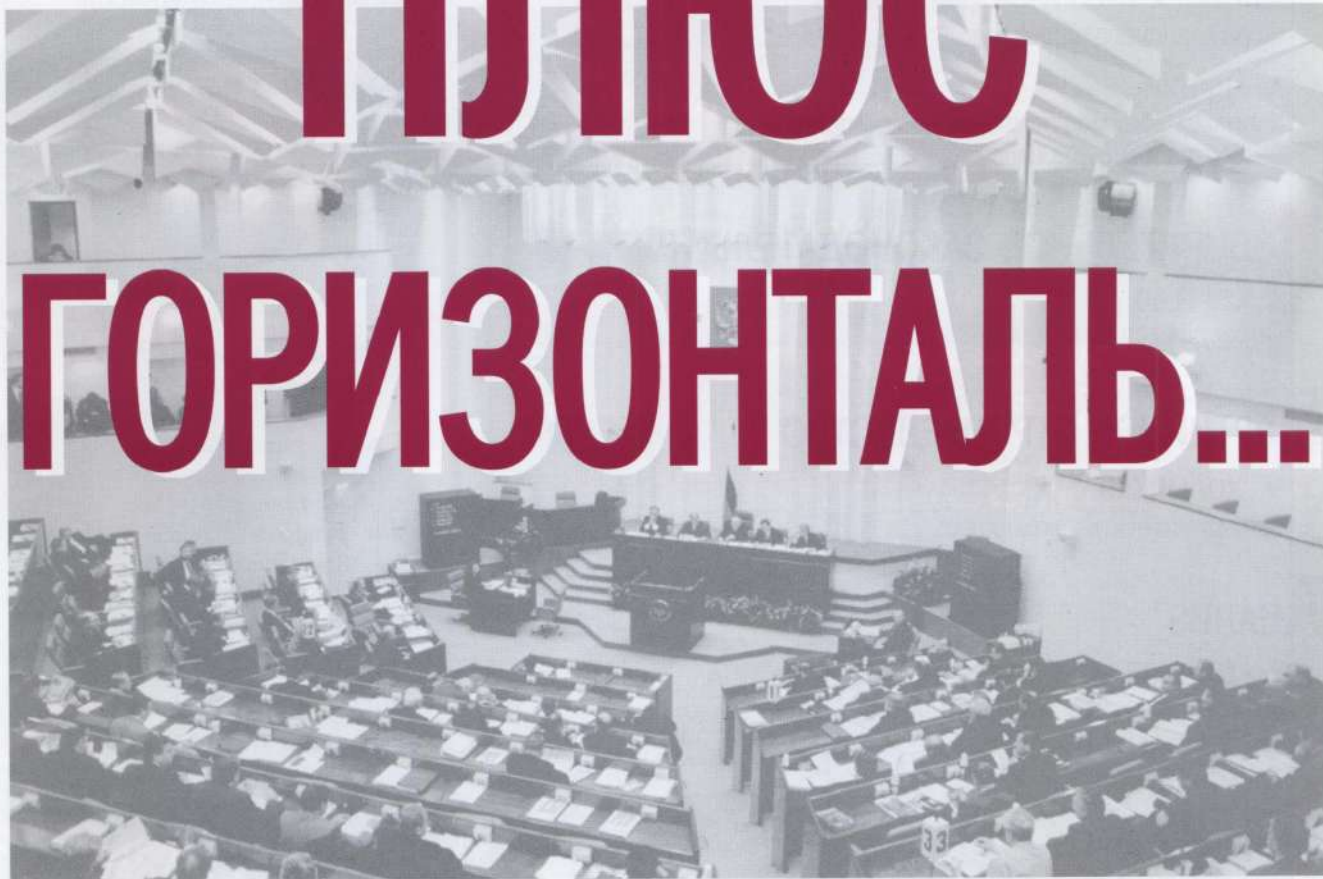


# ПЛЮС ГОРИЗОНТАЛЬ...



Концепции инициативных федеральных законов, подготовленные Независимым институтом выборов и Институтом федерализма и гражданского общества

## I. «О НАРОДНОЙ ИНИЦИАТИВЕ»

Прямое народовластие, о котором говорится в статье 3 Конституции Российской Федерации, ограничено ныне только участием населения страны в выборах и крайне редко проводимых референдумах (последний был восемь лет назад). Других правовых форм непосредственного народовластия, о котором говорится в этой статье, в нашей стране нет.

