения являются: Президент Российской Федерации; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; федеральные министерства, службы, агентства; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления. Более подробно правовой статус инициаторов института общественного обсуждения исследован в параграфе втором главы второй настоящей работы.

Проведение института общественного обсуждения отчасти носит обязательный характер и возлагается на федеральные органы государственной власти, но также предполагает волеизъявление данного субъекта. К примеру, Президент Российской Федерации в соответствии с подпунктом «а» пункта 1 Указа Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» вправе по собственному решению вынести на общественное обсуждение проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации. Одновременно, федеральные органы исполнительной власти обязаны разместить на специальном сайте в сети

«Интернет» (<http://regulation.gov.ru/>) в целях проведения общественного обсуждения проекты нормативных правовых актов, разрабатываемых ими.

Исследование нормативных правовых актов, проведенное в параграфе втором главы второй настоящей работы, показало, что среди субъектов выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения отсутствуют граждане Российской Федерации, представляющие их общественные объединения. В этом видится нарушение в определенной мере положения части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой многонациональный народ Российской Федерации является единственным источником власти и носителем суверенитета в Российской Федерации. Более того, общей природе институтов прямой демократии свойственно не только непосредственное участие в их реализации народонаселения, но и инициирование подобных институтов гражданами. В этой связи в настоящее время крайне актуальным является выработка правовой конструкции инициирования гражданами Российской Федерации проведения общественного обсуждения. Полагаем, что процедура инициирования гражданами проведения общественного обсуждения в определенной мере может быть заимствована из аналогичной процедуры инициирования референдума. Инициативная группа по проведению общественного обсуждения может включать следующее число граждан:

- на федеральном уровне 500 граждан Российской Федерации, при этом на территории одного субъекта Российской Федерации должно проживать не менее 10 граждан из этого числа;

- на региональном уровне 50 граждан Российской Федерации;

- на местном уровне 10 граждан Российской Федерации.

Инициативная группа граждан осуществляет сбор подписей в поддержку проведения общественного обсуждения; проводит агитацию в поддержку проведения данного обсуждения. Целесообразно определить следующие численности граждан Российской Федерации, которых достаточно для инициирования проведения общественного обсуждения:

- на федеральном уровне общественное обсуждение инициируется гражданами Российской Федерации общей численностью не менее 100 тысяч, при этом на территории одного субъекта Российской Федерации должно постоянно проживать не более 2 тысяч граждан из этого числа;

- на региональном уровне общественное обсуждение инициируется гражданами Российской Федерации общей численностью не менее 10 тысяч, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, местом которого является общественное обсуждение;

- на местном уровне общественное обсуждение инициируется гражданами Российской Федерации, составляющими не менее пяти процентов от общей численности граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования, местом которого является общественное обсуждение.

Полагаем, что инициирование общественного обсуждения гражданами Российской Федерации на федеральном уровне требует особого порядка нормативно-правового регулирования, что определяется масштабами подобного обсуждения и его общественно-политической значимостью. Необходимо определить: в какой государственный орган подается инициативной группой заявление (запрос) о проведении общественного обсуждения; какой орган государственной власти осуществляет проверку конституционности заявления о проведении общественного обсуждения; какой орган государственной власти осуществляет проверку соблюдения требования о сборе необходимого числа подписей в поддержку проведения общественного обсуждения; в какой последовательности осуществляются вышеперечисленные юридически значимые действия. Допустимо предположить, что в силу своей консультативной природы институт общественного обсуждения публичных вопросов должен иметь упрощенную процедуру его инициирования гражданами и общественными объединениями. Адресатом направления инициативы проведения общественного обсуждения должен быть орган государственной власти,

орган местного самоуправления, в полномочия которых входит принятие законопроекта, проекта решения по итогам проведения данного обсуждения. Орган государственной власти, орган местного самоуправления должен осуществить проверку собранных инициативной группой подписей на предмет их достаточности для проведения общественного обсуждения; проверить предмет общественного обсуждения на соответствие нормам специального закона об общественном обсуждении, в случае его принятия. При этом для гарантии соблюдения прав и законных интересов инициаторов проведения института общественного обсуждения необходимо предусмотреть их право на обжалование в судебных органах решения органа государственной власти, органа местного самоуправления об отказе в проведении общественного обсуждения.

Исследование первой стадии проведения института общественного обсуждения, как и в целом содержания всего данного института, осложняется отсутствием специального нормативного правового акта, регламентирующего исследуемый институт на федеральном уровне. Как следствие, единообразия в применении института общественного обсуждения не имеется, как на федеральном, так и на региональном, местном уровнях. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим стадии института общественного обсуждения, является Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения». Отдельные вопросы обеспечения проведения общественного обсуждения закреплены в Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр; Приказе Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578 «Об утверждении Порядка обязательного общественного

обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.11.2013 № 30469).

Основными составляющими первой стадии реализации института общественного обсуждения являются следующие процедуры:

- принятие решения о вынесении нормативного правового акта, концепции решения того или иного вопроса государственного или местного значения на общественное обсуждение;

- размещение информации (уведомления) на специальных сайтах в сети «Интернет» о месте, сроках проведения общественного обсуждения, порядке размещения замечаний и предложений, с прикреплением текста предмета подобного обсуждения;

- оповещение отдельных общественных организаций, деятельность которых может быть сопряжена с предметом общественного обсуждения.

Стадия выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения начинается с принятия решения о вынесении нормативного правового акта, концепции того или иного решения органа государственной власти, органа местного самоуправления на подобное обсуждение и заканчивается размещением на информационных ресурсах сети «Интернет» необходимой информации (текста законопроекта, проекта решения) для реализации исследуемого института прямой демократии. В нормативных правовых актах федерального, регионального, местного уровней не регламентируется срок между принятием компетентным органом государственной власти, органом местного самоуправления решения о вынесении того или иного вопроса на общественное обсуждение и непосредственным размещением на официальных сайтах сети «Интернет» соответствующей информации. Отсутствует указание на вид акта, которым

принимается решение о выдвижении инициативы проведения общественного обсуждения либо в целом указание на издание подобного акта.

В пункте 13 Постановления Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» указывается на «уведомление» в качестве первоначального документа – основания проведения общественного обсуждения. Подобное уведомление подписывается руководителем (заместителем руководителя) федерального органа исполнительной власти – разработчика проекта нормативного правового акта. В уведомлении о проведении общественного обсуждения содержится:

- вид, наименование, планируемый срок вступления в силу нормативного правового акта, круг лиц, на которых будет распространено его действие;

- обоснование необходимости подготовки нормативного правового акта; описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования;

- срок, в течение которого разработчиком принимаются предложения, и наиболее удобный способ их представления; иная информация по решению разработчика, относящаяся к сведениям о подготовке проекта нормативного правового акта.

Отдельно закрепляется положение о необходимости уведомления о проведении общественного обсуждения следующих органов и организаций: Общественной палаты Российской Федерации; Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации; общественного совета при разработчике (при наличии); органы и организации, целью деятельности которых является защита интересов потенциальных участников общественных отношений, на которое направлено регулирование проекта

нормативного правового акта. Информация данным субъекта направляется в бумажном либо электронном виде.

Полагаем, что эффективность и достижение целей конституционно-правового института общественного обсуждения определяются вовлечением заинтересованных лиц в реализацию данного института. Подобная работа органов государственной власти относится к первому этапу проведения института общественного обсуждения. Специальных методик и требований к работе с потенциальными участниками института общественного обсуждения в настоящее время не имеется. Однако в разделе 2.7 Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-ПЗ6-89пр, регламентируются действия органов государственной власти по определению групп граждан, юридических лиц, являющихся потенциально заинтересованными в их деятельности. Подобные субъекты именуются «референтными группами федерального органа исполнительной власти». В данных Методических рекомендациях отмечается, что для каждого федерального органа исполнительной власти с учетом специфики и характера его деятельности перечень референтных групп является уникальным. Федеральному органу исполнительной власти необходимо провести социологическое, аналитическое или иное исследование, на основании которого могут быть выявлены его референтные группы. Результаты проведенного исследования целесообразно разместить на официальном сайте федерального органа исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Полагаем, что принятия решения о проведении института общественного обсуждения и размещения соответствующей информации в сети «Интернет» недостаточно для реализации первой стадии исследуемого института. Необходимо возложить на органы государственной власти, органы местного

самоуправления, выступающих с инициативой проведения общественного обсуждения, обязанность по опубликованию в ведущих средствах массовой информации сведений о предмете, сроках, информационных площадках подобного обсуждения. Данное правило целесообразно применять к общественному обсуждению проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, концепций важных решений государственного значения. В настоящее время отсутствует устойчивая практика выявления референтных групп конкретного федерального органа исполнительной власти, зачастую уведомление о проведении института общественного обсуждения размещается на сайте сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru/>. Это ведет в некоторых случаях к отсутствию общественного обсуждения отдельных проектов нормативных правовых актов. Поэтому целесообразно внесение дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 в части:

- закрепления обязательного опубликования проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, концепций важных вопросов государственного и местного значения в ведущих средствах массовой информации (к примеру, в газетах: Российской газете, Известиях и других);

- закрепления обязательного выявления каждым федеральным органом исполнительной власти своей уникальной референтной группы.

Как было отмечено выше, достижение единообразия в реализации первой стадии института общественного обсуждения возможно только при условии издания специального нормативного правового акта, регулирующего всецело данный институт прямой демократии. В данном акте целесообразно закрепить виды актов, выступающих основанием проведения института общественного обсуждения. В настоящее время руководителю (заместителю руководителя) федерального органа исполнительной власти достаточно подготовить уведомление, чтобы начать процедуру реализации института общественного обсуждения. Подобное уведомление, как правило, имеет

форму письма. Однако применение института прямой демократии, участие в котором может принять значительная масса граждан, общественных объединений, результаты которого могут иметь государственное и местное значение, нецелесообразно и не в полной мере легитимно на основании письма либо документа неопределенного вида и юридической силы. В этих целях предлагаем виды нормативных правовых актов – оснований проведения конституционно-правового института общественного обсуждения, определенных в зависимости от субъектов выдвижения инициативы реализации исследуемого института прямой демократии:

1. Указ – нормативный правовой акт, выступающий основанием для выдвижения инициативы проведения института общественного обсуждения Президентом Российской Федерации, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;

2. Постановление - нормативный правовой акт, выступающий основанием для выдвижения инициативы проведения института общественного обсуждения Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

3. Приказ - нормативный правовой акт, выступающий основанием для выдвижения инициативы проведения института общественного обсуждения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Относительно регламентации срока между принятием решения и его вынесением на общественное обсуждение допустимо отметить, что он может составлять до 5 рабочих дней. С учетом, что срок общественного обсуждения должен быть не менее 15 дней, со дня размещения уведомления на официальном сайте в сети «Интернет» (для федеральных конституционных законов, федеральных законов, государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ установлен специальный срок –

не менее 60 дней). В некоторых случаях, общественное обсуждение не может длиться на протяжении нескольких месяцев, что обусловлено необходимостью оперативного принятия того или иного проекта нормативного правового акта. Поэтому срок между принятием решения о вынесении нормативного правового акта на общественное обсуждение и его размещением на официальном сайте в сети «Интернет», ином информационном ресурсе должен быть минимальным. Это обеспечит оперативное вынесение проекта нормативного правового акта, концепции решения государственного либо местного значения на общественное обсуждение.

Практика размещения нормативных правовых актов на специальном сайте в сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> позволяет заявлять о формировании органами государственной власти паспорта предмета (в виде проекта нормативного правового акта) института общественного обсуждения. Это, безусловно, положительным образом влияет на последующий ход общественного обсуждения и обеспечивает его конструктивность. На основе анализа содержания Федерального портала проектов нормативных правовых актов (<http://regulation.gov.ru>) к паспорту проекта нормативного правового акта целесообразно отнести следующие сведения:

- название проекта нормативного правового акта;
- уникальный регистрационный номер каждого проекта нормативного правового акта;
- информацию о контактном лице, ответственном за проведение общественного обсуждения конкретного проекта нормативного правового акта;
- пояснительную записку;
- сведения о сроках общественного обсуждения;
- информацию о виде проекта нормативного правового акта и его разработчике;

- сведения об области общественных отношений, на регулирование которой рассчитан проект нормативного правового акта.

К примеру, по состоянию на 29.11.2014 г. на официальном сайте сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> проходило общественное обсуждение проекта нормативного правового акта, имеющего паспорт следующего содержания:

- название: Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1206»;

- уникальный регистрационный номер: ID: 00/04-20966/11-14/13-5-3;

- область общественных отношений, на регулирование которой направлен предмет общественного обсуждения: транспорт (экономическая деятельность);

- разработчик: Министерство транспорта Российской Федерации;

- срок общественного обсуждения: 20 дней.

Полагаем, что формирование паспорта предмета общественного обсуждения является обязательным условием проведения данного института прямой демократии. Паспорт проекта нормативного правового акта, концепции решения государственного либо местного значения допустимо считать информационной и контролирующей составляющей исследуемого института прямой демократии. Сведения, содержащиеся в паспорте, позволяют гражданам, общественным объединениям, органам государственной власти, органам местного самоуправления сформировать представление о предмете общественного обсуждения. Одновременно, подобный паспорт обеспечивает контроль со стороны общества и самого органа государственной власти – инициатора общественного обсуждения за ходом реализации исследуемого института прямой демократии, так как уникальный регистрационный номер потенциально может явиться содержанием запроса об итогах общественного обсуждения; информация об

ответственном лице за проведение общественного обсуждения потенциально позволит установить причины, к примеру, срыва общественного обсуждения, нарушение правил его проведения и так далее. Однако существующая практика размещения информации о проведении института общественного обсуждения и формирования паспорта подобного института имеет ряд недостатков:

- отсутствуют полные сведения о социально-экономическом, политическом и ином эффекте от реализации проекта нормативного правового акта, то есть целесообразности его принятия;

- не имеется сведений о состоянии нормативного правового регулирования области общественных отношений, на опосредование которой направлен конкретный проект нормативного правового акта;

- в целом в настоящее время составляется только паспорт проекта нормативного правового акта и только на федеральном уровне. Положение о составлении паспорта предмета общественного обсуждения в виде концепции (проекта) решения органа государственной власти, органа местного самоуправления не регламентируется федеральными, региональными, местными нормативными правовыми актами.

Практика прикрепления пояснительной записки к проекту нормативного правового акта не обеспечивает полного информирования потенциальной аудитории института общественного обсуждения о его предмете и целесообразности реализации. Российскую правовую действительность характеризует негативная практика издания множества нормативных правовых актов, зачастую дублирующих друг друга, не обеспеченных реальной силой применения. В подобных условиях, принятие нового нормативного правового акта должно отвечать социально-экономической, политической и иной целесообразности.

Практика проведения первого этапа конституционно-правового института общественного обсуждения на уровне субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии качественного регулирования его

отдельных процедур: принятия решения о проведении общественного обсуждения; размещения информации о его проведении в средствах массовой информации. Имеются только общие положения: указание на конкретные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих право инициировать проведение института общественного обсуждения; регламентация необходимости размещения предмета общественного обсуждения в средствах массовой информации.¹⁷⁴

Инициаторами проведения института общественного обсуждения на уровне субъекта Российской Федерации выступают: законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (правительство, министерства). К примеру, участие подобных субъектов в качестве инициаторов проведения института общественного обсуждения регламентируется нормативными правовыми актами Республики Башкортостан, Дагестан, Коми, Татарстан; Вологодской, Калининградской, Калужской, Челябинской областей. Однако субъектный состав инициаторов проведения института общественного обсуждения на уровне субъектов Российской Федерации не однороден, что вызвано видами нормативных правовых актов, регулирующих организацию и проведение исследуемого института прямой демократии. К примеру, в Республике Чувашия, Якутия, Забайкальском крае, Астраханской, Свердловской областях выносить проекты нормативных правовых актов на общественное обсуждение имеют право только органы исполнительной власти соответствующих субъектов в лице высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В ряде субъектов в целом не имеется нормативных правовых актов, регулирующих

¹⁷⁴ Статья 2 Закона Вологодской области от 30.01.2013 г. № 2980-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области»; статья 6 Закона Республики Башкортостан от 04.12.2012 г. № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан»; пункт 2 Указа Губернатора Свердловской области от 09.03.2011 г. № 142-УГ «Об общественном обсуждении проектов законов Свердловской области» и другие.

исследуемый институт прямой демократии: Республика Ингушетия, Северная Осетия, Карачаево-Черкесская, Чеченская Республика, город федерального значения Москва, Тульская область. Соответственно, в данных субъектах Российской Федерации будут отсутствовать субъекты, инициирующие проведение института общественного обсуждения.

