

ФОРМЫ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ И ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ*

В.В. Трофимов,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры гражданского права
Тамбовского государственного университета
имени Г.Р. Державина.
Россия,
г. Тамбов.

Процесс формирования права является сложным социально-юридическим процессом, в результате которого на базе сложившихся социальных правообразующих факторов, выявленных юридически значимых социальных интересов и сформулированных юридически идей, создаётся система правовых норм, обеспечивающих упорядоченность общественных отношений. Социальная ценность (эффективность) и качество сформированного права определяются целым рядом условий (профессионализм субъектов правотворчества, соответствие экономическим возможностям государства, научная обоснованность и системность проводимых в жизнь правовых решений и пр.). Однако все эти основания действенности и эффективности правового материала являются во многом производными (вторичными) по сравнению с той ролью, которую выполняет общество (народ), демократические институты в плане влияния на процесс формирования права.

Думается, прежде всего, лишь то право, в создании которого непосредственно (или опосредованно) принимали участие люди, будет восприниматься как право необходимое, истинное, справедливое. Как заметил на заре эпохи перемен (в 1989 году) в своем докладе «О гражданском обществе» Мераб Мамардашвили (выдающийся отечественный философ), связывая свои размышления с искусством общества и политики: «Фактом является то, что для того, чтобы испытать, действительно пережить какое-то живое чувство или живое восприятие, человек должен иметь, получить или создать сам, сотворить какую-то конструкцию ...»¹. Это тем более справедливо с точки зрения того, что российская Конституция провозглашает российский народ изначальным источником власти (ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации)².

* Исследование выполнено в рамках реализации госзадания Минобрнауки РФ, проект № 6.5301.2011.

¹ Мамардашвили М.К. О гражданском обществе // Мамардашвили М.К. Сознание и цивилизация. Тексты и беседы. М., 2004. С. 62-63.

² Конституция Российской Федерации 1993 года (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря. С. 3; Российская газета. 2009. 21 января. С. 1.

В число традиционных демократических институтов, с которыми связан процесс правоформирования, входят такие институты делиберативной демократии (от англ. «deliberate» – советоваться, совместно рассматривать), как демократические выборы, референдум, народная правотворческая инициатива, публичные слушания проектов нормативных актов, институт лоббизма и некоторые другие.

За предыдущее время в России принято немало новых законов, постановлений, среди которых, очевидно, есть вполне достойные с точки зрения юридической (правотворческой) техники и заложенного в них правового содержания. В тот же самый момент нельзя не заметить, что в работе представительного органа – парламента – могут иметь место и довольно существенные «провалы», «маятниковые колебания» от одной стратегии правотворческих действий к другой. Не уменьшается и количество законов о внесении изменений и дополнений в ранее принятые законодательные акты. Так, за период с 1 января по 30 сентября 2005 г. было принято и подписано 115 федеральных законов, из них 85 законов (74%) – о внесении изменений в законы и о признании их утратившими силу. В 2004 г. подписано 226 законов, из них 160 (71%) – о внесении изменений, приостановлении и об отмене действия законов³. Данная тенденция сохраняется во многом и в настоящее время.

В этой связи сегодня достаточно активно обсуждаются вопросы правового мониторинга и правовой диагностики законодательного массива. Но вывод, тем не менее, можно сделать вполне однозначный: в работе представительных органов далеко не всегда в должной степени находят своё отражение юридически значимые интересы. Почему? Здесь может быть два варианта ответа. Первый: законодатель игнорирует социальные интересы либо не имеет возможности их адекватно осознать и по этой причине принимает несоответствующие им решения. Второй: сигнал от общества на осуществление тех или иных правотворческих действий является слабым и неотчётливым, и поэтому он не может быть воспринят субъектами правотворчества. Формы и способы «подачи» данного социального сигнала могут быть различны в демократическом государстве.

В рамках функционирования современных демократических институтов складываются все предпосылки для оптимизации правообразовательного процесса. В последнее время в связи с развитием информационных технологий стали складываться новые формы участия граждан в процессах формирования права. Главным образом, речь идёт о выражении в сети Интернет волеизъявления по поводу инициации проекта нормативного решения либо сбора голосов в поддержку принятия определённого правового акта или голосов протеста против каких-либо правотворческих инициатив, а также принятых юридических решений (назовем это условно *формой электронной демократии*).

³ Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 20.

Несколько предваряя вопрос о влиянии форм электронной демократии на российский правообразовательный процесс, отметим, что вообще активное участие населения в принятии нормативных решений может выражаться в форме так называемой «народной правотворческой инициативы», что предусматривается федеральным законодательством, в частности, для решения вопросов местного самоуправления. Народная правотворческая инициатива – форма непосредственного участия граждан в деле местного самоуправления. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесённые гражданами в органы местного самоуправления, должны быть рассмотрены на открытом заседании с участием представителей граждан, а результаты – официально опубликованы (обнародованы).

Иными словами, народная (гражданская) правотворческая инициатива – это новая форма осуществления власти на местном уровне, заключающаяся в официальном внесении в органы местного самоуправления проекта правового акта по вопросам местного значения группой граждан в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Народная инициатива как институт права граждан на обращения в органы власти имеет многовековую историю развития. Впервые эта форма волеизъявления граждан получила признание в Швейцарии с принятием Конституции Швейцарской Конфедерации от 29 мая 1874 года (впоследствии неоднократно пересматриваемая и дополняемая). Согласно ст. 121 действующей Конституции Швейцарии «народная инициатива состоит в требовании, предъявленном 100 тыс. швейцарских граждан, имеющих право голоса, о включении, отмене или изменении определённых статей действующей Конституции»⁴. При этом инициативное требование может быть представлено либо в виде предложения в общих выражениях, либо в виде подробно разработанного проекта. И даже если федеральные советы не одобряют предложенную инициативу, законодательное предложение не отклоняется, а передаётся на голосование народа, и именно от его решения будет зависеть, необходим ли пересмотр или нет⁵.