Важным способом осуществления непосредственной власти народа может стать народная инициатива, которая в широком смысле слова представляет собой коллективное обращение к органам власти по вопросам законодательства или крупных социальных преобразований. Единственное упоминание о ней, и то, только касающееся правотворческой инициативы, содержится в части 2

статьи 94 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, где закреплено положение, по которому законопроекты, подготовленные отдельными гражданами или общественными объединениями, могут быть поданы в Государственную Думу через определенных в Конституции РФ субъектов законодательной инициативы. Но, во-первых, данное



## К НОВЫМ ВЗАИМООТНОШЕНИЯМ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

### I. Обеспечение прав и свобод человека — главное условие эффективного развития России

Извлекая исторические уроки из взаимоотношений общества и власти с древнейших времен до начала 90-х годов XX в., следует заметить, что государство, упорно подавляющее права и свободы человека, неизбежно терпит крушение. Ни авторитарному самодержавию, ни тоталитарному советскому режиму так и не удалось найти оптимального решения проблем взаимодействия с российским обществом, что обеспечило бы условия для свободного развития граждан и процветания России. В свою очередь, российское общество оказалась не способно конструктивно противостоять беззаконию и произво-

лу власти, сформировать эффективные общественные отношения.

Вот почему сегодня главная проблема развития российского общества и государства — полная реализация прав и свобод личности. Выдвижение этой идеи в период крушения СССР и коммунистического режима было неизбежно для власти, объявившей о разрыве с тоталитарным прошлым. Однако опыт 90-х годов XX в. показал, что недостаточно провозгласить и даже закрепить эти идеи в Конституции. Обществу необходимо осознать, а следовательно, дорасти до массового признания, что сутью исторической деятельности людей, ее смыслом и движущей силой является человеческая личность, ее права и свободы. Все остальные структуры и институ-

правило не имеет силы закона и не несет никаких правовых последствий, а, во-вторых, слишком декларативно.

Пополнить и конкретизировать право граждан Российской Федерации непосредственно осуществлять свою власть можно, если принять закон «О народной инициативе».

Закон должен состоять из преамбулы, общих положений, глав о порядке возбуждения и реализации народной инициативы, о субъектах, обладающих правом реализации народной инициативы, об органах, имеющих право и обязанность рассматривать народную инициативу, о порядке рассмотрения и разрешения народной правотворческой инициативы, об обжаловании решений, принятых по результатам рассмотрения народной инициативы, и ответственности за нарушения настоящего закона, а также заключительных положений.

Учитывая, что народная правотворческая инициатива не установлена в Конституции РФ, впредь до внесения в нее изменений и дополнений в разрабатываемом законопроекте следует закрепить положения, обязывающие органы, обладающие правом законодательной инициативы, в случае поступления к ним документов, оформляющих народную правотворческую инициативу, вносить такие законопроекты на рассмотрение Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации или законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, если закон будет регулировать инициативу, затрагивающую предметы ведения как Российской Федерации, так и субъектов РФ.

Целями принятия закона будут необходимость дальнейшей демократизации и де бюрократизации общества, обеспечение реального участия населения в управлении страной.

В нем должны быть раскрыты такие понятия, как «граждане», «петиция», «инициатива», «народная инициатива», «инициативная группа», «петиция», «петиционный процесс», «комиссия по рассмотрению народной инициативы», «подведомственность», «пояснительная записка», «агитация по вопросам народной инициативы», «агитация по вопросам отзыва», «инициаторы голосования», «кампания по проведению отзыва», «кампания по проведению народной инициативы», «наблюдатель», «представитель», «обнародование», «общие результаты», «официальное опубликование», «право на участие в народной инициативе», «средняя норма представительства», «стороны», «уполномоченный представитель» и другие.

К принципам реализации народной инициативы следует отнести возможность граждан Российской Федерации участвовать в народ-

ной инициативе свободно и добровольно, на равных основаниях, а также обладание ими всей полнотой прав на реализацию народной инициативы.

Обязательной нормой закона должно стать общедемократическое положение, согласно которому граждане РФ осуществляют право на народную инициативу независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, политическим партиям, а также других обстоятельств.

Органы, правомочные в соответствии с законом рассматривать народную инициативу, не вправе в то же время оставить ее без рассмотрения. В противном случае они должны нести ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Финансирование народной инициативы будет осуществляться за счет личных средств граждан, средств общественных объединений, политических партий, фондов, иных организаций. Издержки органов государственной власти, связанные с рассмотрением и разрешением народной инициативы, будут покрываться за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации соответственно. Взимание же платы с петицентов (субъектов



ты общества и государства — лишь только инструменты, обеспечивающие права и свободы человека.

Важно заметить, что реализация прав и свобод человека — это не только внутрироссийская потребность, но и внешняя необходимость, которая диктуется развитием России в условиях глобализации мира. В сущности, при всем разнообразии мир един в том, что подлинный прогресс осуществляется только там, где созданы общественные условия для раскрытия главного ресурса цивилизации — человека. Мир в настоящее время более взаимосвязан, чем в прежние времена. Поэтому Россия может стать равноправным партнером в мировом прогрессивном сообществе только тогда, когда будет страной свободных и ответственных личностей, когда будет демократическим и правовым государством с эффективными экономическими отношениями, высоким образовательным, культурным и духовным потенциалом гражданского общества.