На местном уровне инициаторами общественного обсуждения, как правило, являются: глава муниципального образования; представительный орган муниципального образования; администрация муниципального образования.¹⁷⁵

Конституционно-правовое исследование первой стадии проведения института общественного обсуждения – выдвижение инициативы проведения данного института, как и последующих стадий исследуемого института, обуславливает необходимость введения понятия «конституционно-правовой процесс общественного обсуждения». Под конституционно-правовым процессом общественного обсуждения допустимо понимать совокупность процедур, связанных с выдвижением, организацией, проведением, подведением итогов реализации данного конституционно-правового института. Таким образом, конституционно-правовой процесс общественного обсуждения - объединяющее понятие всех стадий исследуемого института прямой демократии. Также введенное понятие позволит в большей степени разграничить материальную часть

¹⁷⁵Постановление совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края от 22.10.2013 г. № 455-38 «Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края»// СПС «Консультант Плюс».

Постановление Администрации Абатского муниципального района от 31.10.2013 г. № 89 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов»// Сельская новь. № 90. 12.11.2013.

Постановление Администрации Яркового муниципального района от 31.10.2013 г. № 85 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов»// Ярково-ские известия. № 92. 15.11.2013.

Постановление администрации Мариинско-Посадского района Чувашской Республики от 07.11.2013 г. № 767 «Об подготовке и проведению празднования Года культуры в Мариинско-Посадском районе Чувашской Республики» // СПС «Консультант Плюс».

конституционно-правового института общественного обсуждения и проблем, связанных с ней,¹⁷⁶ от процесса проведения данного института.

На основании исследования, проведенного в настоящем параграфе, допустимо сделать следующие юридически значимые выводы:

1. Необходимо выработать общие правила (требования), предъявляемые к организации первой стадии проведения института общественного обсуждения. Данные правила могут сводиться к следующему:

- закрепление формально определенных видов нормативных правовых актов (указы, постановления, приказы), выступающих основанием проведения института общественного обсуждения, определяемых в зависимости от инициаторов проведения подобного института;

- закрепление положения о наличии паспорта предмета института общественного обсуждения, содержащего сведения о разработчике, сроке, целесообразности принятия предмета общественного обсуждения; ответственном лице за проведение данного института;

- закрепление сроков между принятием решения о проведении общественного обсуждения и опубликованием на официальном сайте в сети «Интернет» предмета подобного обсуждения (текста проекта нормативного правового акта, решения органа государственной власти, органа местного самоуправления).

2. Следует включить в число инициаторов проведения общественного обсуждения граждан Российской Федерации, определить количество подписей граждан, необходимых для инициирования проведения данного обсуждения. Обязательным условием инициирования гражданами Российской Федерации общественного обсуждения на федеральном уровне является проверка: предмета общественного обсуждения на соответствие действующему законодательству; достаточности количества подписей в поддержку проведения данного обсуждения. Полагаем, что данное

¹⁷⁶ Вопросы, связанные с материальной частью института общественного обсуждения, рассмотрены нами в главе 2 настоящей работы (они заключаются в предмете, правовом статусе субъектов и участников исследуемого института прямой демократии).

положение актуально и реализуемо только в случае принятия специального закона об общественном обсуждении. В его отсутствие малоэффективным является закрепление в отдельных нормативных правовых актах положений о процедуре инициирования гражданами Российской Федерации общественного обсуждения, так как данная процедура достаточно сложная, требующая всестороннего нормативно-правового регулирования.

§ 3.2. Стадия организации и проведения общественного обсуждения

Стадия проведения конституционно-правового института общественного обсуждения публичных вопросов является основной и направлена на выявление замечаний, предложений граждан, общественных объединений, профессиональных сообществ, органов государственной власти и органов местного самоуправления относительно предмета исследуемого института прямой демократии. От ее реализации зависит достижение цели института общественного обсуждения – выявление мнения определенных субъектов относительно проекта нормативного правового акта, концепции решения органа государственной власти, органа местного самоуправления.

Стадия проведения института общественного обсуждения состоит из следующих процедур:

- высказывание определенными субъектами своей позиции в виде замечания и (или) предложения относительно предмета исследуемого института;
- сбор ответственными лицами (комиссией) компетентного органа государственной власти, органа местного самоуправления информации о ходе общественного обсуждения, его предварительных результатах;
- при необходимости распространение дополнительной информации о предмете общественного обсуждения.

Стадия непосредственного проведения института общественного обсуждения предполагает различные формы реализации исследуемого института. Советский институт всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни имел различные формы реализации: собрания на заводах, фабриках, в колхозах, совхозах и иных предприятиях и организациях; публикации в ведущих всесоюзных газетах, журналах; публикации агитационных плакатов; радио- и телепередачи; партийные конференции и заседания; публичные лекции и другие формы.

В современный период основной площадкой проведения института общественного обсуждения целесообразно признать информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет».

Для обеспечения непосредственного обсуждения проекта нормативного правового акта, концепции решения органа государственной власти либо органа местного самоуправления необходимо наличие сайта в сети «Интернет» - площадки для проведения общественного обсуждения, при всенародном обсуждении – сопровождение хода реализации данного института в ведущих средствах массовой информации. В настоящее время специальный сайт в сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> создан только для обсуждения проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Однако практика функционирования данного сайта в сети «Интернет» для исследования конституционно-правового института общественного обсуждения является уникальной.¹⁷⁷ Помимо этого, информация об общественном обсуждении может размещаться на официальном сайте органа государственной власти – разработчика предмета подобного обсуждения. До запуска специального

¹⁷⁷ Фактически все разрабатываемые проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти размещаются на «Информационном портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» в сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru>. Исключение составляет категория нормативных правовых актов, указанная в Постановлении Правительства Российской Федерации от 01.09.2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти».

сайта в сети «Интернет» существовала именно подобная практика реализации института общественного обсуждения. На региональном и местном уровне площадкой общественного обсуждения является официальный сайт в сети «Интернет» соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления – инициатора проведения исследуемого института прямой демократии.

Федеральными органами исполнительной власти в основном применяется практика размещения информации об общественном обсуждении на своих официальных сайтах в сети «Интернет», специальных сайтах, помимо «Информационного портала для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (<http://regulation.gov.ru>). Подобное обстоятельство вызвано предметом общественного обсуждения и требованием расширения информационной поддержки общественного обсуждения. К примеру, для обсуждения внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации был создан специальный сайт в сети «Интернет». В письме Министерства финансов Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 02-01-06/33496 отмечается, что в целях формирования проекта новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации министерством в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» создан сайт «Бюджетный кодекс: методология, практика, новая редакция» (далее - сайт), который начал функционировать с 1 июля 2013 года. Интернет адрес сайта: <http://www.budcodex.ru>.¹⁷⁸ Сайт представляет собой базу информационно-аналитических материалов, посвященных вопросам реализации положений действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также позволяет осуществлять сбор и обобщение предлагаемых участниками общественного обсуждения изменений в Бюджетный кодекс Российской

¹⁷⁸ Официальный сайт "Бюджетный кодекс: методология, практика, редакция": <http://www.budcodex.ru> (дата обращения: 03.03.2015 г.).

Федерации. В указанном письме Министерство финансов Российской Федерации просило проинформировать специалистов в области бюджетного законодательства о сайте и принять их участие в обсуждении предложений по проекту новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.¹⁷⁹

Имеется практика размещения на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в сети «Интернет» информации о проведении общественного обсуждения по вопросам: оценки воздействия на окружающую среду, планируемой хозяйственной деятельности; необходимости сохранения в федеральной собственности организаций с государственным участием; сохранения государственных компаний; проектов приказов и так далее.¹⁸⁰

Подобная форма реализации института общественного обсуждения применяется и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.¹⁸¹

Сеть «Интернет», выполняя информационно-агитационную функцию в обеспечении реализации конституционно-правового института общественного обсуждения, не исключает иные важные формы реализации подобного института. Специфика форм института общественного обсуждения определяется организационно-материальными возможностями инициатора его проведения, отчасти уровнем и предметом данного института.

Конституционно-правовое исследование применения института общественного обсуждения в Российской Федерации свидетельствует о

¹⁷⁹ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 02-01-06/33496 «Бюджетный кодекс: методология, практика, новая редакция» / СПС Консультант Плюс

¹⁸⁰ Письмо Минприроды России от 26.04.2010 № 12-47/5719 «Об оценке воздействия на окружающую среду»/ СПС Консультант Плюс;

Письмо Минздрава России от 16.01.2014 № 17-2/10/2-184 «О приказе Минздрава России от 06.08.2013 N 529н» СПС Консультант Плюс;

Приказ Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 30.04.2013 № 118 «Об утверждении регламента актуализации информации на официальном сайте Федерального агентства по управлению государственным имуществом в информационно-телекоммуникационной сети Интернет» / СПС Консультант Плюс.

¹⁸¹ Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 06.02.2014 № 09-148 «О направлении материалов» (вместе с «Рекомендациями по организации мероприятий, направленных на разработку, принятие и применение Кодекса профессиональной этики педагогическим сообществом») / СПС Консультант Плюс.

множестве форм его реализации, совокупность которых позволяет данному институту эффективно функционировать и учитывать весь аспект мнений граждан и их объединений по тому или иному вопросу государственного либо местного значения.

Сведения о предмете общественного обсуждения публикуются в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Имеются случаи опубликования в подобных изданиях государственных экологических экспертиз для их широкого общественного обсуждения на региональном и местном уровнях.¹⁸² Использование газет, журналов в качестве форм реализации института общественного обсуждения в настоящее время осуществляется исключительно по инициативе компетентных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-ПЗ6-89пр, указаны следующие формы проведения общественного обсуждения: размещение проектов нормативных правовых актов на сайтах сети «Интернет»; презентация подобного акта. Имеется практика реализации общественного обсуждения посредством круглых столов; семинаров; конференций; в рамках курсов повышения квалификации работников.¹⁸³

Некоторыми федеральными органами исполнительной власти активно используется совокупность различных форм реализации института общественного обсуждения. Одним из таких органов является Министерство образования и науки Российской Федерации. При реализации института общественного обсуждения, предметом которого являлись проекты

¹⁸² Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 09.08.2013 г. № ВС-08-05-32/11409 «О рассмотрении обращения» / СПС Консультант Плюс.

¹⁸³ Письмо Минобрнауки России от 06.02.2014 № 09-148 «О направлении материалов» (вместе с «Рекомендациями по организации мероприятий, направленных на разработку, принятие и применение Кодекса профессиональной этики педагогическим сообществом») / СПС Консультант Плюс.

нормативных правовых актов (приказы), Министерством образования и науки Российской Федерации были использованы в совокупности следующие формы общественного обсуждения:

- размещение нормативных правовых актов на сайтах в сети «Интернет»;
- заседание круглого стола в Комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по образованию (24 октября 2013 г.);
- парламентские слушания в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (12 ноября 2013 г.);
- XXIII Пленум Центрального совета Всероссийского педагогического собрания (14 ноября 2013 г.);
- Всероссийский форум на площадке Общественной палаты Российской Федерации (18 ноября 2013 г.);
- Всероссийское совещание руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования (10 декабря 2013 г.);
- Всероссийская видеоконференция (24 декабря 2013 г.);
- совещания с участием полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (11 - 12 апреля 2014 г.).

По результатам применения вышеперечисленных форм реализации института общественного обсуждения были внесены изменения и дополнения в ряд нормативных правовых актов.¹⁸⁴ В письме Министерства

¹⁸⁴Приказ Минобрнауки России от 25.12.2013 № 1394 (ред. от 30.07.2014) «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.02.2014 № 31206) // Российская газета. № 34, 14.02.2014; № 184. 15.08.2014;

Приказ Минобрнауки России от 26.12.2013 № 1400 (ред. от 05.08.2014) «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.02.2014 № 31205) // Российская газета. № 34, 14.02.2014; № 193. 27.08.2014;

образования и науки Российской Федерации от 25.07.2014 № МОН-П-3252 отмечается, что подобное обсуждение позволило вовлечь самые широкие слои общества в принятие нормативных правовых актов.¹⁸⁵

Полагаем, что формы проведения общественного обсуждения могут быть расширены посредством включения в них: радио- и телепередач; публикаций в ведущих средствах массовой информации федерального регионального и местного уровня. Ведущими печатными массовыми изданиями федерального уровня целесообразно признать по тиражу печати следующие газеты: «Российская газета», «Известия», «Ведомости», «Труд». В настоящее время реализация института общественного обсуждения фактически не сопровождается освещением в телепередачах, новостных ресурсах федеральных телеканалов. Исключение составляет освещение на федеральном уровне в новостных лентах «Первого канала» общественного обсуждения проектов федеральных законов «О полиции», «Об образовании в Российской Федерации» в 2010-2011 гг.

На уровне субъектов Российской Федерации формы проведения института общественного обсуждения напрямую закрепляются в специальных нормативных правовых актах. В некоторых субъектах Российской Федерации происходит деление всех форм реализации института общественного обсуждения на очные и заочные. К примеру, в статье 8 Закона Калужской области от 26.04.2013 г. № 410-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области» закрепляется, что народное обсуждение назначается в следующих формах: заочное обсуждение; публичные слушания. В зависимости от характера и

Приказ Рособрнадзора от 17.12.2013 № 1274 «Об утверждении Порядка разработки, использования и хранения контрольных измерительных материалов при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования и Порядка разработки, использования и хранения контрольных измерительных материалов при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.03.2014 № 31534) // Российская газета. № 62. 19.03.2014.

¹⁸⁵ Письмо Минобрнауки России от 25.07.2014 № МОН-П-3252 «О размещении заданий государственной итоговой аттестации» // Администратор образования. № 21. ноябрь, 2014.

степени важности нормативного правового акта или вопроса государственной и общественной жизни Калужской области народное обсуждение может проводиться в обеих формах. Форма общественного (народного) обсуждения в Калужской области определяется инициатором данного обсуждения. В статье 3 Закона Республики Коми от 24.06.2014 г. № 81-РЗ «О некоторых вопросах, связанных с общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов Республики Коми» предусмотрены следующие формы проведения института общественного обсуждения:

- общественное обсуждение на официальных сайтах органов государственной власти Республики Коми в сети «Интернет»;
- публичные слушания;
- общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов Республики Коми, проводимая Общественной палатой Республики Коми.

В отдельных субъектах Российской Федерации формы проведения общественного обсуждения полностью не раскрываются, имеются только ссылки на размещение проекта нормативного правового акта, подлежащего подобному обсуждению, на официальном сайте в сети «Интернет» соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации – разработчика подобного акта. К примеру, данный порядок действует в Волгоградской области (ч. 1 ст. 2 Закона Вологодской области от 30.01.2013 г. № 2980-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области»).

Полагаем, что существующие формы применения института общественного обсуждения на федеральном, региональном и местном уровнях могут быть реформированы. Целесообразно создать специальный сайт в сети «Интернет» для размещения информации о проведении общественного обсуждения на федеральном уровне, вне зависимости от вопросов, выносимых на данное обсуждение. Граждане, общественные объединения, профессиональные сообщества смогли бы посредством

данного сайта направлять свои замечания и предложения на предмет общественного обсуждения.

Аналогичные сайты могут действовать в каждом субъекте Российской Федерации для реализации института общественного обсуждения на региональном уровне. В настоящее время создан и работает специальный сайт в сети «Интернет» только для общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Единый сайт в сети «Интернет», имеющий разделы, образованные по принципу размещения в них отдельных видов предмета института общественного обсуждения, позволил бы вывести реализацию исследуемого института прямой демократии на новый уровень и создать условия для обеспечения «прозрачности» деятельности органов государственной власти. К примеру, планы работы федеральных органов исполнительной власти на 2013-2018 гг., которые прошли общественное обсуждение в 2013 году, могли бы быть размещены на подобном едином сайте в сети «Интернет». Данное положение относится и к другим видам предмета общественного обсуждения: экологической экспертизе; проектам различных решений федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время все эти вопросы в основном проходят общественное обсуждение на официальных сайтах в сети «Интернет» соответствующих компетентных органов государственной власти – разработчиков проектов данных вопросов.

Процедура непосредственного проведения общественного обсуждения должна быть в большей степени «прозрачной» и обеспечивать последующий учет замечаний и предложений всех участников подобного института прямой демократии. В этих целях предлагаем введение регистрации каждого предложения, замечания на предмет общественного обсуждения, поступившего от граждан, общественных объединений, профессионального сообщества. На специальных сайтах в сети «Интернет» целесообразно ввести регистрационный (порядковый) номер каждого поступившего предложения,

замечания (в обобщенном виде обращения) участника общественного обсуждения. Каждый участник общественного обсуждения должен иметь информацию о регистрации его предложения, замечания и в последующем обладать возможностью проследить учет своего мнения, при принятии органами государственной власти, органами местного самоуправления нормативного правового акта, того или иного решения. В настоящее время подобный контроль учета предложений и замечаний участников общественного обсуждения отсутствует. Регистрировать обращения граждан посредством присвоения им порядковых номеров допустимо при проведении всех форм общественного обсуждения – публичных слушаний, собраний, публикаций в средствах массовой информации и так далее. К примеру, организационные средства позволяют вести протокол каждого собрания по вопросу общественного обсуждения с обязательным занесением в него всех поступивших предложений, замечаний граждан, общественных объединений, профессиональных сообществ, с присвоением им регистрационных номеров.