В Российской Федерации право народной (гражданской) инициативы пока не получило признание на общегосударственном уровне. Пока это уровень местных решений (муниципальный уровень). (Данную форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления в числе системы других предусмотрел Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 26)). Однако и здесь его использование практикуется не часто, поэтому говорить о том, что данная форма востребована на более широких «политических просторах», думается, преждевременно.

⁴ Современные зарубежные конституции / Сост. – д.ю.н., проф. В.В. Маклаков. М., 1996. С. 256.

⁵ См.: Там же. С. 256-257.

Согласно законодательному акту о местном самоуправлении с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом (при минимальной численности, не превышающей 3% от числа избирателей), в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Если такой акт отсутствует, применяются правила соответствующего федерального закона.

Правотворческая инициатива граждан должна быть выражена в виде проекта, предлагаемого к принятию правового акта и пояснительной записки, обосновывающей необходимость принятия предлагаемого правового акта. По результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан мотивированное решение⁶.

Народная правотворческая инициатива, таким образом, представляет одну из важных форм демократизации правотворческого процесса современной России, она существует, она законодательно регламентирована, она доступна и гарантирована. Вместе с тем, её реальное применение встречается крайне редко, сам процесс претворения правотворческой инициативы граждан практически неосуществим, законов местного уровня, принятых подобным образом, очень незначительно.

Возможно, недостаточный эффект от правотворческой инициативы в непосредственной плоскости правовой жизни может быть отчасти компенсирован активностью граждан в виртуальном пространстве, при помощи форм так называемой *электронной демократии*. Эти новые информационные формы влияния на процессы правообразования стали получать определённое легальное закрепление, правда, пока на уровне указов Президента Российской Федерации. Так, Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» предусматривает, что законопроекты, затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития РФ, по решению Президента РФ могут выноситься на общественное обсуждение. В этой связи федеральным государственным органам, разработавшим законопроект, вынесенный на общественное обсуждение, надлежит размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах тексты

⁶ См. подробнее, например: Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 12-21; Руденко В.Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и её субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Екатеринбург, 2001, Вып. 2. С. 303-342; Дьячкова О.Н. Народная правотворческая инициатива как фактор правотворчества // Актуальные проблемы гуманитарных и социальных исследований. Материалы V региональной научной конференции молодых учёных Сибири в области гуманитарных и социальных наук. Новосибирск, 2007. С. 223-225.

законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами замечаний и предложений по законопроекту. Необходимо также указывать время, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение и, кроме того, обеспечивать гражданам возможность ознакомиться с поступившими на сайт замечаниями и предложениями по законопроекту. По истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта Президенту РФ должен быть представлен доклад о его результатах⁷.

Рассмотренная форма уже получила апробацию в ходе обсуждения целого ряда законопроектов, в том числе таких резонансных, как проекты законов «О полиции», «Об образовании». Можно отметить, что достигнуты некоторые положительные результаты. Впрочем, немало еще предстоит сделать в плане совершенствования данных методик, а также расширения спектра соответствующих возможностей общества принять участие в процессах формирования актуального права, отвечающих информационному этапу развития российского общества.

Следует отметить, что движение в развитии подобных форм продолжается. Так, реализуя многие предвыборные обещания, вновь избранный в 2012 г. на новый президентский срок В.В. Путин предпринял ряд мер по модернизации и оптимизации системы управления. Многие из них были оформлены в известном майском указе Президента Российской Федерации. Президент РФ своим Указом от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁸ в целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления поручает Правительству Российской Федерации обеспечить достижение определённых показателей, касающихся повышения качества и доступности услуг государственной и муниципальной службы, а также налаживания обратной связи с обществом. В числе названных мер В.В. Путин поручил Правительству Российской Федерации до 1 сентября 2012 г. сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения, имея в виду: создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – сеть Интернет) для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения; использование федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети Интернет; предоставление не менее 60 дней для проведения публичных консультаций; обязательное обобщение

⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 939.

⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

федеральными органами исполнительной власти – разработчиками проектов нормативных правовых актов результатов публичных консультаций и размещение соответствующей информации на едином ресурсе в сети Интернет. Кроме этого, было дано указание до 1 сентября 2012 г. утвердить концепцию «российской общественной инициативы», предусматривающую: создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 15 апреля 2013 г.; рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве Российской Федерации после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и представителей бизнес-сообщества.

Ряд из соответствующих указаний уже воплощается на практике. В частности, утверждена Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года от 23 августа 2012 г. № 4368п-П16 (подписана премьер-министром 28 августа 2012 г.). Минкомсвязи РФ подготовило документацию для проведения отбора исполнителя по реализации проекта «Российская общественная инициатива». 4 марта 2013 года Президент РФ В.В. Путин подписал Указ № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”»⁹, по которому исполнителем проекта назначен Фонд информационной демократии. Создан портал «Российская общественная инициатива»¹⁰. Кроме того, всё это время активно функционирует общественный сайт, курирующий работу с обращениями граждан в органы публичной власти¹¹.

Однако целый ряд мероприятий ещё не завершён, работа по развитию форм электронной демократии продолжается, что является оправданным, по меньшей мере, с точки зрения оптимизации населения, его привлечения к участию в управлении делами государства, в том числе в процессах формирования актуального права (права, соответствующего насущным потребностям людей и выражающего их необходимые запросы и юридически значимые социальные интересы).

⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.

¹⁰ Портал расположен по адресу: www.roi.ru.

¹¹ См.: <http://democrator.ru>.