Однако в современной России права и свободы человека пока не стали действительно высшей ценностью государства, что обусловлено как предшествующей историей, так и нынешними проблемами страны. У российской власти, впрочем, как и у общества, еще недостаточно внутренних — нравственных — ориентиров на при-

знание и соблюдение прав и свобод личности. Поэтому идея прав и свобод человека, закрепленная в новой Конституции РФ 1993 г., пока не стала, к сожалению, новым «общественным договором», выражающим согласие граждан об общем благе.

Необходимо время для того, чтобы не декларативно, а на деле начать уважать, соблюдать и защищать права и свободы человека как высшую ценность. Требуется немалый исторический опыт, чтобы эти права и свободы стали определять смысл, содержание и применение законов, деятельность исполнительной, законодательной и судебной властей, местного самоуправления. Пока же должностные лица исполнительной власти, представительная власть, нарушающие права и свободы человека и гражданина, практически не несут за это никакой ответственности, несмотря на существующее законодательство. А судебная власть по-прежнему ждет команды «сверху».

Главной причиной отсутствия уважения к правам и свободам человека является низкий уровень правовой культуры граждан.

До тех пор, пока правовая культура российских граждан не вырастет до необходимого уровня, пока идея прав и свобод человека не станет национальной идеей, способной объединить все

народной инициативы) в целях покрытия указанных расходов не допускается.

Должны быть регламентированы обязанности средств массовой информации, в том числе электронных, радиовещательных, печатных (центральных и региональных), обнародовать содержание народной инициативы.

Одна из глав закона может быть посвящена источникам проявления народной инициативы. В ней целесообразно урегулировать характеристику и права субъектов инициативы, которыми могут быть: группа граждан численностью не менее 30 тыс. человек (цифра примерная); общественные объединения (общероссийские, региональные, межрегиональные); политические партии (общероссийские, региональные, межрегиональные).

Важен вопрос о количестве голосов, необходимом для оформления инициативы. Здесь возможны разные варианты. Один из них — число голосов, необходимых для регистрации кандидата в депутаты соответственно в федеральный, региональный или местный представительный орган.

Необходимо также подробно регламентировать порядок реализации народной инициативы гражданами РФ, а также особенности инициативы общественных объединений, политических партий.

Что касается предмета народной инициативы, то в отдельной главе

следует указать, что в порядке народной инициативы могут быть выдвинуты законопроекты, требования публикации официального доклада о состоянии дел в той или иной области экономической, общественной, государственной жизни, внесены предложения о рассмотрении вопросов, имеющих значение для всей Российской Федерации или ее субъектов, возбуждены ходатайства об отставке тех или иных должностных лиц субъектов РФ и другие.

Это могут быть также предложения граждан, направленные на улучшение организации и деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, вне зависимости от их организационно-правовых форм, касающиеся важнейших сфер жизни Российской Федерации, отдельного субъекта или нескольких субъектов РФ.

Петициями могут стать заявления граждан — обращения в целях реализации прав и законных интересов других граждан, а также ходатайства — письменные обращения группы граждан, связанных друг с другом, например, одной профессией или одним событием, с просьбой о признании за ними определенного статуса, прав, гарантий и льгот. Вместе с тем, законом не могут быть разрешены инициативы, связанные с государственной тайной или могущие нанести вред общественному

и государственному устройству Российской Федерации, нарушить ее территориальную целостность, ограничить права и свободы граждан. Такие инициативы остаются без рассмотрения соответствующими органами.

Не будут относиться к народной инициативе ходатайства, петиции, обращения, имеющие целью вмешательство в процессуальную деятельность органов дознания и следствия, судебных органов; обращения, ходатайства, заявления группы граждан Российской Федерации или общественных объединений от имени граждан РФ, содержащие в себе частный интерес, либо обращения, принятые на митинге, собрании и подписанные организаторами или участниками митинга, собрания; обращения, связанные с отношениями, складывающимися внутри коллектива коммерческих организаций и общественных объединений, потребительских кооперативов, некоммерческих организаций, регулируемых нормами федерального законодательства, их уставами и положениями; обращения, связанные с изобретениями, открытиями, рационализаторскими предложениями.

В одной из глав следует регламентировать порядок проявления народной инициативы, процедуру и сроки образования инициативной группы, сбора подписей, требования, установленные для подписного



общество, подвинуть его на новое правовое, политическое, социальное, экономическое и культурное созидание, не будут созданы и реализованы на практике процедуры и институты обеспечения прав и свобод человека. Движение к этой цели предполагает формирование и укрепление гражданского общества. Но для этого нужна целостная стратегия, которой пока нет.