Важным аспектом в проведении общественного обсуждения, помимо форм данного института, обеспечения контроля и учета поступивших обращений граждан, общественных объединений в ходе его реализации, являются сроки. Действующие нормативные правовые акты федерального, регионального, местного уровня позволяют определять срок проведения института общественного обсуждения в зависимости от его инициаторов и вида проекта нормативного правового акта, подлежащего вынесению на подобное обсуждение.

В Указе Президента Российской Федерации от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» не закреплен срок непосредственного общественного обсуждения нормативного правового акта – федерального конституционного закона, федерального закона. Срок в данном Указе упоминается только применительно к третьей стадии реализации института общественного обсуждения – подведение итогов исследуемого института

прямой демократии: по истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта федеральный государственный орган обязан представить Президенту Российской Федерации доклад о результатах его обсуждения (п. 3). Полагаем, что срок непосредственного общественного обсуждения устанавливается исключительно на усмотрение Президента Российской Федерации и оговаривается в его решении (указе) о проведении данного института прямой демократии.

Относительно общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, разработчиком которых выступают федеральные органы исполнительной власти, определенность в сроках его проведения имеется. Общий срок общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, разработанного федеральным органом исполнительной власти, составляет 15 дней со дня размещения на официальном сайте уведомления об общественном обсуждении или проекта подобного акта (п. 5 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851).

Срок общественного обсуждения составляет не менее 60 дней применительно к проектам:

- федеральных конституционных законов;
- федеральных законов по вопросам: защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка; установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения; проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии;
- постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения; государственных программ Российской Федерации; федеральных целевых программ.

Из этого правила имеется исключение: по поручению Председателя Правительства Российской Федерации, Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации; заместителей Председателя Правительства Российской Федерации; Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации срок общественного обсуждения проектов федеральных законов может быть сокращен, но не менее чем на 15 дней.¹⁸⁶ При этом, если по решению Президиума Правительства Российской Федерации или поручением Председателя Правительства Российской Федерации, в том числе принятым во исполнение поручений и указаний Президента Российской Федерации, может быть установлен срок общественного обсуждения не превышающий 15 дней, то в данном случае подобное обсуждение не проводится.¹⁸⁷ Полагаем, что последнее положение противоречит правовой логике. Если уполномоченным органом государственной власти принято решение о его проведении в срок, составляющем менее 15 дней, то это не должно предполагать в целом не проведение общественного обсуждения. В подобной ситуации легализуется отказ от проведения общественного обсуждения, что недопустимо и противоречит тенденции развития и расширения предмета исследуемого института прямой демократии.

Исследование практики применения института общественного обсуждения нормативных правовых актов на специальном сайте в сети «Интернет» показывает, что оптимальным сроком проведения общественного обсуждения может являться 60 дней. К примеру, на специальном сайте в сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru>, по состоянию на 20.09.2015 г. обсуждался проект поправок к Гражданскому кодексу Российской Федерации в части совершенствования механизма

¹⁸⁶ П. 9 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851.

¹⁸⁷ П. 11 Там же.

коллективного управления авторскими и смежными правами. Срок общественного обсуждения с 26 августа по 26 октября 2015 г. По состоянию на 20.09.2015 г. на специальном сайте в сети «Интернет» размещено 2018 замечаний и предложений, поступивших от граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций относительно данного проекта.¹⁸⁸

Таким образом, анализ регламентации сроков проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов показывает, что в отношении подзаконных нормативных правовых актов подобное обсуждение составляет не менее 15 дней; законопроектов – не менее 60 дней.

Однако общественное обсуждение проектов федеральных законов, затрагивающих основные права и свободы граждан, обеспечение их безопасности, может иметь более длительный срок. К примеру, практика проведения общественного обсуждения проектов федеральных законов «О полиции», «Об образовании в Российской Федерации» в 2010-2011 годах свидетельствует, что оптимальным сроком подобного обсуждения является 6 месяцев. За этот период граждане, общественные объединения, профессиональные сообщества способны оценить качество федерального закона, сформулировать свои замечания и предложения относительно его текста. Помимо всего прочего, данный срок определяется необходимостью вовлечения в обсуждение проекта подобного вида нормативного правового акта самых широких слоев общества. Полагаем, что общественное обсуждение проекта федерального закона способно вовлечь значительную часть граждан Российской Федерации; федеральных конституционных законов – их абсолютное большинство. Также подобным потенциалом обладают проекты международных договоров, проекты наиболее важных решений государственного значения. Поэтому целесообразно закрепить в специальном федеральном законе «Об общественном обсуждении вопросов

¹⁸⁸ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=38796> (дата обращения: 20.09.2015 г.).

государственного и местного значения в Российской Федерации», в случае его принятия, применительно к общественному обсуждению, имеющему всенародный характер, срок его проведения - не менее 6 месяцев.

Срок реализации второй стадии института общественного обсуждения на уровне субъектов Российской Федерации различается. В Архангельской области подобный срок составляет не менее 14 дней,¹⁸⁹ в Калининградской области не менее одного месяца и не более трех месяцев,¹⁹⁰ в Калужской области не менее 7 дней¹⁹¹ и так далее. Положение о сроках проведения второй стадии института общественного обсуждения закреплено фактически во всех субъектах Российской Федерации, имеющих специальные нормативные правовые акты об общественном обсуждении. На уровне муниципальных образований срок проведения общественного обсуждения закрепляется в зависимости от целей его проведения и конкретно не фиксируется.¹⁹² Исходя из закрепления различных сроков проведения общественного обсуждения в различных субъектах Российской Федерации, допустимо определить их средние минимальные «пороги» на соответствующем уровне: обсуждение проектов нормативных правовых актов не менее 15 дней; проектов концепций решений органов

¹⁸⁹ Часть 2 статьи 9 Закона Архангельской области от 29.10.2012 г. № 562-34-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области»;

¹⁹⁰ Часть 1 статьи 16 Закона Калининградской области от 17.05.2004 г. № 339 «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения»;

¹⁹¹ Часть 2 статьи 9 Закона Калужской области от 26.04.2013 г. № 410-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области».

¹⁹² Постановление совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края от 22.10.2013 г. № 455-38 «Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края»// СПС «Консультант Плюс».

Постановление Администрации Абатского муниципального района от 31.10.2013 г. № 89 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов»// Сельская новь. № 90. 12.11.2013.

Постановление администрации г. Невинномыска Ставропольского края от 28.07.2014 г. № 2383 «О Порядке проведения общественного обсуждения социально значимых проектов муниципальных нормативных правовых актов администрации города Невинномыска»// Невинномысский рабочий. № 56. 02.08.2014.

Распоряжение мэра г. Архангельск от 12.09.2008 г. № 556р «О проведении обсуждения и рассмотрения предложений граждан и общественных объединений о присвоении городу Архангельску почетного звания «Город воинской славы» // СПС «Консультант Плюс».

государственной власти - не менее 30 дней. Аналогичные сроки целесообразно установить на местном уровне.

Определяющее значение для эффективного и качественного проведения института общественного обсуждения имеет закрепление порядка сбора обращений (замечаний, предложений) граждан, общественных объединений в процессе реализации данного института. Подобный порядок целесообразно связывать с работой, функциональными обязанностями организаторов общественного обсуждения.

Организация института общественного обсуждения на федеральном, региональном и местном уровнях в настоящее время всецело возлагается на органы государственной власти, органы местного самоуправления. В большинстве случаев ими являются исполнительные органы государственной власти. В период применения института всенародных обсуждений важных вопросов государственной жизни в СССР в 1936 – 1991 гг. Советы всех уровней осуществляли проведение данного института прямой демократии. Практика организации данного института в современной России в этом отношении не претерпела существенных изменений. Государство в лице своих органов по-прежнему занимает ведущее место в организации исследуемого института прямой демократии.

Анализ применения института общественного обсуждения в период 2010 – 2015 гг. позволяет выделять два способа его организации и функционирования: посредством создания специальной комиссии либо возложения дополнительных обязанностей на отдельных должностных лиц, структурные подразделения органов государственной власти, органов местного самоуправления. К примеру, в 2011 г. приказом Минобрнауки России была образована специальная комиссия по проведению общественного обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Комиссия непосредственно осуществляла контроль проведения общественного обсуждения; обобщала поступившие замечания и

предложения граждан, общественных объединений на проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». После чего Комиссия по проведению общественного обсуждения докладывала об итогах подобного обсуждения Министру образования и науки Российской Федерации.¹⁹³

Второй способ проведения института общественного обсуждения заключается в непосредственной организации данного института, сопровождении его реализации должностными лицами, структурными подразделениями органов государственной власти, органов местного самоуправления. Подобный вариант реализации института общественного обсуждения используется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной таможенной службой, Федеральной службой государственной статистики.¹⁹⁴ Преимущества данного способа проведения института общественного обсуждения заключаются в возможности оперативного, систематизированного, с минимальными финансовыми затратами сбора информации об отношении граждан, общественных объединений к тому или иному вопросу государственного либо местного значения.

¹⁹³ Содержание данного доклада рассмотрено в параграфе первом главы второй настоящей работы в связи с исследованием предмета института общественного обсуждения.

¹⁹⁴ Приказ Минсельхоза России от 12.02.2013 № 56 «О Регламенте Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.06.2013 N 28832) // Российская газета. № 178. 14.08.2013;

Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 19.09.2013 № 17502 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства иностранных дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.11.2013 № 30350) // Российская газета. № 260. 19.11.2013;

Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 26.07.2013 № 572 «О внесении изменений в Положение об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденное приказом МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.08.2013 № 29807) // Российская газета. № 211. 20.09.2013;

Приказ Федеральной таможенной службы от 05.07.2013 № 1253 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации» // Таможенные ведомости. № 10. октябрь. 2013 (извлечение);

Приказ Федеральной службой государственной статистики от 27.11.2012 № 618(ред. от 08.05.2013) «Об утверждении Регламента Федеральной службы государственной статистики» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.01.2013 № 26558) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 14. 08.04.2013; Российская газета. № 145. 05.07.2013.

Таким образом, допустимо заключить, что обеспечение функционирования института общественного обсуждения в настоящее время всецело возложено на органы государственной власти, органы местного самоуправления. Если же предположить, что комиссии по проведению общественного обсуждения являются относительно независимыми «органами», то их формирование все же осуществляет орган государственной власти, орган местного самоуправления – инициатор проведения исследуемого института прямой демократии. Поэтому именно данные органы в большей степени контролируют и обеспечивают проведение института общественного обсуждения.

Современное конституционно-правовое регулирование второй стадии проведения института общественного обсуждения не решает двух основных проблем. Во-первых, общественное обсуждение вопросов всенародного характера невозможно осуществить только посредством органов государственной власти, органов местного самоуправления. Во-вторых, граждане и общественные объединения не в полном объеме имеют возможность участвовать в реализации института общественного обсуждения, тем более отсутствует их равенство в правах с органами государственной власти, органами местного самоуправления в ходе реализации исследуемого института прямой демократии в организационной части (в части контроля и сбора обращений).

Действующие нормативные правовые акты не способны обеспечить проведение общественного обсуждения всероссийского масштаба. Реализация института общественного обсуждения в основном нацелена на выявление мнения профессионального сообщества относительно проектов нормативных правовых актов и обеспечения «прозрачности» их принятия. Вторая стадия проведения института общественного обсуждения нуждается в существенном реформировании. Однако для этого первоначально необходимы структурные изменения первой стадии проведения данного

института: включение граждан и общественных объединений в число инициаторов проведения института общественного обсуждения.

На этом основании допустимо сделать предложение по совершенствованию процедуры сбора результатов общественного обсуждения, контролю его проведения. В этих целях целесообразно предусмотреть создание оператора (модератора) общественного обсуждения, которым могло бы выступить общественное объединение, деятельность которого связана с предметом подобного обсуждения. К примеру, комиссия по проведению общественного обсуждения вопроса государственного значения, в силу ограниченного числа своих членов, объективно не способна осуществить сбор всех поступивших обращений граждан, общественных объединений, обобщить данные обращения. Оператора (модератора) по проведению общественного обсуждения может определить комиссия либо инициатор данного обсуждения.

При закреплении участия граждан и общественных объединений в качестве инициаторов общественного обсуждения возникает необходимость регламентации правил непосредственного проведения ими данного института либо их участия в организации его проведения. Действующий порядок реализации института общественного обсуждения предполагает определение именно инициатором данного института форм его проведения. Очевидно, что для реализации права граждан и общественных организаций на инициирование и самостоятельную организацию института общественного обсуждения необходимо возложение на них обязанности по финансированию, сбору сведений по итогам применения данного института прямой демократии. Полагаем, что единственно возможный способ проведения института общественного обсуждения в подобных условиях является комиссионный, то есть когда комиссия осуществляет контроль хода реализации исследуемого института прямой демократии и подготавливает доклад по итогам его реализации. При этом участие органов государственной власти в реализации института общественного обсуждения обязательно. В

целом это характеризует реализацию всех институтов прямой демократии. В обратном случае реализация института общественного обсуждения может иметь негативный характер для Российской государственности, обеспечения национальной безопасности, основ конституционного строя.

Вторая стадия института общественного обсуждения, определяющая его результативность, оканчивается прекращением непосредственного обсуждения проекта нормативного правового акта, концепции решения органа государственной власти, органа местного самоуправления. После ее окончания, наступает последняя стадия исследуемого института прямой демократии – обобщение итогов общественного обсуждения и их опубликование.

На основании конституционно-правового исследования реализации второй стадии института общественного обсуждения целесообразно сделать следующие научно-практические выводы:

1. Стадия непосредственного проведения общественного обсуждения состоит из следующих процедур:

- высказывание определенными субъектами своей позиции в виде замечания и (или) предложения относительно предмета исследуемого института;

- проведение собраний, конференций; публикация в средствах массовой информации сведений об общественном обсуждении, отдельных замечаний и предложений граждан, общественных объединений;

- сбор и учет комиссией по проведению общественного обсуждения (либо оператором (модератором) данного обсуждения), должностными лицами, структурными подразделениями органов государственной власти, органов местного самоуправления, поступивших в процессе общественного обсуждения обращений граждан, общественных объединений.

2. В настоящее время на федеральном, региональном, местном уровнях обеспечение проведения института общественного обсуждения возложено на органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Непосредственно структурные подразделения органов государственной власти, органов местного самоуправления либо конкретные должностные лица данных органов обеспечивают проведение общественного обсуждения. Однако практика организации общественного обсуждения на федеральном уровне свидетельствует о возможности создания специальной комиссии, в полномочия которой входило бы непосредственное проведение общественного обсуждения, обобщение его результатов и составление доклада об итогах проведения общественного обсуждения. В целях совершенствования процедуры проведения общественного обсуждения допустимо создание оператора (модератора) данного обсуждения, наделение его со стороны инициатора данного обсуждения или специальной комиссии полномочиями по сбору и обобщению результатов общественного обсуждения. Оператором (модератором) общественного обсуждения целесообразно признать общественное объединение, деятельность которого связана с предметом подобного обсуждения.

3. Сроки стадии непосредственного проведения общественного обсуждения определены только на региональном уровне. Специальные законы об общественном обсуждении Республики Башкортостан, Дагестан, Татарстан; Вологодской, Калининградской, Калужской и других областей содержат сроки общественного обсуждения, которые разнятся от 7 до 60 дней. На федеральном уровне закреплены только сроки общественного обсуждения нормативных правовых актов, разработчиком которых выступают федеральные органы исполнительной власти. Так, для проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти устанавливается срок общественного обсуждения не менее 15 дней; для проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов – не менее 60 дней.¹⁹⁵ Практика общественного обсуждения свидетельствует о достаточности данных сроков для выявления мнения граждан, общественных

¹⁹⁵П. 5 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851.

объединений, профессиональных сообществ относительно указанных видов проектов нормативных правовых актов. Одновременно срок общественного обсуждения законопроектов и вопросов государственного значения, затрагивающих права и свободы граждан, национальную безопасность, основы конституционного строя, должен составлять не менее шести месяцев. О необходимости длительного срока общественного обсуждения подобного рода вопросов свидетельствует практика общественного обсуждения проектов федеральных законов «О полиции», «Об образовании в Российской Федерации», в целом практика применения исследуемого института в советский период развития отечественной государственности.

§ 3.3. Стадия подведения итогов общественного обсуждения

Реализация института общественного обсуждения завершается подведением итогов его проведения.

Подведение итогов общественного обсуждения представляет собой обобщение материалов подобного обсуждения и вынесение на основании него того или иного решения.