## II. К стратегии укрепления и развития гражданского общества

Выработка комплексной стратегии строительства гражданского общества в России является актуальной задачей государственных и общественных институтов. Гражданское общество создается как определенная система экономических, политических и правовых отношений между людьми, независимая от государства. Каждая личность, как известно, формирует свой образ существующего мира, а на его основе свою модель поведения в обществе. Естественно, эти модели не находятся в неизменном состоянии, и их изменение означает пересмотр приоритетов, переоценку системы ценностей личности. Идущее с таким трудом формирование нового качества российского общества и государства, по существу, отражает смену внутренних ориен-

тиров — ценностей каждой личности. Естественно, этот процесс не может не быть болезненным. Ведь в нем происходит вызревание иных, созвучных новому уровню самосознания и самосовершенствования личности общественных связей, иной, чем прежде, системы гражданских отношений.

Именно поэтому личность должна стать главным объектом и субъектом нынешних преобразований. И комплексная стратегия строительства гражданского общества в России должна быть направлена на формирование такой системы общественных отношений, которая была бы понятной, привлекательной, осознано принятой умами и сердцами большинства граждан страны. Это возможно лишь в случае, когда граждане сами во имя своего блага будут создавать экономические, политические и правовые отношения.

В формировании и укреплении современного гражданского общества мы выделяем три важнейших условия: саморазвитие личности, реализация демократических правовых принципов государства и создание эффективной системы экономических отношений, обеспечивающих экономическую свободу личности, конкурентоспособность хозяйствующих субъектов.

К реализации демократических, правовых принципов развития государства относятся: за-

листа, порядок оформления народной инициативы, ее реквизиты. В положениях, регламентирующих порядок сбора подписей, нужно записать, что он может проводиться по месту работы (в том числе в трудовых коллективах), службы, учебы и жительства, а также в других местах, где сбор подписей не запрещен федеральным законодательством.

Петиционный процесс должен предусматривать комплекс мер, связанных с направлением народной инициативы соответствующим лицом или органом в ту государственную структуру, которая правомочна рассмотреть поставленные в инициативе вопросы.

Возможно, что первоначально народную инициативу будет рассматривать служба Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. На эту службу следует возложить обязанность по дальнейшему направлению народной инициативы по принадлежности (подведомственности).

Соответствующим образом оформленная народная правотворческая инициатива направляется Президенту Российской Федерации, в Государственную Думу или иным субъектам законодательной инициативы. Народная инициатива по другим вопросам государственной и общественной жизни, в том числе субъектов РФ, направляется по принадлежности в Федеральное Собрание Российской Федерации,

Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Федерации.

Для рассмотрения народной инициативы во всех случаях в государственном органе, которому она адресована, создается специальная комиссия. В законе будет установлено, кто может входить в эту комиссию по рассмотрению народной инициативы. Это могут быть государственные и муниципальные служащие, представители общественности, граждан, выступивших с данной инициативой, эксперты, представители науки.

Комиссия, рассматривающая народную инициативу, должна иметь право запрашивать и безотлагательно получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, коммерческих, некоммерческих организаций информацию и документы, необходимые для рассмотрения и разрешения поднятых вопросов; привлекать специалистов для проведения экспертизы народной инициативы; заслушивать экспертов, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, представителей общественных объединений, иных лиц, а также самих граждан, с их согласия, по вопросам, изложенным в народной инициативе.

В законе должно быть установлено, что органы государственной

власти, органы местного самоуправления, иные учреждения, организации с различной формой собственности обязаны оказывать содействие комиссиям и органам, рассматривающим народную инициативу.

Важно предусмотреть возможность назначения публичных слушаний по народной инициативе, которые могут проводиться как после всенародного обсуждения, так и в ходе рассмотрения народной инициативы. В законе следует установить сроки рассмотрения и разрешения вопросов, поднятых народными инициативами.

Например, сроки по рассмотрению народной правотворческой инициативы, в том числе по изменению Конституции РФ, могут достигать трех лет, сроки по рассмотрению иных народных инициатив — от полугода до года. Для рассмотрения относительно крупных петиций можно установить трехмесячный срок со дня их поступления в соответствующий орган.

Закон должен содержать гарантии, в соответствии с которыми орган, рассматривающий народную инициативу, разрешает поставленные в ней вопросы по существу.

По результатам рассмотрения инициатива либо удовлетворяется, либо разрабатываются меры (план мероприятий) по разрешению поставленных в ней вопросов. Компетентный орган может прийти к выводу, что вопросы, поставлен-



щита прав и свобод человека и гражданина, равноправие граждан, верховенство закона, разделение властей, независимая судебная система, развитое местное самоуправление, эффективная многопартийность, независимые свободные СМИ, демократические и свободные выборы, гражданские инициативы. Но демократия не устанавливается актом разрушения тоталитарной социальной организации. Становление демократии в России — это процесс, который займет еще многие годы и движущей силой которого являются личности и наиболее активные слои общества, заинтересованные в становлении правовых институтов государства, в повышении правовой культуры граждан, основанной на признании верховенства закона и приоритетности прав человека.