Стадия подведения итогов общественного обсуждения в полной мере определяет консультативный характер исследуемого института прямой демократии, так как результаты подобного обсуждения имеют в настоящее время в полной мере рекомендательный характер для органов государственной власти, органов местного самоуправления.¹⁹⁶

Исследование нормативных правовых актов в области регулирования института общественного обсуждения позволяет выделять три основных решения, принимаемых по итогам реализации данного института:¹⁹⁷

¹⁹⁶ Иванов И.В. Стадия подведения итогов конституционно-правового института общественного обсуждения публичных вопросов: проблемы реализации и их решения // Аграрное и земельное право. 2016. № 4. С. 49-52.

¹⁹⁷ Постановление Правительства Республики Дагестан от 27.11.2012 г. № 405 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов законов Республики Дагестан» // Дагестанская правда. № 370-372. 10.11.2012.

1. Признание целесообразным использование результатов общественного обсуждения при принятии проекта нормативного правового акта, концепции решения органа государственной власти, органа местного самоуправления;

2. Признание допустимым использование результатов общественного обсуждения в части при принятии проекта нормативного правового акта, концепции решения органа государственной власти, органа местного самоуправления;

3. Обоснованный (мотивированный) отказ использования результатов общественного обсуждения при принятии проекта нормативного правового акта, концепции решения органа государственной власти, органа местного самоуправления.

Данные возможные варианты решений по итогам реализации института общественного обсуждения напрямую закреплены в законах ряда субъектов Российской Федерации (Калужская область, Республика Башкортостан, Татарстан). Помимо перечисленных вариантов решений, которые могут быть приняты по итогам общественного обсуждения, допустимо отметить факультативные результаты подобного обсуждения. Подобные результаты напрямую не относятся к итоговому решению по результатам реализации института общественного обсуждения, но они вытекают из него и могут быть социально значимы. К факультативным результатам института

Постановление Губернатора Забайкальского края от 07.11.2012 г. № 30 «Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов законов Забайкальского края, вносимых Губернатором Забайкальского края» // Азия-Экспресс. № 46. 15.11.2012.

Постановление Администрации Псковской области от 11.01.2013 г. № 1 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения социально значимых проектов правовых актов Администрации области и Губернатора области» // Псковская правда. № 9-10. 22.01.2013.

Постановление Администрации Новгородской области от 05.04.2013 г. № 160 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Губернатора Новгородской области, Правительства Новгородской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер» // Новгородские ведомости. № 13. 19.04.2013.

Постановление Губернатора Ульяновской области от 13.05.2013 г. № 82 «Об общественном обсуждении проектов правовых актов Ульяновской области» // Ульяновская правда. № 51. 17.05.2013.

Решение Думы городского округа Верхняя Пышма от 28.01.2010 г. № 15/8 «О положении об организации общественных обсуждений в городском округе Верхняя Пышма» // Красное знамя. № 17. 16.02.2010.

Решение Представительного Собрания Усть-Кубинского муниципального района от 26.12.2013 г. № 48 «Об общественном обсуждении проектов муниципальных нормативных правовых актов» // Северная новь. № 4. 21.01.2014.

общественного обсуждения целесообразно отнести: выявление мнения граждан, общественных объединений, профессионального сообщества относительно общественных отношений, в определенной мере связанных с предметом подобного обсуждения. Специфика общественных отношений состоит в их взаимозависимости, взаимообусловленности, поэтому проекты нормативных правовых актов, концепции решений органов государственной власти, органов местного самоуправления могут выступать регуляторами целого комплекса общественных отношений. К примеру, общественное обсуждение проекта федерального закона в сфере образования, здравоохранения потенциально может повлиять на внесение изменений в трудовое законодательство, так как условия труда тесно связаны с осуществлением образовательного процесса, оказанием медицинских услуг. Именно низкий уровень социальных гарантий во многом связывают с низким качеством услуг, оказываемых в сфере образования и здравоохранения, и так далее. Более подробно практическая значимость и вероятность выявления факультативных результатов института общественного обсуждения (всенародных обсуждений) была определена в параграфе первом главы первой настоящей работы в связи с исследованием результатов всенародных обсуждений проектов Конституций Союза ССР 1936, 1977 гг.

Практика применения института общественного обсуждения показывает, что решение по итогам его реализации принимается инициатором его проведения. Инициатор общественного обсуждения теоретически может опубликовать письмо, в котором сообщить свою позицию относительно состоявшегося подобного обсуждения. Требование обоснованного отказа использования результатов общественного обсуждения предполагает письменное оформление данного отказа. Однако полагаем, что решение по итогам общественного обсуждения лишь оформляется в форме письма, заявления, сообщения и т.д. Непосредственным решением по итогам общественного обсуждения допустимо считать принятый нормативный правовой акт, решение органа государственной власти, органа местного

самоуправления. Это вытекает из конституционно-правового смысла и значения института общественного обсуждения. Целью исследуемого института прямой демократии является выявление мнения граждан относительно того или иного вопроса, имеющего государственное либо муниципальное значение, что является важным для принятия того или иного решения компетентным органом государственной власти, органом местного самоуправления. Поэтому итогом реализации исследуемого института может быть принятый нормативный правовой акт, решение органа государственной власти, органа местного самоуправления. Фиксация же позиции инициатора общественного обсуждения относительно результатов подобного обсуждения может содержаться в письме, информационном сообщении и так далее.

В этой связи результаты общественного обсуждения могут иметь различные формы выражения. Решение по итогам реализации института общественного обсуждения может иметь форму: нормативного правового акта, решения органа государственной власти, органа местного самоуправления; доклада, отчета; письма, информационного сообщения и так далее.

В настоящее время, как правило, по итогам общественного обсуждения составляется доклад, отчет, в которых фиксируются основные результаты его реализации. В подпункте «б» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» закрепляется, что федеральные органы государственной власти, разработавшие проект федерального конституционного закона, федерального закона, по поручению Президента Российской Федерации обеспечивают проведение общественного обсуждения и составляют доклад об итогах его проведения. Более подробно требования к составлению доклада (отчета) прописаны в п. 1.3.5 Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных

заочным голосованием Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр. В частности, в Методических рекомендациях указано, что по итогам общественного обсуждения составляется публичный отчет, состоящий из статистической и аналитической частей. Статистическая часть отчета содержит в себе общую информацию о состоявшемся общественном обсуждении: о количестве участвовавших в обсуждении граждан и экспертов, предложенных формулировок, замечаний по обсуждаемым проектам, выявленных проблем; о наиболее распространенных формулировках, замечаниях, предложениях, высказанных в ходе общественного обсуждения. Аналитическая часть отчета содержит позицию федерального органа исполнительной власти - разработчика по основным комментариям, проблемам и экспертным формулировкам, высказанным в ходе общественного обсуждения. Основные выводы таких аналитических обзоров включаются в качестве обязательного компонента пояснительной записки (экспертного заключения) к разработанному проекту нормативного правового акта. Практика использования доклада применялась в 2010-2011 годах в качестве оформления итоговых результатов общественного обсуждения проектов федеральных законов «О полиции», «Об образовании в Российской Федерации». Полагаем, что документ, которым оформляет подведение итогов общественного обсуждения, должен состоять из трех взаимосвязанных, взаимообусловленных частей: вводной, описательной и резолютивной. Вводная часть может содержать информацию о предмете, целях, задачах проведенного общественного обсуждения. Описательная часть должна представлять собой развернутые сведения о количестве граждан, общественных объединениях, принявших участие в подобном обсуждении и характере высказанных ими замечаний и предложений. Резолютивная часть в обязательном порядке должна содержать решение органа государственной власти, органа местного самоуправления о возможности, допустимости и целесообразности использования результатов

проведенного общественного обсуждения в ходе принятия проекта нормативного правового акта, важного решения государственного либо местного значения. Значение и важность наличия данных частей определяются тем, что органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны в полном объеме довести до граждан информацию о проведенном общественном обсуждении.

Полагаем, что на принятие решения по итогам применения института общественного обсуждения должны влиять два фактора: общественное мнение, выявленное в ходе его реализации; позиция (воля) инициатора проведения данного института. В действующих нормативных правовых актах не прописывается обязанность инициатора проведения института общественного обсуждения учесть все поступившие замечания, предложения на предмет данного института. Закрепляется только его обязанность рассмотреть поступившие в ходе реализации института общественного обсуждения предложения и замечания.¹⁹⁸ В этой связи итоговое решение по результатам проведения института общественного обсуждения в настоящее время имеет субъективный характер и определяется исключительно позицией инициатора его проведения – органа государственной власти, органа местного самоуправления. Решение данной проблемы возможно только посредством определения и закрепления характера юридической силы исследуемого института, условий учета результатов данного института, при принятии того или иного решения, проекта нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления. В этой связи итоговое решение в обязательном порядке должно быть подчинено не только позиции органа государственной власти, органа местного самоуправления, в полномочия которых входит принятие решения по

¹⁹⁸ П. 20 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 (ред. от 30.07.2014)// Собрание законодательства РФ. 03.09.2012. № 36. Ст. 4902; 11.08.2014. № 32. Ст. 4502.

предмету общественного обсуждения, но и общественному мнению, выявленному в ходе проведения данного обсуждения.

Исследование нормативного правового регулирования стадии принятия решения по итогам реализации института общественного обсуждения позволяет выявить целый ряд правовых пробелов: не урегулированы сроки подведения итогов и опубликования итогового доклада, публичного отчета; не определен порядок опубликования итогового отчета; отсутствуют требования к составлению в обязательном порядке итогового отчета. Пробел в правовом регулировании необходимо восполнить посредством принятия федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации» либо внесения дополнений в ряд действующих в настоящее время нормативных правовых актов.¹⁹⁹

Практика реализации конституционно-правового института общественного обсуждения свидетельствует, что составление итогового доклада по итогам его применения возлагается на структурное подразделение органа государственной власти, органа местного самоуправления – инициаторов проведения исследуемого института непосредственной демократии либо на специальную комиссию. Составление итогового доклада по итогам общественного обсуждения подзаконных нормативных правовых актов целесообразно и допустимо возложить на структурные подразделения вышеуказанных органов. Однако подведение итогов общественного обсуждения вопросов государственного значения: проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, концепций решений федеральных органов государственной власти необходимо связывать со специально созданной комиссией, оператором по проведению исследуемого института непосредственной демократии. Во-первых, это обусловлено

¹⁹⁹Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»; Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 (ред. от 30.07.2014) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» и другие.

объемом материала, поступившего по результатам проведения общественного обсуждения; во-вторых, только коллегиальные образования (комиссии) могут гарантировать беспристрастность и полноту в составлении итогового доклада. Итоговый доклад в обязательном порядке должен утверждаться инициатором его проведения либо, в случае инициирования общественного обсуждения гражданами, направляться в орган государственной власти, орган местного самоуправления, в полномочия которых входит принятие решения по предмету данного обсуждения.

Полагаем, что допустимо установить срок между окончанием проведения общественного обсуждения и опубликованием отчета об итогах его проведения не менее 3 дней в случае обсуждения проектов подзаконных нормативных правовых актов; 30 дней в случае обсуждения проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов. Данные сроки разумны и достаточны для обобщения, анализа и выработки конкретных выводов по результатам проведенного общественного обсуждения.²⁰⁰

В целях создания условий для прозрачности и открытости общественного обсуждения необходимо обеспечить опубликование итогов данного обсуждения в сети «Интернет». Для этого целесообразно закрепить обязанность инициатора проведения общественного обсуждения разместить на специальном сайте в сети «Интернет» информацию об итогах данного обсуждения. В настоящее время практикуется размещение подобной информации на официальных сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления, выступавших инициаторами проведения исследуемого института демократии. Однако обязанность опубликования

²⁰⁰ В отношении общественного обсуждения наиболее важных вопросов государственного значения, затрагивающих конституционные права и свободы граждан, национальную безопасность, срок обсуждения которых был предложен в параграфе втором главы третьей настоящей работы – шесть месяцев, целесообразно установить также специальный срок подведения итогов подобного обсуждения – не менее трех месяцев (аналогия со сроком подведения итогов общественного обсуждения проектов федеральных конституционных, федеральных законов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»).

итогах общественного обсуждения содержится не во всех нормативных правовых актах федерального, регионального и местного уровней.

В целях выявления частоты и эффективности применения института общественного обсуждения нами был проведен опрос представителей 52 муниципальных служащих 34 муниципальных образований Московской области. Итоги проведенного опроса были следующими: 45 респондентов ответили, что им известно о проведении общественных обсуждений на территории муниципальных образований до 20 раз в год и 7 респондентов указали на проведение данного института более 20 раз в муниципальном образовании; 49 респондентов утвердительно ответили об эффективности проведения общественного обсуждения на местном уровне и 3 респондента отрицательно ответили на данный вопрос; 50 респондентов положительно оценили в целом проведение институтов непосредственной демократии на местном уровне и 2 отрицательно оценили данные институты.²⁰¹ Допустимо предположить, что общественное обсуждение востребовано на местном уровне (на примере Московской области) и его применяют для решения вопросов местного значения, с учетом позиции (мнения) местного населения.

На основании проведенного конституционно-правового исследования, допустимо сделать следующие выводы:

1. Исследование нормативных правовых актов в области регулирования института общественного обсуждения позволяет выделять следующие решения по итогам его реализации:

²⁰¹Опрос среди представителей (муниципальных служащих) муниципальных образований Московской области проводился 15 октября 2015 г. на базе ФГБОУ ВПО «Российский государственный университет туризма и сервиса» в рамках областного учебно-практического семинара по вопросам совершенствования работы в сфере туристской деятельности муниципальных образований Московской области, проводимого Министерством культуры Московской области совместно с данным бюджетным учреждением на основании Государственного контракта от 14.09.2015 г. № 88; приказа ректора ФГБОУ ВПО "РГУТиС" от 09.10.2015 г. № 415/2.

В опросе участвовали представители городских округов Московской области: Балашиха, Бронницы, Долгопрудный, Домодедово, Звенигород, Красноармейск, Королев, Котельники, Лосино-Петровский, Орехово-Зуево, Пущино, Рошаль, Химки, Электросталь; муниципальных районов Московской области: Воскресенский, Дмитровский, Егорьевский, Зарайский, Клинский, Коломенский, Луховицкий, Люберецкий, Можайский, Ногинский, Орехово-Зуевский, Павлово-Посадский, Раменский, Рузский, Солнечногорский, Талдомский, Чеховский, Шатурский, Шаховской, Щелковский.

- признание целесообразным использование результатов общественного обсуждения при принятии проекта нормативного правового акта, концепции решения органа государственной власти, органа местного самоуправления.

- признание допустимым использование результатов общественного обсуждения в части при принятии проекта нормативного правового акта, концепции решения органа государственной власти, органа местного самоуправления.

- обоснованный (мотивированный) отказ использования результатов общественного обсуждения при принятии проекта нормативного правового акта, концепции решения органа государственной власти, органа местного самоуправления.

2. Доклад по итогам проведения общественного обсуждения должен отвечать следующим требованиям: в полной мере отражать основные результаты подобного обсуждения; содержать конкретные выводы по итогам применения исследуемого института прямой демократии. В этой связи целесообразно определение структуры итогового доклада, состоящей из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

3. Допустимо установить срок между окончанием проведения общественного обсуждения и опубликованием отчета об итогах его проведения не менее 3 дней в случае обсуждения проектов подзаконных нормативных правовых актов; не менее 30 дней в случае обсуждения проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов. Данные сроки разумны и достаточны для обобщения, анализа и выработки конкретных выводов по результатам проведенного общественного обсуждения.

В целях обеспечения прозрачности и открытости общественного обсуждения необходимо обеспечить опубликование итогов данного обсуждения в сети «Интернет». Для этого целесообразно закрепить обязанность инициатора проведения общественного обсуждения разместить

на специальном сайте в сети «Интернет» информацию об итогах данного обсуждения.

Заключение

Конституционно-правовое исследование института общественного обсуждения вопросов публичного (государственного и местного) значения в Российской Федерации позволило выявить основные тенденции его развития, степень возможности реализации посредством него власти многонационального народа Российской Федерации, населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, права гражданина на участие в управлении делами государства.

Главным образом, цели и задачи настоящего диссертационного исследования достигнуты: в работе комплексно проанализированы предмет, участники, уровни, виды института общественного обсуждения, выводы по которым вынесены на защиту.