В связи с этим представляется актуальным расширить возможности участия граждан в управлении на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, усилить их контроль над исполнительной, представительной, судебной властями, включить россиян в процесс принятия важных государственных решений.

Реализация этих задач требует от общества и государства принятия следующих мер.

**Первое.** Повысить прозрачность, открытость и публичность власти.

ные в народной инициативе, не решаемы. Он вправе также отвергнуть народную инициативу, поскольку в соответствии с данным законом эта инициатива не может быть признана таковой. Наконец, он может направить народную инициативу в заинтересованный орган государственной власти для сведения или использования в качестве вспомогательного материала.

После принятия решения по соответствующей народной инициативе орган, ответственный за ее рассмотрение и принявший это решение, в обязательном порядке информирует авторов инициативы (патентов) о принятом решении.

Представители граждан, общественных объединений, выдвинувших народную инициативу, вправе знакомиться со всеми документами, связанными с рассмотрением и разрешением поставленных вопросов.

Народная инициатива может привести к вынесению поднятых ею вопросов на всенародное обсуждение в связи, в частности, с предлагаемыми изменениями и дополнениями в Конституцию РФ, или поскольку в ней поднимаются важнейшие вопросы государственной жизни, затрагивающие в массовом порядке права и свободы граждан, а также в ряде случаев в связи с правотворческой народной инициативой.

Народная инициатива может быть оставлена без рассмотрения, если она подана по вопросу, уже бывшему предметом народной инициативы, по которой принято решение, сохраняющее свою силу. Об этом письменно извещаются представители граждан или общественных объединений, выступивших с инициативой.

В законе также должны содержаться нормы о порядке обжалования решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, связанных с отказом в реализации народной правотворческой инициативы. Необходимо определить органы, рассматривающие жалобы на нарушение права граждан Российской Федерации на народную инициативу, и порядок их рассмотрения. Первое место среди них будут занимать суды Российской Федерации. С учетом готовящихся изменений в гражданско-процессуальное законодательство рассмотрение данной категории дел следует отнести к судам административной юрисдикции.

Помимо судов правом рассмотрения жалоб на нарушение права граждан на управление делами государства обладают органы, правомочные применять меры соответствующего реагирования на факты нарушения прав населения Российской Федерации, в том числе Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации,

**Второе.** Наделить законодательные органы власти существенными полномочиями в формировании исполнительных структур.

**Третье.** Развивать гражданские инициативы. Граждане должны иметь право участвовать в консультативных референдумах и обсуждении законопроектов, выступать с законодательными инициативами. Должен быть возрожден в новом качестве институт всенародного обсуждения важнейших вопросов государственной жизни.

Все это требует разработки новых правовых процедур, так как сегодня в России отсутствует законодательное регулирование этих вопросов. В этой связи Институт федерализма и гражданского общества совместно с Независимым институтом выборов разработал законопроекты, концепции которых печатаются в этом номере журнала.

### III. Самоуправление личности - главная движущая сила развития общества и государства

Решение задач общественного и государственного строительства на современном этапе идет недостаточно эффективно. Свидетельством тому является циничный «торг» за спиной граждан между региональной властью и федеральным

органы прокуратуры и юстиции.

Следует установить административную, а в некоторых случаях и уголовную ответственность за нарушение права народной инициативы, а также политико-правовую ответственность, которая может заключаться в вынесении предупреждения, предостережения органу, должностному лицу, ответственному за принятие решения по народной инициативе.

### II. «О ВСЕНАРОДНОМ ОБСУЖДЕНИИ ПРОЕКТОВ ЗАКОНОВ И ИНЫХ ВОПРОСОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ»

Участие граждан в обсуждении проектов важнейших законов и значимых вопросов государственной и общественной жизни, с одной стороны, обеспечивает учет мнения миллионов людей, делая принимаемые на этой основе решения максимально обоснованными, а, с другой, воспитывает в членах общества сознательных участников строительства своей жизни. В демократическом обществе существует прямая зависимость между законодательством и общественным мнением. Людей нельзя оставлять за бортом, например, таких решений, которые касаются избирательной системы, то есть способов формирования государственной власти или



Центром по поводу возможности высших должностных лиц регионов избираться на третий срок. Ровно год высшие должностные лица республик Башкортостан, Татарстан, Адыгея, Коми игнорируют решение Конституционного Суда Российской Федерации о неконституционности целого ряда положений конституций этих республик. Властями более 40 регионов не исполняются требования федерального законодательства и Конституционного Суда о нелегитимности договорных отношений. Недавние действия суда в Приморье, снявшего с регистрации на канун дня голосования одного из кандидатов на должность губернатора, показали, что выборы, в которых участвуют граждане, — только ширма для одобрения того выбора, который был сделан во властных кабинетах. Примеры можно продолжать.

Все это во многом обусловлено невысокой правовой и политической культурой граждан, ненадлежащим исполнением властью своих задач и обязанностей по защите прав и свобод человека, отсутствием целостной стратегии общественного и государственного строительства. Например, сегодня имеются два подхода к строительству современной России.

Первый из них, унаследованный от исторического прошлого, можно охарактеризовать как «па-

терналистский», или бюрократический. Он предполагает, что общество и государство строятся «сверху» и являются как бы благом, дарованным гражданам властью. С этой точки зрения гражданские отношения представляются не основой и движущей силой развития страны, а элементом государственной политики, обеспечивающим, прежде всего, устойчивость существующей власти, основанной на внутренних договоренностях о разделении собственности, финансовых и материальных ресурсов, недр и политических полномочий. Данный подход, которым руководствуются некоторые политические силы, исходит из понимания строительства Российской Федерации как процесса договора властей разных уровней по разграничению полномочий, как некоего политического торга между элитами федерального Центра и субъектов Федерации, обеспечивающего возможность внутренней самоорганизации власти.

При таком бюрократическом понимании общественных отношений на первый план выходят этнический фактор, межбюджетные отношения Центра и субъектов Федерации и другие предметы ведения властей. В стороне остается проблематика прав и свобод человека и ценностей гражданского общества. Из общественных отношений выпадает главный их субъект — их истинный

партийного структурирования общества, определяющего взаимодействие социальных групп и слоев. Наверное, прежде чем принимать закон о ввозе в Россию из-за границы отработанных ядерных материалов, стоило посоветоваться с народом. Многим очевидно, что без учета мнения населения нельзя оптимально решить проблему рыночного оборота сельскохозяйственных угодий и т.д.

Истории советского государства знакомо законодательное регулирование процедуры общественного обсуждения проектов законов и других важнейших вопросов. В июне 1987 г. Верховным Советом СССР был принят закон СССР «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» в целях содействия развитию участия граждан в выработке решений по важным вопросам государственной и общественной жизни на основе широкой гласности, сопоставления и учета различных мнений и предложений трудящихся. Являясь достижением начала перестроечной эпохи, закон носил декларативный характер и практически не устанавливал порядка обсуждения, не раскрывал процедуры рассмотрения высказываемых замечаний и предложений, не устанавливал обязательность учета замечаний. По сути дела, хотя этот закон формально не отменен, он фактически не действует.

В России вопросы общественного обсуждения проектов правовых актов регулируются на уровне субъектов Федерации и то далеко не всех. Применяются эти акты крайне редко. В некоторых отраслях и сферах управления установлены правила, по которым принимаемые в этих отраслях и сферах акты выносятся на обсуждение общественности. Но всего этого мало. Назрел вопрос о подготовке федерального закона о всенародном обсуждении законодательных инициатив и других вопросов государственной и общественной жизни.

По сути, все принимаемые в стране, вступившей на путь демократического развития, законы должны отражать результаты совместной работы не только депутатского корпуса, правовых управлений Правительства и Администрации Президента России, но и представителей общественных объединений, предпринимательских, научных кругов, населения страны. Можно, конечно, выносить законопроекты на референдум — всенародное голосование граждан Российской Федерации, но процедура его проведения достаточно сложна и требует значительных материальных, финансовых, людских затрат.

Более эффективна, проста и экономична именно система общественного обсуждения законодательных инициатив.

Участие населения России в экспертизе законопроектов дает возможность получить достоверную информацию о качестве проекта закона, сформировать аргументированную позицию в пользу его принятия или не принятия, защитить или отвергнуть его на достаточном высоком уровне, а также сделает законопроект более ясным, прозрачным, ограничит возможности его незаконного лоббирования.

В законе необходимо определить цели его принятия, подчеркнуть, что общественное обсуждение законодательных инициатив реализует конституционное право граждан на непосредственное осуществление власти, принадлежащей народу и гарантирующей гласность обсуждения важнейших для Российской Федерации вопросов государственной и общественной жизни.

К основным терминам, которые предполагается использовать и которые следует пояснить, относятся «обсуждение», «общественное обсуждение», «всеобщее (всенародное) обсуждение», «представители общественности», «трудовые коллективы», «документ», «информация», «заказчик», «наблюдатель», «заклучение», «представитель», «декларация», «пояснительная записка», «рабочая группа», «комиссия» и другие.