В результате проведенного диссертационного исследования обосновано, что в общем механизме народовластия общественное обсуждение выполняет конституционно значимую цель: выявление мнения граждан относительно того или иного вопроса, имеющего государственное либо местное значение. Сопоставив с обозначенной целью, общественное обсуждение выполняет ряд важных конституционных задач:

- создает условия для прогноза общественно-политического развития государства, то есть позволяет оценить последствия для государственного строительства принятия того или иного решения, нормативного правового акта. Представляется, что вынесение вопроса государственного либо местного значения на общественное обсуждение определяется необходимостью получения «статистического материала», который позволит сделать предположения о последствиях принятия органами государственной власти, органами местного самоуправления решения по данному вопросу;

- легитимирует важное государственное решение, что позволяет придать тому или иному вопросу характер «народного решения». В случае одобрения большинством народа вынесенного на общественное (всенародное) обсуждение вопроса государственного значения, органы

государственной власти имеют все основания для признания решения по этому вопросу, «вынесенным» самим народом;

- способствует привлечению граждан к управлению делами государства. Вынося тот или иной вопрос государственного либо местного значения на общественное обсуждение, органы государственной власти, органы местного самоуправления, инициативная группа граждан, создают условия для участия каждого гражданина Российской Федерации в его решении. Полагаем, что при консультативном характере исследуемого института прямой демократии, пренебрежение его результатами недопустимо для органов государственной власти, из чего вытекает влияние граждан на принятие конкретного решения, то есть наличествует их участие в управлении делами государства;

- способствует формированию гражданского общества, при котором активное участие граждан в общественно-политической жизни является нормой, но не следствием указаний «сверху», необходимости проявления имитации подобной активности в силу служебной, материальной либо иной зависимости;

- позволяет вносить и внедрять в социально-экономическую, политическую жизнь граждан, всего российского общества конституционные традиции и ценности. Всенародные обсуждения проектов Советских конституций 1936, 1977 годов впервые в истории Российского государства ознакомили многих граждан с положениями Основного закона, его характером, значимостью, в целом позволили гражданам узнать о его отличии от всех иных нормативных правовых актов. Возможность общественного обсуждения иных нормативных правовых актов, в области управления государством, в том числе федеральных конституционных законов, федеральных законов, позволит российскому обществу воспринять целый комплекс конституционных ценностей;

- формирует ответственность граждан, общества и всего многонационального народа Российской Федерации за принятие важных

решений по вопросам государственного значения. В теории конституционно права признается, что народ может нести только позитивную ответственность, то есть ответственность перед самим собой и будущими поколениями за принимаемые решения. Однако даже конституционная ответственность в подобном понимании и «модификации» не исключает самого смысла термина «ответственность», что, безусловно, проявляется в ходе реализации института общественного обсуждения важных вопросов государственного либо местного значения;

- позволяет сформировать представление о системе работы органов государственной власти, проблемах существующих в обществе. Как было установлено в параграфе первом главы первой настоящей работы, общественное (всенародное) обсуждение обладает «скрытым» лимитом возможностей, одним из которых является получение в ходе его реализации «общей картины» общественно-политической ситуации в государстве. Граждане, в ходе реализации исследуемого института прямой демократии, выражают своё мнение не только по вопросу, вынесенному на общественное обсуждение, но и по целому комплексу вопросов, связанных с предметом данного института;

- способствует разрешению политико-правовых, общественно-политических конфликтов. Протестные настроения в обществе могут иметь как конструктивный, так и деструктивный характер, что определяется отношением к этому государственной власти, степенью развития конституционного законодательства, целями протестующих граждан и так далее. Для устойчивого развития государства, обеспечения стабильности конституционного строя Российской Федерации на федеральном уровне требуется закрепление и расширение прав граждан в области выражения ими своего мнения, политической позиции по тому или иному вопросу, только посредством расширения и развития форм народовластия в демократическом и правовом государстве возможно сбалансировать разницу мнений граждан, минимизировать протестные настроения и не допустить их крайних форм –

вооруженных мятежей, погромов, и, наконец, революции. В этой связи, полагаем, что общественное обсуждение важных вопросов государственного либо местного значения обладает необходимым лимитом возможностей для разрешения протестных настроений.

В заключение хотелось бы отметить, что конституционно-правовое становление народовластия в России и мире показывает, что оно имеет универсальный и специфический характер одновременно. Всевластие народа может порождать различные формы его трансляции. Идея власти народа признана всеми демократическими государствами мира, в чем заключается универсальный характер народовластия. В то же время конституционный строй различных государств характеризует определенный комплекс (перечень) институтов народовластия. Даже государства, относящиеся к одной правовой семье, в прошлом входящие в состав одного государства, не имеют полностью идентичных форм народовластия и процедур их реализации (к примеру, государства – бывшие союзные республики СССР; Австрия, Венгрия, Чехия – составляющие Австро-Венгерскую Империю в начале XX века). Тем более это относится к государствам, не имеющим исторических связей. Полагаем, что комплекс форм реализации народовластия определяется политическими, идеологическими, историческими основаниями. В этой связи конституционно-правовое исследование народовластия имеет целью не только совершенствование механизма его реализации, утверждение декларирования всевластия народа (юридический аспект исследования), но и сообразно общественно-политическим традициям народа определение оптимальных форм реализации народовластия, отвечающих историческим особенностям того или иного народа (историко-юридический, социологический аспект исследования). В этой связи полагаем, что общественное обсуждение важных вопросов публичного значения отвечает особенностям общественно-политического развития Российского государства.

Институт общественного обсуждения является единственным институтом демократии, выработанным в рамках отечественного конституционного (государственного) права. Советские ученые справедливо отмечали, что «всемирные обсуждения не известны буржуазному государственному праву».²⁰² Это придает особое значение исследуемому институту как отражению представления многонационального народа Российской Федерации о демократии. Многими российскими государствоведами признается, что «общецивилизационные конституционные ценности», «стандарты демократии» могут быть не приемлемы для отдельных народов.²⁰³ Профессор Б.С. Эбзеев пишет: «Самые совершенные проекты социального устройства общества оказываются бесплодными, если они не выросли из исторических обстоятельств страны или не соответствуют духу народа».²⁰⁴ Полагаем, что неудача многих демократических преобразований 1990-х гг. в России была вызвана именно отторжением частью народа искусственно «привитых» ему «стандартов» и «ценностей». В то же время были забыты конституционные ценности, выработанные сначала в результате длительного практического применения в нашей стране и только в последующем закрепленные в нормативных правовых актах. Возможно, предположение о целесообразности закрепления института общественного обсуждения публичных вопросов в Конституции Российской Федерации является преждевременным, но, представляется, что оно перспективно. В данном случае положительная конституционная практика может иметь адекватное конституционное выражение, что определяет устойчивость Российской государственности.

²⁰² Советское государственное право / под ред. А.И. Лепешкина. М.: Юридическая литература, 1971. С. 107-126.

²⁰³ Конституционное право: университетский курс: учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. С. 14.

²⁰⁴ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 5.

Список использованных источников

I Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2710; 06.04.2015. № 14. Ст. 2006.
3. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 03.11.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253; 08.12.2014. № 49 (часть VI). Ст. 6928.
4. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
5. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
6. Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 939.
7. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 184 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»)) // Собрание законодательства РФ. 11.03.2013. № 10. Ст. 1019; 30.06.2014. № 26 (часть II). Ст. 3517.
8. Приказ Федеральной службой государственной статистики от 27.11.2012 № 618 (ред. от 08.05.2013) «Об утверждении Регламента Федеральной службы государственной статистики» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.01.2013 № 26558) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 14. 08.04.2013; Российская газета. № 145. 05.07.2013.
9. Приказ Минсельхоза России от 12.02.2013 № 56 «О Регламенте Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.06.2013 № 28832) // Российская газета. № 178. 14.08.2013.

10. Приказ Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 30.04.2013 № 118 «Об утверждении регламента актуализации информации на официальном сайте Федерального агентства по управлению государственным имуществом в информационно-телекоммуникационной сети Интернет» // СПС «Консультант Плюс».
11. Приказ Федеральной таможенной службы от 05.07.2013 № 1253 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации» // Таможенные ведомости. № 10. октябрь. 2013 (извлечение).
12. Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 19.09.2013 № 17502 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства иностранных дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.11.2013 № 30350) // Российская газета. № 260. 19.11.2013.
13. Приказ Минтруда России от 18.10.2013 № 544н «Об утверждении профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.12.2013 № 30550) // СПС «Консультант Плюс».
14. Приказ Минфина России от 21.04.2014 № 120 «О порядке организации в Министерстве финансов Российской Федерации размещения информации на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // СПС «Консультант Плюс».
15. Приказ медико-биологического агентства от 19.05.2014 № 102 «Об утверждении уточненного ведомственного плана ФМБА России по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год» // СПС «Консультант Плюс».
16. Приказ Ростуризма от 30.05.2014 № 176-Пр-14 «Об утверждении плана Федерального агентства по туризму по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год и публичной декларации целей и задач Ростуризма на 2014 год» // СПС «Консультант Плюс».
17. Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 09.06.2014 № 1097 «Об утверждении Плана Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 - 2015 годы» // СПС «Консультант Плюс».
18. Приказ Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 04.07.2014 № 250 «Об утверждении ведомственного плана Федерального агентства по управлению государственным имуществом по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год с учетом «горизонта планирования» до 2018 года» // СПС «Консультант Плюс».

19. Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18.07.2014 № П/343 «Об утверждении плана Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по реализации концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год (с учетом «горизонта планирования» до 2018 года)»// СПС «Консультант Плюс».
20. Приказ Минкультуры России от 08.09.2014 № 1532 «Об утверждении Плана деятельности Министерства культуры Российской Федерации на 2013 - 2018 годы»// СПС «Консультант Плюс».
21. Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 (ред. от 30.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 03.09.2012. № 36. Ст. 4902; 11.08.2014. № 32. Ст. 4502.
22. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р // Собрание законодательства РФ. 09.02.2015. № 6. Ст. 1014.
23. Закон Республики Татарстан от 06.08.2003 г. № 26-РТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения» // Республика Татарстан. № 160. 09.08.2003.
24. Закон Калининградской области от 17.05.2004 г. № 339 «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» // Российская газета («Запад России»). № 199. 08.05.2004.
25. Закон г. Москвы от 08.07.2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы»// Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 41. 21.07.2009.
26. Закон Приморского края от 22.12.2008 г. № 373-КЗ «О законодательной деятельности в Приморском крае» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. № 98. 23.12.2008.
27. Уставный закон Красноярского края от 26.09.2009 г. № 8-3076 «О народном обсуждении» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 18 (314). 06.04.2009.
28. Закон Архангельской области от 29.10.2012 г. № 562-34-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. № 34. 2012.
29. Закон Республики Башкортостан от 04.12.2012 г. № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан»// Республика Башкортостан. № 234. 07.12.2012 г.
30. Закон Вологодской области от 30.01.2013 г. № 2980-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области» // Красный Север. № 18. 02.02.2013.

31. Закон Санкт-Петербурга от 19.03.2013 г. № 83-26 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 24. 04.07.2011.
32. Закон Калужской области от 26.04.2013 г. № 410-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области» // Вестник документов. № 16. 08.05.2013.
33. Закон Тюменской области от 10.06.2013 г. № 38 «Об общественном обсуждении законов Тюменской области» // Российская газета. № 42. 22.06.2013.
34. Закон Республики Коми от 24.06.2014 г. № 81-РЗ «О некоторых вопросах, связанных с общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов Республики Коми» // Республика. № 78. 28.06.2014.
35. Закон Челябинской области от 28.08.2014 г. «Об обязательном общественном обсуждении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Челябинской области» // Южноуральская панорама. № 139. 11.09.2014.
36. Указ Губернатора Свердловской области от 09.03.2011 г. № 142-УГ «Об общественном обсуждении проектов законов Свердловской области» // Областная газета. № 72. 11.03.2011.
37. Указ Главы Чувашской Республики от 09.04.2012 г. № 36 «Об общественном обсуждении проектов законов Чувашской Республики» // Вести Чувашии. № 14. 13.04.2012.
38. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26.05.2011 г. № 235 «Об утверждении Положения об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых Правительством Республики Саха (Якутия), и проектов государственных программ Республика Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. № 35. 04.06.2011.
39. Постановление Правительства Республики Дагестан от 27.11.2012 г. № 405 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов законов Республики Дагестан» // Дагестанская правда. № 370-372. 10.11.2012.
40. Постановление Губернатора Забайкальского края от 07.11.2012 г. № 30 «Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов законов Забайкальского края, вносимых Губернатором Забайкальского края» // Азия-Экспресс. № 46. 15.11.2012.
41. Постановление Администрации Псковской области от 11.01.2013 г. № 1 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения социально значимых проектов правовых актов Администрации области и Губернатора области» // Псковская правда. № 9-10. 22.01.2013.
42. Постановление Правительства республики Мордовия от 14.01.2013 г. № 3 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Республики Мордовия на сумму свыше 1 млрд. рублей» // Известия Мордовии. № 2-7. 18.01.2013.

43. Постановление Губернатора Еврейской автономной области от 04.02.2013 г. № 21 «Об обеспечении общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Еврейской автономной области, муниципальных нужд, нужд государственных бюджетных учреждений, нужд муниципальных бюджетных учреждений» // Биробиджанская звезда. № 9. 06.02.2013.
44. Постановление Правительства Кировской области от 05.02.2013 г. № 194/54 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Кировской области на сумму свыше 1 миллиарда рублей» // Кировская правда. № 17. 2013.
45. Постановление администрации Липецкой области от 08.02.2013 г. № 57 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Липецкой области на сумму свыше 1 миллиарда рублей» // Липецкая газета. № 33. 20.02.2013.
46. Постановление Администрации Новгородской области от 05.04.2013 г. № 160 «Об утверждении Порядка общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Губернатора Новгородской области, Правительства Новгородской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер» // Новгородские ведомости. № 13. 19.04.2013.
47. Постановление Правительства Пермского края от 29.03.2013 г. № 583-п «О порядке общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) на сумму свыше 1 миллиарда рублей» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов Губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. № 21. 03.06.2013.
48. Постановление Губернатора Ульяновской области от 13.05.2013 г. № 82 «Об общественном обсуждении проектов правовых актов Ульяновской области» // Ульяновская правда. № 51. 17.05.2013.
49. Постановление Губернатора Костромской области от 20.01.2014 г. № 4 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте администрации Костромской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет проектов нормативных правовых актов Костромской области, подлежащих общественному обсуждению» // СПС «Консультант Плюс».
50. Постановление Губернатора Астраханской области от 21.03.2014 г. № 19 «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Губернатора Астраханской области, Правительства Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. № 14. 27.03.2014.

51. Постановление Правительства Ставропольского края от 07.04.2014 г. № 146-п «О порядке проведения общественного обсуждения социально значимых проектов нормативных правовых актов Правительства Ставропольского края» // Ставропольская правда. № 109-110. 06.05.2014.
52. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 26.05.2014 г. № 211 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Калмыкия в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает двести миллионов рублей» // Хальмгунн. № 93. 04.06.2014.
53. Постановление администрации города Оренбурга от 26.11.2009 г. № 629-п «О создании Комиссии по проведению общественного обсуждения необходимости установления публичного сервитута на территории муниципального образования «город Оренбург» // Вечерний Оренбург. № 48. 02.12.2009.
54. Постановление Администрации Старорусского муниципального района от 24.02.2012 г. № 177 «Об утверждении Положения об организации общественных обсуждений по вопросам охраны окружающей среды на территории Старорусского муниципального района // Старая Русса. № 32-33. 28.02.2012.
55. Постановление администрации города Тверь от 27.02.2012 г. № 374 «О проведении общественных обсуждений плана природоохранных мероприятий по проекту «Комплекс Путевого дворца, XVIII – XIX вв., г. Тверь» // Муниципальные вести. № 9. 02.03.2012.
56. Постановление Администрации Великого Новгорода от 28.08.2013 г. № 4476 «Об утверждении Положения и порядке проведения общественных обсуждений по вопросам установления публичных сервитутов» // Новгород официальный. № 23. 04.09.2013.
57. Постановление совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края от 22.10.2013 г. № 455-38 «Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов совета Георгиевского муниципального района Ставропольского края»// СПС «Консультант Плюс».
58. Постановление Администрации Абатского муниципального района от 31.10.2013 г. № 89 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов»// Сельская новь. № 90. 12.11.2013.
59. Постановление Администрации Яркового муниципального района от 31.10.2013 г. № 85 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов муниципальных актов»// Ярковские известия. № 92. 15.11.2013.
60. Постановление администрации Мариинско-Посадского района Чувашской Республики от 07.11.2013 г. № 767 «Об подготовке и проведению

- празднования Года культуры в Мариинско-Посадском районе Чувашской Республики» // СПС «Консультант Плюс».
61. Постановление администрации г. Алатыря Чувашской Республики от 10.12.2013 № 1285 197 «О плане мероприятия по подготовке и проведению в 2014 году в городе Алатыре Года культуры» // Бюллетень города Алатыря Чувашской Республики. № 31. 31.12.2013.
62. Постановление администрации Батыревского района Чувашской Республики от 20.12.2013 г. № 197 «О плане мероприятия по подготовке и проведению в 2014 году в Батыревском районе Года культуры» // СПС «Консультант Плюс».
63. Постановление администрации г. Невинномыска Ставропольского края от 28.07.2014 г. № 2383 «О Порядке проведения общественного обсуждения социально значимых проектов муниципальных нормативных правовых актов администрации города Невинномыска» // Невинномысский рабочий. № 56. 02.08.2014.
64. Распоряжение мэра г. Архангельск от 12.09.2008 г. № 556р «О проведении обсуждения и рассмотрения предложений граждан и общественных объединений о присвоении городу Архангельску почетного звания «Город воинской славы» // СПС «Консультант Плюс».
65. Распоряжение Администрации муниципального образования города Салехард от 11.11.2011 г. № 1570-р «Об организации общественных обсуждений намечаемого строительства объекта «Обвалка полигона ТБО (1-я очередь), г. Салехард» // Полярный круг. № 46. 17.11.2011.
66. Решение Думы городского округа Верхняя Пышма от 28.01.2010 г. № 15/8 «О положении об организации общественных обсуждений в городском округе Верхняя Пышма» // Красное знамя. № 17. 16.02.2010.
67. Решение Орского городского Совета депутатов Оренбургской области от 31.10.2011 г. № 16-247 «Об утверждении порядка организации и проведения общественных обсуждений намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе на территории муниципального образования «Город Орск» // Орская газета. № 86. 03.11.2011.
68. Решение Представительного Собрания Усть-Кубинского муниципального района от 26.12.2013 г. № 48 «Об общественном обсуждении проектов муниципальных нормативных правовых актов» // Северная новь. № 4. 21.01.2014.
69. Решение Совета депутатов города Кировск Мурманской области от 30.09.2014 г. № 76 «О присвоении наименования улицы города» // Кировский рабочий. № 41. 09.10.2014.

II Нормативные правовые акты, утратившие силу

70. Конституция РСФСР 1918 г. // Известия ВЦИК РСФСР. 23.08.1918. № 241.
71. Конституция РСФСР 1925 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 26.05.1925. № 118.

72. Конституция РСФСР 1937 г. [Электронный ресурс] // Компьютерная справочная правовая система Консультант Плюс: Версия Проф. – Режим доступа: www.consultant.ru (дата обращения: 20.02.2014).
73. Конституция РСФСР 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.
74. Закон СССР от 30.06. 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // Ведомости ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 387.
75. Закон РСФСР от 20 апреля 1988 года «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1988. № 17. Ст. 540.
76. Закон СССР от 27.12.1990 г. «О всенародном голосовании (Референдуме СССР)» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 1. Ст. 10.
77. Положение о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР, утвержденное Законом СССР от 12.10.1967 г. // Свод законов СССР. Т. 1. 1990. – С. 118.
78. Регламент Верховного Совета СССР, принят Верховным Советом СССР 19.04.1979 № 3-Х // Ведомости ВС СССР. № 17. 1979. - С. 272.
79. Постановление Верховного Совета СССР от 12.04.1984 № 13-ХІ «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы» // Ведомости ВС СССР. 1984. № 16. – С. 237.
80. Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 17.07.1987 № 816 «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования» // Свод законов СССР. Т. 5. 1990. С. 6-69.
81. Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 17.07.1987 № 817 «О повышении роли Государственного комитета СССР по науке о технике в управлении научно-техническим прогрессом в стране» // Свод законов СССР. Т. 3. 1990. С. 504-1.
82. Основных направлений развития охраны здоровья населения и перестройки здравоохранения СССР в XII пятилетке и на период до 2000 года, утверждены Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 19 ноября 1987 г. № 1318 // Свод законов СССР. Т 3. 1990 г. – С. 79.
83. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 г. № ВС 90-4 «О механизме народовластия в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 4. Ст. 52.

III Информационные письма органов государственной власти, правительственные сообщения

84. Письмо Минприроды России от 26.04.2010 № 12-47/5719 // СПС Консультант Плюс.
85. Письмо Федеральной налоговой службы России от 29.08.2012 года № 3-3/3122@ // СПС «Гарант».
86. Письмо Федеральной налоговой службы России от 22.01.2013 г. № ЕД-2-3/39@ «О налоге на добавленную стоимость» // СПС «Гарант».

87. Письмо Министерства регионального развития Российской Федерации от 06.03.2013 г. № 3856-ВТ/11// СПС «Гарант».
88. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 09.08.2013 г. № ВС-08-05-32/11409 «О рассмотрении обращения» // СПС «Консультант Плюс».
89. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 02-01-06/33496 «Бюджетный кодекс: методология, практика, новая редакция» // СПС «Консультант Плюс».
90. Информационное письмо Банка России от 11.12.2013 г. «Об утверждении графического обозначения рубля» // Вестник Банка России. № 73. 18.12.2013.
91. Письмо ФНС России от 27.12.2013 № ГД-3-3/5006@ // СПС «Гарант».
92. Письмо Минздрава России от 16.01.2014 № 17-2/10/2-184 «О приказе Минздрава России от 06.08.2013 № 529н» // СПС «Гарант».
93. Письмо Федеральной налоговой службы от 22 января 2014 года № ЕД-4-2/738@ «Ответ на обращение по вопросу применения пункта 12 статьи 76 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «Гарант».
94. Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 06.02.2014 № 09-148 «О направлении материалов» (вместе с «Рекомендациями по организации мероприятий, направленных на разработку, принятие и применение Кодекса профессиональной этики педагогическим сообществом») // СПС «Консультант Плюс».
95. Письмо Минобрнауки России от 25.07.2014 № МОН-П-3252 «О размещении заданий государственной итоговой аттестации»// Администратор образования. № 21. ноябрь. 2014.
96. Информационное письмо Банка России от 01.08.2014 г. «Об общественном обсуждении проектов нормативных актов Банка России в связи с изменением законодательства об ОСАГО» // Вестник Банка России. № 71. 06.08.2014.
97. Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации «Заседание Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства» от 09.11.2012 г. Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/news/6287/>
98. Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации «О работе по выполнению поручения Президента России о проведении общественного обсуждения подходов к страхованию рисков при оказании медицинской помощи гражданам, в том числе к страхованию на случай причинения вреда жизни и (или) здоровью пациента при оказании медицинской помощи» от 01.07.2013 г. Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/orders/3526/>.
99. Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 г. «О работе по выполнению поручения Президента России об анализе применения системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения». Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/orders/3639/>

100. Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации от 01.03.2014 г. «Работа Правительства в цифрах и фактах: Правительство организует экспертное и общественное обсуждение фактических результатов реализации мер по замене избыточных и (или) неэффективных административных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами». Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/search/>
101. Сообщение на официальном сайте Правительства Российской Федерации «Михаил Абызов провёл заседание Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства, посвящённое практике общественного обсуждения крупных государственных закупок свыше 1 млрд. рублей» от 20.03.2014 г. Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://government.ru/orders/3526/>.

IV Архивные материалы

102. Всенародное обсуждение проекта новой Конституции СССР 1936 г. (брошюры) // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 186-188.
103. Вырезки из газет и сводок с предложениями по проекту Конституции СССР // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 1-76.
104. Докладная записка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР на 15.10.1936 г. // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 109. С. 5-8.
105. Докладная записка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР по Одесской области // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 171.
106. Докладная и информационная сводка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР по Грузинской ССР // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 177.
107. Информационная сводка № 3/13 предварительных итогов поступивших предложений и дополнений, вносимых трудящимися к проекту новой конституции СССР от 15.10.1936 г. // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 40. Д. 18. Л 1.
108. Информация и сводные данные о предложениях и замечаниях к проекту Конституции СССР, высказанных на собраниях и митингах коллективах трудящихся, в республиканской и местной печати, по телевидению и радио, а также содержащиеся в письмах граждан, поступивших в Конституционную комиссию, в 47 томах // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 64-110.

109. Информационная сводка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции по Ленинградской области в 3 томах// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 126-128.
110. Информационная сводка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции по Московской области// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 130.
111. Информационная сводка о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции по Новосибирской области // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 131.
112. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Башкирской АССР// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 115.
113. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные исполкомами областных Советов депутатов трудящихся РСФСР, в 14 томах // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 121-134.
114. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Украинской ССР// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 135.
115. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Белорусской ССР// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 136.
116. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Узбекской ССР // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 137.
117. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Казахской ССР// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 138.
118. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Грузинской ССР// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 139.
119. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Литовской ССР// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 141.
120. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Киргизской ССР// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 144.
121. Обобщенные предложения и замечания к проекту Конституции СССР, представленные Президиумом Верховного Совета Эстонской ССР// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 148.
122. Обобщенные предложения и заключения к проекту Конституции СССР, представленные центральными органами общественных организаций в 2 томах // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 149-150.

123. Письма граждан с предложениями по проекту Конституции СССР // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 77-79, 81-87.
124. Письма граждан с предложениями по проекту Конституции СССР // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 135.
125. Письма граждан в адрес Конституционной комиссии, вошедшие в обобщенные сведения Т. 1 А-ай – Т. 121 Яковлев – Яценко// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 169-289.
126. Письма граждан в адрес Конституционной комиссии, вошедшие в обобщенные сводки (коллективные) в 13 томах// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 290-302.
127. Письмо Президиума Верховного Совета Узбекской ССР от 14.06.1977 г. исх. номер ОС-121// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 137. С. 5.
128. Постановление Президиума Верховного Совета Узбекской ССР от 21.06.1977 № 40 «Об организации работы по учету и обобщению предложений и замечаний, поступивших в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 137. С. 6-7.
129. Предложения и замечания по проекту Конституции СССР, поступившие от отдельных министерств, ведомств, научных и других учреждений, организаций и предприятий, в 3 томах// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 154-156.
130. Результат анализа предложений и замечаний к проекту Конституции СССР, содержащийся в письмах граждан в Конституционную комиссию// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 158.
131. Сводный бюллетень 3/10 дополнений и предложений к проекту Конституции СССР // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 97.
132. Сводная ведомости о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции Союза ССР // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 109.
133. Сводка дополнений, предложений и поправок к проекту Конституции СССР по Челябинской области, Северо-Кавказскому, Западно-Сибирскому краям// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 140.
134. Справка о предложениях и замечаниях граждан по вопросам улучшения работы государственных органов и общественных организаций, дальнейшего совершенствования советского строительства, поступивших в Президиум Верховного Совета СССР в связи с обсуждением проекта Конституции СССР// Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 157.
135. Справка Конституционной комиссии от 30.05.1977 года «К вопросу о проекте Конституции СССР и организации работы по всенародному

- обсуждению» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 164. С. 4.
136. Справка Конституционной комиссии от 30.07.1977 года // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 164. С. 6.
137. Справка Конституционной комиссии от 15.08. 1977 г. «О порядке принятия новой Конституции СССР (по материалам, поступившим в Конституционную комиссию)» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. 164. С. 7.
138. Справка о предложениях граждан, поступивших в связи с подготовкой проекта новой Конституции СССР в 18 томах // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 303-322.
139. Статический отчет о ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР по Чувашской АССР // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 3316. Оп. 41. Д. 157.

V Монографии, энциклопедии и учебная литература

140. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т.1/ С.А. Авакьян. – 3-е изд., стереотипное. - М.: Юристъ, 2010. – 624 с.
141. Алексеев, В. Народовластие в древней Руси / В. Алексеев. – Ростов н/Д: Типография Т-ва «Донская речь», 1904. – 69 с.
142. Алексеев, С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1975. – 264 с.
143. Алексеев, С.С. Собрание сочинений в 10 т. Т. 6: Восхождение к праву/ С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – 456 с.
144. Безуглов, А.А. Суверенитет советского народа / А.А. Безуглов. – М.: Юридическая литература, 1975. – 199 с.
145. Большой юридический словарь / Авт.-сост. В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова и др.; под ред. А.Я Сухарева, В.Е. Крутских. - М.: Инфра-М, 2003. – 543 с.
146. Григорян, Л.А. Народовластие в СССР / Л.А. Григорян. – М.: Юрид. лит., 1972. – 296 с.
147. Всенародное обсуждение предсъездовских партийных документов – высшее проявление демократичности советского общества: материалы научно-теоретической конференции, посвященной XXVII съезду КПСС, 3 декабря 1985 / Под ред. Е.М. Панджавидзе. – Тбилиси: Изд-во Тбилисской государственной консерватории им. В. Сараджишвили, 1985. – 123 с.
148. Всенародное обсуждение проекта Конституции Союза ССР / Сост. Ребров, Аскеров, Беренц, под ред. Е.Б. Пашуканиса, П.В. Туманова, вступ. ст. И.С. Уншлихта. - М.: Партиздат ЦК ВКП (б), 1936. – 217 с.
149. Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР. Челябинская область. - Челябинск: Изд-во Обкома ВКП (б), 1936 г. – 112 с.

150. Всенародное обсуждение Сталинской конституции (в помощь пропагандисту и агитатору): сборник материалов. – Сталинград: Краевое книгоиздательство, 1936. – 80 с.
151. Денисов, А.И. Основные черты социалистической демократии в СССР / А.И. Денисов. – М.: Знание, 1966. – 63 с.
152. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – М.: Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.
153. Иванов, В.В. Теория государства / В.В. Иванов. – изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Территория будущего, 2010. – 272 с.
154. Иванов, И.В. Суверенитет многонационального народа Российской Федерации. Вопросы теории и практики / И.В. Иванов. – М.: Изд-во Русайнс, 2015. – 252 с.
155. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 3, 4: 1992 год. Книга первая (январь-июнь 1992) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – М.: ВолтерсКлувер, 2008. – 1012, 937 с.
156. Институты конституционного права / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: ИД Юриспруденция, 2011. – 496 с.
157. Кабышев, В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве / В.Т. Кабышев. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. – 149 с.
158. Ковалевский, М.М. Очерки по истории политических учреждений России / М.М. Ковалевский. – М.: Территория будущего, 2007. – 224 с.
159. Кононов, К.А. Система отрасли конституционного права: историко-теоретический очерк / К.А. Кононов / Под науч. ред. д.ю.н., профессора Л.А. Нудненко. – СПб: Юридический центр-Пресс, 2011. – 125 с.
160. Конституционное право: университетский курс: учебник: В 2 т. Т. 1,2 / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М.: Проспект, 2015. – 464, 528 с.
161. Конституционное право: учебник для бакалавров / И.А. Умнова, И.А. Алешкова. – М.: Изд-во Юрайт. – 592 с.
162. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. - 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 1008 с.
163. Курс советского государственного права: в 2 т. Т. 2 / Под. общ. ред. А.И. Лепешкина. – М.: Госюриздат, 1962. - 591 с.
164. Курскова, Г.Ю. Политический режим Российской Федерации / Г.Ю. Курскова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2010. – 303 с.
165. Лукьянов, А.И., Лазарев, Б.М. Советское государство и общественные организации. изд. 2-е перераб. и доп. – М.: Госюриздат, 1962. – 322 с.
166. Любимов, Н.А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: конспект лекций / Н.А. Любимов. - изд. 2-е., перераб. и доп. – М.: Изд-во МГУ, 2009. – 342 с.
167. Нудненко, Л.А. Теория демократии / Л.А. Нудненко. – М.: Юристъ, 2001. – 95 с.

168. Нудненко, Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы / Л.А. Нудненко. - М.: Российская академия правосудия, 2004. - 252 с.
169. Нудненко, Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавров / Л.А. Нудненко. – М.: Юрайт, 2011. – 581 с.
170. Основин, В.С. Нормы советского государственного права / В.С. Основин. – М.: Юридическая литература, 1963. – 110 с.
171. Прело, М. Конституционное право Франции / Пер. с франц. Ф.А. Кублицкого, под ред. и с предисл. проф. А.З. Манфреда. – М.: Изд-во Иностранной литературы, 1957. – 671 с.
172. Свифт, Р. Демократия / Р.Свифт; пер. с англ. А. Захарова. – М.: Книжный Клуб Книговек, 2014. – 207 с.
173. Сергеевич, В.И. Древности русского права в 3 т. Т. 2. Издание 3-е, с поправками и дополнениями / В.И. Сергеевич. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1908. – 432 с.
174. Скуратов, Ю.И. Народный суверенитет развитого социализма. Конституционные вопросы / Ю.И. Скуратов. – Красноярск: Красноярский университет, 1983. – 168 с.
175. Советское государственное право: учебник / Аскеров А.А., Дурманов Н.Д., Карева М.П., Коток В.Ф., и др. - М.: Юридическое издательство Минюста СССР, 1948. – 496 с.
176. Советское государственное право / Отв. ред. А.И. Лепешкин. – М.: Юридическая литература, 1971 г. – 614.
177. Страшун, Б.А. Социализм и демократия (Социалистическое народное представительство) / Б.А. Страшун. – М.: Международные отношения, 1976. – 206 с.
178. Советская демократия в период развитого социализма. 2-е изд., перераб. / Отв. ред. Д.А. Керимов. – М.: Мысль, 1979. – 279 с.
179. Спасов, Б. Прямо участие на трудящите се в законодателната работа / Б. Спасов. – София: Наука и изкуство, 1965. – 189 с.
180. Теория государства и права / С.А. Голунский, М.С. Строгович. – М.: Юридическое издательство НКЮ. 1940 г. – 304 с.
181. Теория государства и права: учебник / М.А. Аржанов, С.Ф. Кечекьян, Б.С. Маньковский, М.С. Строгович; науч. ред. М.П. Карева. - М.: Госюриздат, 1949. - 511 с.
182. Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2013. – 656 с.
183. Эбзеев, Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев. – М.: Проспект, 2014. – 336 с.
184. Энциклопедия государства и права: в 3 т. Т. 1-3 / Под ред. П.И. Стучки. – М.: Изд-во Коммунистической академии, 1925-1927. – 1240, 1457, 1670 с.
185. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – изд. 6-е, доп. и перераб. – М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2008. - 1088 с.