Основными принципами проведения всенародных обсуждений



творец — гражданин, стремящийся к свободе и самоуправлению. В результате права и свободы личности остаются незащищенными, а общество в который раз оказывается отчужденным от власти, и, разумеется, нельзя говорить ни о каком самоуправлении граждан. Не приходится удивляться, что сторонники такого подхода защищают, прежде всего, интересы бюрократии. Они игнорируют мировой опыт развития общественных отношений, препятствуют интеграции России в демократическое, правовое и экономически развитое мировое сообщество.

С нашей точки зрения, именно общественные отношения обуславливают социальное и государственное устройство. Поэтому отношения граждан всегда первичны, а структуры государства и общества — вторичны. Решение задач общественного и государственного строительства, связанных с совершенствованием структуры и взаимодействия органов власти, является не целью, а только инструментом в достижении истинных целей России, которые лежат в сфере гуманистических и демократических ценностей. Поэтому мы придерживаемся другого подхода — исходящего из того, что основной движущей силой общественных отношений являются самоуправляющиеся личности, воля граждан, стремящихся закрепить свои ценностные установки — права и сво-

боды — в качестве обязательных политико-правовых институтов. Такой подход строится на признании природы общества и государства как системы общественных, гражданских ценностей, положенных в основу социального и государственного устройства. Именно этот подход адекватен мировой глобализации.

Задача современного развития России, согласно этой точке зрения, состоит в установлении между обществом и властью партнерских отношений, которые наилучшим образом, благодаря реализации прав и свобод человека, обеспечивают благополучие граждан и интересы государства. Главное отличие такого демократического подхода от бюрократического заключается в том, что отношения граждан понимаются как способ самоорганизации и самоуправления личности, общества, а не власти. Другими словами, развитие общественных отношений определяет структурное строительство и общества, и государства, а не наоборот.

Но совершенствование демократических институтов — это, говоря словами К.Поппера, всегда проблема, стоящая перед личностями, а не перед институтами. В самом деле, любая демократия есть не что иное, как постоянная борьба граждан за свои права, за партнерскую, ответственную, честную и эффективную государствен-

будут являться максимальная гласность, объективность, всеобщность охвата участников, свобода от воздействия на них государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц. В законе следует также установить принцип обязательности учета высказанных при всенародном обсуждении предложений, замечаний, рекомендаций.

Субъектами всенародного обсуждения будут являться граждане Российской Федерации. Стоит оговорить порядок участия во всенародном обсуждении лиц, не достигших 18 лет, с использованием норм гражданского законодательства. Во всенародном обсуждении вправе участвовать также и граждане РФ, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации. Наряду с гражданами РФ коллективными субъектами всенародного обсуждения могут быть политические партии, общественные объединения, трудовые, учебные коллективы, собрания по месту жительства.

В законе целесообразно перечислить законопроекты, по которым проведение всенародного общественного обсуждения обязательно. Сюда, в частности, можно отнести все законопроекты, затрагивающие социальные и политические права граждан РФ, а также проекты «конфликтных законов».

Кроме того, надо установить и ограничения обсуждения (это может касаться вопросов государственной тайны).

К видам всенародного обсуждения могут относиться:

- ◆ обсуждения, по результатам которых вносятся замечания и предложения;

- ◆ обсуждения, результатом которых будет одобрение или неодобрение гражданами РФ той или иной законодательной инициативы.

В федеральном законе возможна разная мера регулирования общественных обсуждений федерального и регионального уровней. Вместе с тем, допустимо и иное решение, когда субъекты РФ принимают самостоятельные законы о народном обсуждении законодательных инициатив.

Расходы, связанные с обсуждением проектов законов и других важных вопросов государственной жизни, будут соответственно покрываться за счет федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ.

Специально следует оговорить вопрос о том, когда может быть назначено всенародное обсуждение законопроекта. К примеру, в пункте 6 статьи 119 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации установлено, что Государственная Дума может принять решение о всенародном обсужде-

нии законопроекта, принятого в первом чтении. Это правило можно распространить и на всенародное обсуждение законопроектов, не прошедших первое чтение. Что касается иных вопросов государственной и общественной жизни, то начало такого обсуждения должно определяться в правовом акте, которым это обсуждение устанавливается.

Субъектами назначения всенародного обсуждения могут быть Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, не менее одной трети субъектов РФ, группы граждан, общественные объединения.

Комитеты, комиссии палат парламента, государственные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления могут выступать с рекомендациями о необходимости вынесения того или иного законопроекта на всенародное обсуждение.

Субъекты — инициаторы всенародного обсуждения должны обладать равными правами, в соответствии с которыми никакой другой орган не будет вправе отменить или проигнорировать принятое ими решение об объявлении всенародного обсуждения.

Необходимо определить, каким актом назначается обсуждение, а в случае проявления инициативы



ную власть. Поэтому все зависит от гражданской активности людей, их творческой и жизненной энергии, уровня культуры и образования, нравственности и правового мышления.