186. Яковлев, В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования / В.Ф. Яковлев. – М.: Статут, 2012. – 488 с.

VI Диссертации и авторефераты диссертаций

187. Валяровский, Ф.И. Суверенитет в конституционном строе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Валяровский Федор Иванович. - М., 2003. - 153 с.
188. Ереклинцева, Е.В., Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Ереклинцева Елена Владимировна. - Челябинск, 2010. – 239 с.
189. Комарова В.В., Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Комарова Валентина Викторовна. - М., 2006. - 474 с.
190. Носкова, Г.Н., Конституционно-правовые гарантии народовластия в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.02/ Носкова Галина Николаевна. - Саратов, 2007. - 26 с.
191. Ржевский В.А., Воплощение суверенитета советского народа в конституционных институтах общественно-политического строя СССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Ржевский Вадим Алексеевич, - Ленинград, 1974. – 43 с.
192. Рыбакин, Ю.П., Юридические формы институционализации суверенитета: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Рыбакин Юрий Павлович. - Ростов-на-Дону, 2002. - 140 с.
193. Чурина, И.А. Политико-правовой институт всенародных обсуждений: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чурина Инга Анатольевна. – М.: 1988. – 23 с.
194. Шапсугов, Д.Ю. Народовластие: опыт политико-правового исследования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02/ Шапсугов Дамир Юсуфович. - М., 1991. - 35 с.

VII Статьи

195. Авакьян, С.А. Нужна ли конституционная реформа в России/С.А. Авакьян// Конституционное и муниципальное право. - 2012.-№ 9. С. 2-9.
196. Васильева, С.А. Основные формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями / С.А. Васильев // Государственная власть и местное самоуправление.– 2012.- № 4.– С.11-13.
197. Всенародное обсуждение вопроса о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством // - Правда.– 30-29 апреля 1957 г.

198. Всенародное обсуждение вопроса о дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-транспортных станций // - Правда. - 28-21 марта 1958 г.
199. Всенародное обсуждение вопроса об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в стране // - Правда. - 16 ноября – 15 декабря 1958 г.
200. Гранкин, И.В. От «нулевых чтений» к всенародному обсуждению законопроектов / И.В. Гранкин // Государство и право. - № 7. - 2007. – С. 95-104.
201. Грудинин, Н.С. Принцип народного суверенитета и проблемы его реализации в Российской Федерации / Н.С. Грудинин // Вестник факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ. Сост.: Соломко З.В. - М.: АПКиППРО, Вып. 6, 2011. - С. 99-105.
202. Иванов, И.В. Народный суверенитет – основа права народов на самоопределение / И.В. Иванов // Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и зарубежный опыт :труды II Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Г. Б. Гридневой, А. Б. Дидикина. – Новосибирск: СО РАН, 2013. – С. 325-337.
203. Иванов, И.В. Народ как источник власти и единственный суверен в государстве / И.В. Иванов // Актуальные вопросы современной науки: сб. материалов научно-практической конференции. 4 октября 2013 г., Республика Казахстан, г. Караганда. Карагандинская академия МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова. – Караганда: Изд-во Карагандинской академии МВД, 2013. – С. 6-12.
204. Иванов, И.В. Всенародное обсуждение вопросов государственного значения – структурный элемент механизма реализации права народа на самоопределение / И.В. Иванов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. - № 7. – С. 8-13.
205. Иванов, И.В. Суверенитет многонационального народа Российской Федерации (вопросы теории и практики) / И.В. Иванов // Мир юридической науки. – 2014. - № 6. – С. 38-47.
206. Иванов, И.В. Референдум в механизме реализации народного суверенитета (народовластия) / И.В. Иванов// Мир юридической науки. - 2014. - № 9. - С. 38-48.
207. Иванов, И.В. Общественное обсуждение как институт конституционного права Российской Федерации / И.В. Иванов// Мир юридической науки. – 2015.- № 4. – С. 51-55.
208. Иванов, И.В. Предмет конституционно-правового института общественного обсуждения /И.В. Иванов // Мир юридической науки. – 2015.- № 9. – С. 26-31.
209. Иванов, И.В. Правовые последствия реализации института общественного обсуждения в Российской Федерации /И.В.Иванов // Мир юридической науки. – 2015.- № 10. – С. 23-28.

210. Иванов, И.В. Уровни и участники конституционно-правового института общественного обсуждения публичных вопросов в Российской Федерации /И.В.Иванов// Евразийский союз ученых: ежемесячный научный журнал. – 2015. - № 7 (16), часть 5. - С. 107-110.
211. Иванов, И.В. Роль института общественного обсуждения в решении территориальных вопросов и урегулировании территориальных споров /И.В. Иванов// Вестник Гуманитарного института. – 2015. - № 4(18). – С. 10-13.
212. Иванов, И.В. Конституционно-правовое развитие института всенародного (общественного) обсуждения публичных вопросов в 1950-2000-е годы / И.В. Иванов // Право и государство: теория и практика. - 2016. - № 4 (136). - С. 87-90.
213. Иванов, И.В. Стадия подведения итогов конституционно-правового института общественного обсуждения публичных вопросов: проблемы реализации и их решения / И.В. Иванов // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 4. - С. 49-52.
214. Илюхин, А.В. Общественное обсуждение законопроектов в России (на примере законотворческого процесса в отношении суда присяжных): историко-правовой аспект /А.В. Илюхин // История государства и права. - 2012. - № 5. - С. 11 - 14.
215. Кабышев, В.Т. Конституционное обеспечение народного суверенитета в СССР / В.Т. Кабышев // Проблемы конституционного права: Межвузовский научный сборник / Редкол.: Кабышев В.Т., Миронов О.О., Новоселов В.И., Пертцик В.А., Судницын Ю.Г., Уманский Я.Н., Фарбер И.Е. (Отв. ред.), Чирикина А.Н., Шабалин В.А. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, Вып. 1 (2), 1974. - С. 14-24.
216. Калантарова, М.Р. Всенародное обсуждение в системе институтов социалистической демократии / М.Р. Калантарова // Актуальные проблемы государственного управления. - М.: Изд-во ИГиП АН СССР. - 1979. - С. 135-143.
217. Княжков, В.А. Обсуждение гражданами проектов решений местных Советов /В.А. Кряжков // Советское государство и право. - № 8. - 1983. – С. 58-59.
218. Козлова Е.И. Сущность Советов как органов народного представительства и основные направления их развития в свете решений XXIV съезда КПСС /Е.И. Козлова// Труды Всесоюзного юридического заочного института. Т. XXVIII, 1972. - М.: ВЮЗИ, 1972. - С. 11-23.
219. Комарова, В.В. Общественные объединения в системе прямой демократии / В.В. Комарова //Актуальные проблемы российского права. - 2013. - № 12. – С. 1523-1528.
220. Лучин, В.О. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика / О.В. Лучин, А.В. Мазуров // Право и политика. - 2003. - № 9. - С. 49-55.
221. Нудненко, Л.А. К вопросу о субъектах непосредственной демократии в системе местного самоуправления / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2003. - № 3. - С. 15-19.

222. Нудненко, Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты /Л.А. Нудненко// Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 1, 2. - С. 10-14, 20-25.
223. Нудненко, Л.А. Тенденции развития непосредственной демократии в системе местного самоуправления /Л.А. Нудненко // Ученые записки юридического факультета. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та экономики и финансов, 2005, Вып. 1 (12). - С. 96-100.
224. Нудненко, Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2006. - № 6. - С. 6-11.
225. Нудненко, Л.А. Демократия в России и Италии: теория и практика/ Л.А.Нудненко // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 7. - С. 75 - 77.
226. Нудненко, Л.А. Народовластие и права человека: проблемы законодательного регулирования / Л.А. Нудненко // Народовластие и права человека: Материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом - филиалом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 19-22 октября 2012 г. - М.: РАП, 2012. - С. 139-148.
227. Примакова, Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии / Т.О. Примакова// Конституционное и муниципальное право. - 2014. - №7.- С.69- 74.
228. Референдум как институт непосредственной демократии (редакционный материал) // Государственная и муниципальная власть. - № 6. - 2007. - С. 10-19.
229. Сергеев, А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации / А.А. Сергеев// Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 19. - С. 7-12.
230. Соколов, Н.Я. Предварительное обсуждение трудящимися проектов нормативных актов в Советском государстве / Н.Я. Соколов // Правоведение. - № 4. - 1968. – С. 10-11.
231. Территориальное общественное самоуправление как элемент гражданского общества в России и за рубежом: материалы третьего Всерос. семинара, г. Волгоград, 21-22 июня 2013 г. / Правительство Волгогр. обл., М-во по делам территор. образований Волгогр. обл./ отв. Ред. В.А. Головин. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2013. -143 с.
232. Трайнин, И.П. Вопросы суверенитета в Советском государстве / И.П. Трайнин // Советское социалистического государство: сб. статей. – М.: Юридическая литература, 1948. – С. 33-41.
233. Фарбер, И.Е. Народный суверенитет в Советском государстве / И.Е. Фарберов // 50 лет Советского союзного государства: сб. статей/ редкол.:

- Виленский Б.В., Ермаков Ф.И., Фарбер И.Е. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1973. – С. 38-54.
234. Федотов, М.А. Всенародное обсуждение и пресса. (Опыт контент-анализа газетных публикаций, посвященных обсуждению проекта Конституции СССР 1977 г.) / М.А. Федоров // Советское государство и право. – 1980. - № 5. - С. 38-49.
235. Хохлова, Е.А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения / Е.А. Хохлова// Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 4. - С. 47 - 59.
236. Чернобель, Г.Т. Концепция народного суверенитета / Г.Т. Чернобель // Советское государство и право. - 1970. - № 8. – С. 30-37.
237. Чиркин, В.Е. Гражданское общество, конституционные коллективные права и обязанности /В.Е. Чиркин // Гражданин и право. - 2012. - № 5. – С. 11-19.
238. Якушев, В.С. О понятии правового института/ В.С. Якушев // Правоведение. 1970. - № 6. – С. 61-67.

VIII Электронный ресурс

239. Лаврентьевская летопись: <http://www.krotov.info/acts/12/pvl/lavr.htm> (дата обращения: 01.08.2015 г.).
240. Официальный сайт в сети «Интернет»: «Открытый Татарстан: Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов»: <https://open.tatarstan.ru/documents/> (дата обращения 22.01.2015 г.).
241. Официальный сайт в сети «Интернет»: «Российская общественная инициатива» по адресу: <https://www.roi.ru> (дата обращения 08.01.2015 г.).
242. Официальный сайт в сети «Интернет» для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (Федеральный портал проектов нормативных правовых актов): <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 19.09.2015 г.).
243. Официальный сайт в сети «Интернет» «Бюджетный кодекс: методология, практика, редакция»: <http://www.budcodex.ru> (дата обращения: 03.03.2015 г.).

Приложение 1.
Концепция проекта Федерального закона
«Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного
значения в Российской Федерации».

Проект Федерального закона "Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации" (далее - проект Закона об общественном обсуждении) направлен на нормативно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с проведением общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В проекте Закона об общественном обсуждении формулируется легальное определение общественного обсуждения вопросов государственного либо местного значения, согласно которому данное обсуждение направлено на выявление мнения (волеизъявления) многонационального народа России, населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по наиболее важным вопросам государственного либо местного значения.

Целью принятия проекта Закона об общественном обсуждении является:

- рассмотрение органами государственной власти, органами местного самоуправления наиболее важных вопросов государственного и местного значения и принятие по ним решения, с учетом мнения граждан Российской Федерации;
- развитие форм непосредственной демократии на всех уровнях публичной власти в России.

Согласно указанному проекту Закона общественное обсуждение основано на принципах добровольности и гласности: никто не может быть принужден к участию в данном обсуждении; информация о проведении общественного обсуждения и его итогах должна быть размещена в средствах массовой информации (сети "Интернет", газетах, журналах и так далее).

Основной особенностью проекта Закона об общественном обсуждении, отличающей его от аналогичных по предмету правового регулирования нормативных правовых актов уровня субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, является закрепление возможности активного участия граждан и их объединений в организации и проведении данного обсуждения.

Согласно проекту Закона об общественном обсуждении право на выдвижение инициативы проведения общественного обсуждения принадлежит: органам государственной власти; органам местного самоуправления; гражданам и их объединениям. Исходя из этого, граждане и их объединения не ограничены только высказыванием своего мнения в виде замечаний и предложений по вопросу государственного или местного значения.

Проект Закона об общественном обсуждении предполагает закрепление разнообразных форм проведения данного института непосредственной демократии: собрания, конференции, публикации в сети "Интернет", газетах, журналах и так далее. Проект Закона об общественном обсуждении предполагает открытый перечень форм проведения общественного обсуждения, в каждом конкретном случае определяемый инициатором проведения данного обсуждения.

Основными стадиями общественного обсуждения являются три: 1) выдвижение инициативы проведения общественного обсуждения; 2) непосредственное проведение общественного обсуждения; 3) подведение итогов данного обсуждения.

В проекте предлагаемого Закона предусматривается закрепление "относительной юридической силы" института общественного обсуждения, заключающейся в возможности органов государственной власти, органов местного самоуправления определять пределы использования результатов общественного обсуждения, при этом учет итогов данного обсуждения обязателен для указанных органов.

На основании вышеизложенного, проект Закона об общественном обсуждении предполагает закрепление на всех уровнях публичной власти конституционно-правового института общественного обсуждения, направлен на качественное развитие народовластия в России и вовлечение всех слоев общества в государственное строительство.

Приложение 2.

Проект

Федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации»

Общественное обсуждение вопросов государственного и местного значения (далее – общественное обсуждение) призвано обеспечить развитие народовластия в Российской Федерации, гарантировать возможность участия каждого гражданина Российской Федерации в управлении делами государства, создать условия для контроля со стороны общества за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Общественное обсуждение направлено на создание прочной традиции обсуждения с народом и населением наиболее важных вопросов государственного и местного значения и принятия решений по данным вопросам, с учетом мнения носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации – многонационального народа Российской Федерации.

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятие общественного обсуждения

Общественное обсуждение является обсуждением гражданами Российской Федерации наиболее важных вопросов государственного и местного значения посредством публикаций и заявлений в средствах массовой информации, в том числе теле- и радиопередачах, газетах, журналах, ресурсах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»), проведения собраний и конференций, направления письменных обращений в адрес органов государственной власти, органов местного самоуправления и, в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, общественных объединений.

Статья 2. Предмет общественного обсуждения

1. Общественному обсуждению подлежат проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты муниципальных образований, а также концепции решений федеральных органов

государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

По решению федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления на общественное обсуждение могут быть вынесены иные вопросы, имеющие важное социально-экономическое значение для субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

2. По решению федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на общественное обсуждение могут быть вынесены проекты нормативных правовых актов и концепции решений данных органов.

3. Проекты Указов Президента Российской Федерации выносятся на общественное обсуждение на основании решения Президента Российской Федерации.

4. На основании решения Конституционного Собрания проект Конституции Российской Федерации может быть вынесен на общественное (всенародное) обсуждение.

5. Не подлежат вынесению на общественное обсуждение:

5.1. Проекты федеральных законов, федеральных конституционных законов, затрагивающих обеспечение государственной тайны, национальной безопасности и обороны;

5.2. Проекты федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

5.3. Концепции решений органов государственной власти, принятие которых направлено на обеспечение государственной тайны, национальной безопасности и обороны.

6. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, в пределах своей компетенции, имеют право принимать нормативные правовые акты, направленные на развитие нормативного правового регулирования проведения общественного обсуждения, но данные акты не должны противоречить настоящему Федеральному закону.

Статья 3. Принципы проведения общественного обсуждения.

3.1. Общественное обсуждение проводится гласно и открыто: все желающие граждане Российской Федерации имеют право высказать свое мнение относительно вынесенного на общественное обсуждение законопроекта, концепции решения органа государственной власти, органа местного самоуправления. В этих целях органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны содействовать распространению информации относительно предмета, сроков, места (информационной площадки) проведения общественного обсуждения.

3.2. Общественное обсуждение основывается на добровольном участии и свободе мнений: никто не может быть подвергнут обязанности участия в общественном обсуждении, в том числе в силу служебной зависимости, материальной выгоды; каждый имеет право на свободное высказывание личного мнения относительно предмета общественного обсуждения.

Статья 4. Сроки проведения общественного обсуждения

1. Срок общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, концепций решений федеральных органов государственной власти составляет не менее 60 дней со дня принятия решения о проведении данного обсуждения.

2. Срок общественного обсуждения проектов законов субъектов Российской Федерации, концепций решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляет не менее 30 дней со дня принятия решения о проведении данного обсуждения.

3. Срок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти составляет не менее 15 дней со дня принятия решения о проведении данного обсуждения.

4. Общественное обсуждение проекта Конституции Российской Федерации проводится в срок, установленный Конституционным Собранием.

5. Срок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов и концепций решений органов местного самоуправления составляет не менее 15 дней со дня принятия решения о проведении данного обсуждения.

6. Инициаторы проведения общественного обсуждения вправе самостоятельно устанавливать сроки общественного обсуждения, которые достаточны для выявления мнения граждан по тем или иным вопросам государственного либо местного значения, но они должны быть не менее сроков, установленных в пунктах 1-5 статьи 4 настоящего Федерального закона.

7. Срок подведения итогов общественного обсуждения определяется его инициатором, но должен составлять не более 30 дней со дня окончания проведения общественного обсуждения. Данный срок может быть продлен в случае обсуждения проекта Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона, концепции решения федерального органа государственной власти, но не более чем на 60 дней.

Статья 5. Уровни и участники общественного обсуждения

1. Общественное обсуждение проводится на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (местном уровне).

2. Предметом общественного обсуждения уровня Российской Федерации являются положения, закрепленные в пунктах 2-4 статьи 2, пункте 1 статьи 2 (в части общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, концепций решений федеральных органов государственной власти) настоящего Федерального закона.

3. Общественному обсуждению на уровне субъектов Российской Федерации подлежат проекты законов субъектов Российской Федерации, концепции решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Общественному обсуждению на местном уровне подлежат проекты нормативных правовых актов и концепции решений органов местного самоуправления.

5. Общественное обсуждение иницируется:

5.1. На уровне Российской Федерации федеральными органами государственной власти, гражданами Российской Федерации общей численностью не менее ста тысяч, при этом на территории одного субъекта Российской Федерации должно постоянно проживать не более двух тысяч граждан из этого числа.

5.2. На уровне субъектов Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации, гражданами Российской Федерации общей численностью не менее десяти тысяч, постоянно проживающими на территории субъекта Российской Федерации, местом проведения которого является общественное обсуждение.

5.3. На местном уровне органами местного самоуправления, гражданами Российской Федерации, составляющими не менее пяти процентов от общей численности граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования, местом проведения которого является общественное обсуждение.

Статья 6. Формы проведения общественного обсуждения.

1. Общественное обсуждение проводится в очной и заочной формах.

2. Очной формой проведения общественного обсуждения является прямое высказывание гражданами своего мнения на предмет данного обсуждения на собраниях, конференциях иных массовых сходах граждан по поводу обсуждения вопросов государственного либо местного значения.

3. Заочной формой проведения общественного обсуждения является высказывание гражданами своего мнения на предмет данного обсуждения посредством средств массовой информации, в том числе сети «Интернет», радио- и телепередач, газет, журналов, письменных обращений в адрес органов государственной власти, органов местного самоуправления.

4. Формы проведения общественного обсуждения определяются инициаторами его проведения. Обязательным условием является размещение

информации о проведении общественного обсуждения на специальном сайте в сети «Интернет» либо официальном сайте органа государственной власти, органа местного самоуправления в сети «Интернет», выступающих инициаторами проведения данного обсуждения, с созданием условий для высказывания гражданами своего мнения на предмет общественного обсуждения в рамках данных информационных ресурсов.

II. ИНИЦИАТИВА ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ

Статья 7. Выдвижение инициативы проведения общественного обсуждения.

1. Право на выдвижение инициативы проведения общественного обсуждения принадлежит федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, гражданам Российской Федерации согласно подпунктам 5.1-5.3 пункта 5 статьи 5 настоящего Федерального закона.

2. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе выдвигать инициативу проведения общественного обсуждения и выносить решение о проведении общественного обсуждения на основании изданного ими нормативного акта и только по вопросам предметом ведения и полномочий, составляющих их компетенцию.

3. Граждане Российской Федерации вправе выдвигать инициативу проведения общественного обсуждения по вопросам, закрепленным в абзаце первом пункта 1 статьи 2 настоящего Федерального закона.

Статья 8. Порядок выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения органами государственной власти, органами местного самоуправления.

1. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления издают нормативный акт о проведении общественного обсуждения, в котором указывается:

1.1. Состав комиссии по проведению общественного обсуждения и оператор проведения общественного обсуждения, последний создается на усмотрение инициатора проведения данного обсуждения.

1.2. Предмет общественного обсуждения.

1.3. Сроки и формы проведения общественного обсуждения, в том числе сроки подведения итогов общественного обсуждения, с обязательным

указанием на основную информационную площадку по проведению общественного обсуждения в сети «Интернет».

1.4. Целевая аудитория проведения общественного обсуждения.

2. Общественное обсуждение нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводится на основании нормативного акта данных органов, без создания комиссии и оператора общественного обсуждения.

2.1. В нормативном акте о проведении общественного обсуждения нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации указывается структурное подразделение, должностное лицо либо группа должностных лиц данных органов, отвечающих за проведение общественного обсуждения и составление по его итогам доклада.

Статья 9. Порядок выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения гражданами Российской Федерации.

1. Граждане Российской Федерации, достигшие 18 летнего возраста, обладающие избирательным правом, имеют право на выдвижение инициативы проведения общественного обсуждения.

2. Сбор подписей в поддержку выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения уровня Российской Федерации осуществляется инициативной группой, которая должна иметь региональные подгруппы более чем в половине субъектов Российской Федерации.

3. Инициативная группа на уровне Российской Федерации образуется не менее чем из 500 граждан Российской Федерации, при этом на территории одного субъекта Российской Федерации должно проживать не менее 10 граждан из этого числа.

4. Инициативная группа на уровне субъекта Российской Федерации образуется не менее чем из 50 граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории данного субъекта.

5. Инициативная группа на местном уровне образуется не менее чем из 10 граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории муниципального образования, в границах которого проводится общественное обсуждение.

Статья 10. Инициативная группа

1. Инициативная группа образуется гражданами Российской Федерации в целях сбора подписей в поддержку выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения и организации данного обсуждения (далее – инициативная группа).

2. Инициативная группа образуется в порядке, определенном в пунктах 1-4 статьи 9 настоящего Федерального закона, и решает все вопросы, входящие в ее компетенцию на общем собрании, которое считается правомочным, при участии в нем более половины числа членов данной группы.

3. Общее собрание инициативной группы на уровне Российской Федерации формируется на условии представительства в нем всех субъектов Российской Федерации, на территории которых образованы региональные подгруппы инициативной группы по проведению общественного обсуждения.

4. Инициативная группа имеет право:

4.1. Определять вопрос общественного обсуждения в соответствии с настоящим Федеральным законом и принятыми в его развитие нормативными правовыми актами.

4.2. Осуществлять организацию и проведение общественного обсуждения в соответствии с настоящим Федеральным законом и вести агитацию в поддержку проведения и участия в общественном обсуждении, в том числе осуществлять сбор подписей в поддержку проведения данного обсуждения.

4.3. Осуществлять сбор средств на расходы по проведению общественного обсуждения.

4.4. Взаимодействовать с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями по вопросам организации и проведения общественного обсуждения.

4.5. Осуществлять иные права для достижения цели проведения общественного обсуждения.

Статья 11. Проверка вопроса общественного обсуждения на соответствие действующему законодательству.

1. Вопрос общественного обсуждения, инициатором которого выступают граждане Российской Федерации, подлежит проверке на соответствие Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону, федеральным конституционным законам, федеральным законам, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2. Проверку на соответствие действующему законодательству Российской Федерации вопроса, выносимого на общественное обсуждение, осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, в полномочия которых входит принятие решения по данным вопросам.

3. По итогам проверки вопроса общественного обсуждения органами

государственной власти, органами местного самоуправления, указанными в пункте 2 статьи 11 настоящего Федерального закона, выносятся одно из решений:

3.1. О признании вопроса общественного обсуждения допустимым, соответствующим действующему законодательству и возможности проведения общественного обсуждения;

3.2. О признании вопроса общественного обсуждения недопустимым, противоречащим действующему законодательству и отказе в проведении общественного обсуждения.

Статья 12. Сбор подписей в поддержку проведения общественного обсуждения

1. Инициативная группа граждан Российской Федерации осуществляет сбор подписей в поддержку выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения.

1.1. Региональная подгруппа инициативной группы по проведению общественного обсуждения на уровне Российской Федерации правомочна осуществлять сбор подписей в поддержку проведения данного обсуждения только на территории того субъекта Российской Федерации, в котором она образована.

2. Инициативная группа по результатам подсчета и сбора подписей в поддержку проведения общественного обсуждения направляет их в орган государственной власти, орган местного самоуправления, в полномочия которых входит принятие решения по вопросу, выносимому на общественное обсуждение.

3. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, указанные в пункте 2 статьи 12 настоящего Федерального закона, осуществляют проверку количества подписей, необходимых для выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местном уровне, и выносит постановление о соблюдении требования о допустимом количестве подписей в поддержку проведения общественного обсуждения либо о несоблюдении данного требования.

Если по результатам сбора подписей в поддержку проведения общественного обсуждения не собрано число данных подписей, установленное в пункте 2 статьи 5 настоящего Федерального закона, общественное обсуждение не проводится.

III. ПРОВЕДЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ

Статья 13. Размещение информации о проведении общественного обсуждения

1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, инициативная группа граждан Российской Федерации обязаны разместить информацию о проведении общественного обсуждения на специальном сайте в сети «Интернет» либо на официальном сайте в сети «Интернет» органа государственной власти, органа местного самоуправления, выступающих инициаторами проведения данного обсуждения.

2. Информация о проведении общественного обсуждения размещается в соответствии с паспортом общественного обсуждения.

3. Информация о проведении общественного обсуждения размещается на специальном сайте в сети «Интернет» либо на официальном сайте в сети «Интернет» органа государственной власти, органа местного самоуправления, выступающих инициаторами проведения данного обсуждения, не позднее пяти дней со дня принятия решения о проведении общественного обсуждения либо принятия органами государственной власти, органами местного самоуправления в порядке, определенном в статье 10 настоящего Федерального закона, решения о признании вопроса общественного обсуждения допустимым.

Статья 14. Паспорт общественного обсуждения

1. Паспорт общественного обсуждения представляет собой совокупность сведений об инициаторе, сроках, предмете, целях общественного обсуждения.

2. В паспорте общественного обсуждения фиксируется информация о количестве обращений граждан Российской Федерации, общественных объединений, поступивших в процессе данного обсуждения.

3. Паспорт общественного обсуждения формируется и ведется инициатором проведения общественного обсуждения, его данные по запросу Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов могут быть проверены.

Статья 15. Комиссия и оператор по проведению общественного обсуждения.

1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, выступающие инициаторами проведения общественного обсуждения, обязаны создать комиссию по проведению общественного обсуждения из числа представителей данных органов и общественных объединений, заинтересованных в проведении данного обсуждения.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления вправе передать полномочия по проведению общественного обсуждения общественному объединению, выступающему оператором проведения данного обсуждения.

3. Права и обязанности комиссии по проведению общественного обсуждения:

3.1. Размещение информации о проведении общественного обсуждения в сети «Интернет»;

3.2. Проведение агитации в поддержку участия в общественном обсуждении;

3.3. Организация и проведение различных форм общественного обсуждения, предусмотренных в решении о проведении данного обсуждения, в том числе обобщение и опубликование итогов реализации данных форм;

3.4. Обобщение, систематизация и анализ поступивших замечаний и предложений граждан, общественных объединений и иных организаций в процессе проведения общественного обсуждения, в случае отсутствия оператора по проведению общественного обсуждения;

3.5. Составление доклада по итогам проведения общественного обсуждения и представления его для утверждения органу государственной власти, органу местного самоуправления, выступающих инициаторами проведения данного обсуждения;

4. Оператор по проведению общественного обсуждения обеспечивает обобщение, систематизацию, анализ поступивших замечаний и предложений граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных организаций.

4.1. Оператор по проведению общественного обсуждения составляет аналитическую сводку поступивших замечаний и предложений в процессе проведения данного обсуждения и представляет ее комиссии по проведению общественного обсуждения.

5. Комиссия и оператор по проведению общественного обсуждения несут ответственность за достоверность, полноту сведений, полученных по итогам проведения общественного обсуждения.

Статья 16. Обращения граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных организаций.

1. Граждане Российской Федерации, общественные объединения и иные организации вправе вносить замечания и предложения (далее – обращения) по вопросу общественного обсуждения.

2. Обращения могут вноситься посредством средств массовой информации, в том числе сети «Интернет», газет, журналов; участия заинтересованных субъектов в собраниях, конференциях; заявлений в адрес органов государственной власти, органов местного самоуправления, комиссии и оператора по проведению общественного обсуждения.

3. Обращения рассматриваются, обобщаются и систематизируются инициатором общественного обсуждения либо комиссией и оператором проведения общественного обсуждения, в случае их создания.

4. Обращения, размещенные на специальном сайте в сети «Интернет» либо официальном сайте органа государственной власти, органа местного самоуправления в сети «Интернет», подлежат регистрации. Каждому обращению присваивается уникальный номер и фиксируется дата его поступления. Данные о поступивших обращениях носят открытый характер.

5. Обращения, адресант которых не установлен (анонимные обращения), не подлежат рассмотрению комиссией и оператором по проведению общественного обсуждения.

IV. ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ

Статья 17. Обобщение обращений по итогам проведения общественного обсуждения.

1. Комиссия по проведению общественного обсуждения обобщает совокупность обращений, поступивших по итогам проведения данного обсуждения либо запрашивает подобную информацию у оператора по проведению общественного обсуждения, в случае его образования.

Комиссия по проведению общественного обсуждения в сроки, установленные в пункте 7 статьи 4 настоящего Федерального закона, составляет доклад об итогах проведения общественного обсуждения.

Комиссия по проведению общественного обсуждения в течение трех рабочих дней со дня составления доклада об итогах проведения общественного обсуждения представляет его инициатору проведения данного обсуждения для утверждения.

2. Инициативная группа граждан проводит общее собрание в порядке, установленном в пункте 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, на котором составляется и утверждается доклад об итогах проведения общественного обсуждения.

3. Инициативная группа граждан передает в сроки, установленные в пункте 7 статьи 4 настоящего Федерального закона, доклад об итогах общественного обсуждения органу государственной власти, органу местного самоуправления, в полномочия которого входит решение вопроса по предмету общественного обсуждения.

Статья 18. Доклад об итогах проведения общественного обсуждения.

1. Доклад об итогах общественного обсуждения является аналитической информацией, основанной на совокупности обращений, поступивших в процессе проведения общественного обсуждения, включающей общие выводы относительно степени достижения цели проведения данного обсуждения.

2. Доклад об итогах общественного обсуждения состоит из трех частей: вводной, аналитической и резолютивной.

2.1. Вводная часть включает сведения о решении проведения общественного обсуждения, его инициаторе и сроках проведения, комиссии и операторе по проведению общественного обсуждения, целях и целевой аудитории данного обсуждения, количестве поступивших обращений граждан, общественных объединений и иных организаций в процессе проведения общественного обсуждения.

2.2. Аналитическая часть состоит из сведений о процессе проведения общественного обсуждения, в том числе о содержании и характере поступивших обращений.

2.3. Резолютивная часть содержит выводы по итогам проведения общественного обсуждения.

Статья 19. Решение органа государственной власти, органа местного самоуправления об итогах проведения общественного обсуждения

1. Орган государственной власти, орган местного самоуправления принимает мотивированное решение по итогам проведения общественного обсуждения и публикует его.

2. Решение содержит перечень мер, принятие которых необходимо по результатам проведения общественного обсуждения.

3. Органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны при принятии нормативного правового акта, концепции решения данных органов, выступавших предметом общественного обсуждения, использовать результаты проведения общественного обсуждения в объеме, определенном ими самостоятельно.

4. Орган государственной власти, орган местного самоуправления правомочен принять решение об отказе использования результатов общественного обсуждения, при принятии проекта нормативного правового акта, концепции решения данных органов, выступавших предметом общественного обсуждения, в случаях:

4.1. Невозможности определения общественного мнения по результатам проведенного общественного обсуждения в силу незначительного числа его участников, отсутствия преобладающего мнения участников данного обсуждения;

4.2. Установления факта фальсификации большинства данных, полученных в процессе проведения общественного обсуждения.

Статья 20. Публикация решения об итогах проведения общественного обсуждения

1. Общественное обсуждение завершается принятием компетентным органом решения об итогах проведения данного обсуждения.

2. Решение об итогах проведения общественного обсуждения подлежит опубликованию в течение 5 дней после его принятия на специальном сайте в сети «Интернет» либо официальном сайте органа государственной власти, органа местного самоуправления в сети «Интернет», выступавших инициаторами проведения данного обсуждения.

Решение об итогах проведения общественного обсуждения не подлежит обжалованию в судебных органах, вступает в силу со дня его официального опубликования.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.