За последние полтора десятилетия в России накопился серьезный созидательный потенциал свободных и ответственных граждан. Он позволяет создавать принципиально новые правовые, экономические, политические и культурные реалии, которые изменяют общественные институты и заставляют меняться государственную власть. России, для того, чтобы быть конкурентоспособной в современных условиях глобализации, необходимо стимулировать выход созидательной энергии своих граждан, поэтому, чтобы не отстать от времени, мировых процессов, наша власть должна перестроиться и обеспечить раскрытие творческого потенциала личности.

Самоорганизация и самоуправление состоящего из свободных и ответственных личностей гражданского общества основывается на безусловном признании, соблюдении и защите основных прав и свобод человека. Это означает готовность граждан к диалогу различных точек зрения, уважение интересов не только целого, но и его составляющих, способность к социальной и политической консолидации на основе широкого общественного согласия. Система властных ор-

ганов при этом должна структурно выстраиваться так, чтобы максимально обеспечить права и свободы человека, удовлетворить интересы развития общества. В такой системе общественных отношений на первое место неизбежно выходит свободная, ответственная и самоуправляющаяся личность — движущая сила общества и государства.

Таким образом, российская власть должна понять, что в современных условиях развития страны и мира без раскрытия творческого и созидательного потенциала человека нельзя достичь благополучия общества и прогресса России, невозможно на равных конкурировать с развитыми странами. В достижении этих целей власть обязана перейти к практике, когда граждане сами начнут формировать свои общественные структуры, сами начнут строить соответствующие потребностям прав и свобод человека институты государства. В данном процессе власти потребуются предельно упростить и сделать максимально открытой и прозрачной структуру органов государственной власти, повысив тем самым ответственность, профессионализм и эффективность государства. Власть должна понять, что чем прозрачнее и ближе к людям будут ее структуры управления, чем современнее и полнее будут ее ответы на запросы личности и общества, тем устойчивее, гибче и жизнеспособнее она станет.

гражданами и общественными объединениями следует подробно регламентировать порядок ее выдвижения, включающий в себя создание инициативной группы, ее количественный состав, процедуру сбора подписей, официальное оформление инициативы или же, в случае, если будет приниматься самостоятельный закон о народной инициативе, включить в данный правовой акт отсылочные нормы к нему.

После принятия решения о назначении всенародного обсуждения информация об этом официально сообщается в средствах массовой информации. В информации, помимо сведений о выносимом на обсуждение проекте, указывается орган, в который направляются соответствующие замечания, предложения, дополнения по выносимым на всенародное обсуждение проектам. Официальный печатный орган, в котором такая информация размещается, устанавливается в законе.

Принцип гласности предполагает, что ход обсуждения всесторонне освещается в средствах массовой информации; предложения и замечания граждан, трудовых коллективов, органов местного самоуправления, политических партий, иных субъектов общественного обсуждения в обязательном порядке распространяются СМИ разных видов в виде

обзоров или в ином обобщенном виде. В законе должны быть определены условия публикации таких материалов.

Помимо обязательной публикации проекта обсуждаемого правового акта в средствах массовой информации в законе следует указать, что органы государственной власти субъектов РФ и, в особенности органы местного самоуправления, а также администрации предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, принимают со своей стороны меры по доведению до сведения населения, трудовых коллективов вынесенного на всенародное обсуждение законопроекта или иного вопроса государственной и общественной жизни.

Целесообразно установить обязанности органа, который будет аккумулировать, анализировать и принимать решения по всем поступающим в результате обсуждения предложениям и замечаниям. В каждом конкретном случае такой орган будет определяться в правовом акте о назначении всенародного обсуждения.

В органе, который будет систематизировать поступающие предложения, поправки, замечания, создается комиссия с участием ученых, экспертов, представителей различных специальностей. Следует закрепить, что в такие комиссии входят и представители от граждан

(групп граждан), общественных объединений, политических партий, которых необходимо наделить определенными полномочиями по ознакомлению с поступающими предложениями, результатами учета замечаний, иными материалами, статистическими данными, то есть правом осуществления контроля за результатами рассмотрения поступающих предложений. В трудовом, учебном коллективе могут создаваться рабочие группы, которые будут уполномочены обобщать поступающие от членов коллектива предложения и направлять итоговые документы по назначению.

В законе необходимо регламентировать порядок реализации результатов общественных обсуждений, процедуру официального оформления этих результатов, а также установить требования по оформлению итогов обсуждения.

Следует урегулировать вопросы ответственности государственных органов и должностных лиц за действия, направленные на воспрепятствование реализации права граждан на всенародное обсуждение важнейших вопросов государственной жизни, либо бездействие, связанное с принятием мер по учету предложений, высказанных на всенародном обсуждении, или реализации его результатов.

