

УСЛЫШАТЬ НАРОД

Стало уже банальным утверждение, что для развития демократии необходим диалог государственной власти и народа, а усиление вертикали власти должно сочетаться с развитием ее отношений по горизонтали. Но что конкретно означает диалог власти и народа? Что такое отношения по горизонтали?

Некоторые считают, что для связи государственно-властных структур с гражданским обществом, выяснения общественного мнения по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни достаточно социологических опросов, телевизионных передач типа «Глас народа», «Свобода слова», выступлений в средствах массовой информации государственных деятелей и специалистов – социологов, политологов и др. Действительно все это полезно. Нужно куда более широкое и объективное освещение в СМИ мнений различных социальных слоев по самым острым экономическим, политическим и социальным проблемам. Но даже такая весьма разветвленная информация не решит проблемы полностью. Необходимы организационные институты, юридически обеспечивающие регулярное зондирование органами власти мнений, суждений, точек зрения людей по поводу того, что делается и что намерено делать государство для миллионов своих сограждан.

В номерах 7–8 и 9–10 нашего журнала были опубликованы инициативные проекты федеральных законов «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов и вопросов, требующих законодательного решения» и «О гарантиях права граждан Российской Федерации на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации». Эти законопроекты разработаны Независимым институтом выборов и Институтом федерализма и гражданского общества и вынесены на суд читателей.

Еще на стадии подготовки законопроектов мы предвидели скептическое отношение к ним со стороны определенной части госаппарата. Это естественно – дополнительные механизмы вовлечения граждан в управление делами государства могут повлечь новые хлопоты для государственных структур. Однако отзывы, поступающие в редакцию журнала, убеждают нас в правильности общей постановки вопроса о развитии правовых инструментов народовластия, показывают неподдельный интерес к нашим инициативам.

Мы планируем публиковать наиболее интересные отклики на законопроекты. Начинаем с заключений, поступивших из мэрии Москвы и подготовленных первым заместителем начальника Управления по связям с органами законодательной и исполнительной власти А.О. АЛЕКСАНДРОВЫМ.

ОБСУЖДЕНИЕ НЕ ДОЛЖНО СТАТЬ СРЕДСТВОМ МАНИПУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ МНЕНИЕМ

Общественное обсуждение важных вопросов государственной жизни как один из институтов непосредственной демократии может выполнять важную функцию выявления мнения населения в тех условиях, когда проведение референдума является либо несоразмерным по организационным и материальным затратам характеру и правовым последствиям обсуждаемой проблемы, либо может вызвать чрезмерное общественное напряжение. Кроме того, в силу более «мягкого» по правовым последствиям результата общественного обсуждения могут устанавливаться и не такие жесткие, как применительно к референдуму, требования к порядку его инициирования, что облегчит доступ граждан к выражению ими позиции по значимым вопросам жизни государства и общества. Сказанное свидетельствует о большой общественной пользе этого института.

Сейчас формально не утратил юридическую силу Закон РСФСР от 20 апреля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни». Но он, можно сказать, забыт — никаких обсуждений на общероссийском уровне в последнее десятилетие

не проводилось (единственное исключение — обсуждение проекта Устава Союза Беларуси и России, но оно прошло почти незаметно). Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, согласно пункту 6 статьи 119 своего Регламента, вправе принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении. Этого, однако, не делается.

Принятие нового закона может стимулировать использование такого института непосредственной демократии, как общественное обсуждение. Тем не менее потребность в его принятии все же должна быть подтверждена попытками реализации в этой сфере действующего законодательства. В этом случае значимость законодательного регулирования общественного обсуждения станет очевидной.

Принципиальное сомнение состоит в том, не станет ли общественное обсуждение способом манипулирования общественным мнением, создания видимости поддержки населением определенных решений, а следовательно, способом оказания давления на законодателя. Ведь очевидно, что при современном уровне так называемого

«пиара» и использовании определенных технологий не составит труда организовать «волну» общественной поддержки того или иного решения. По своей природе институт обсуждения оставляет значительно меньше возможностей для выявления подлинной воли избирателей, чем референдум, и дает при этом сопоставимые возможности ссылаться на волю народа. Кроме того, неограниченность агитации в ходе обсуждения (в отличие от выборов и референдума) создает большие возможности влияния на общественное мнение и, соответственно, на результат обсуждения. Единственное, что хотя бы отчасти снимает эти опасения, — надежда на добросовестность субъектов правоотношений, связанных с обсуждением и его правовыми последствиями. Однако если применительно к обсуждению на уровне субъектов Российской Федерации и в муниципальных образованиях определенной подстраховкой является деятельность федеральных контрольных органов, то применительно к реализации последствий общенационального обсуждения возможности таких гарантирующих механизмов в значительной мере снижены.

Представляется возможным расширить перечень предметов обсуждения, в том числе включив в него обсуждение проекта поправок к Конституции Российской Федерации (хотя поправки, согласно статье 136, принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, с последующим одобрением органами законодательной власти не менее двух третей субъектов Российской Федерации, лучше прямо указать на них как на особый предмет обсуждения), а также международных договоров. К числу обсуждаемых

можно отнести также вопросы, не являющиеся предметом нормативного регулирования (например, об отчуждении отдельных, особо крупных объектов государственной собственности).

Некоторые введенные ограничения в части предмета выявления воли избирателей, уместные, как правило, по отношению к референдуму, представляются излишними применительно к обсуждению в силу его консультативной природы. Речь идет о вопросах бюджета (подпункт «г» пункта 3 статьи 5 предлагаемого проекта закона).

Необходимо более подробно определить процедуру обсуждения вопроса за пределами комиссии общественного обсуждения: предусмотреть собрания граждан по месту работы и жительства с принятием резолюций и т.п.

Считаем целесообразным не форсировать принятие данного закона, а выявить действительную потребность в наличии института общественного обсуждения на федеральном уровне и, главное, предусмотреть четкую систему гарантий от злоупотребления им.

ЗАКОН ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН НЕОБХОДИМ

По нашему мнению, вопрос о принятии на федеральном уровне закона об обращениях граждан и обсуждении общих концептуальных подходов назрели. В частности, считаем важным то, что в одном акте объединены правовые нормы о петициях и других обращениях, закреплены права на обращения не только в органы государственной власти, но и в иные организации, осуществляющие властные полномочия, а также проявлена определенная жесткость в регулировании исполнения адресатами обращений своих обязанностей.

Законопроект отличает высокий уровень юридической техники. По многим аспектам можно признать его преимущество перед Федеральным законом «Об обращениях граждан», который сейчас, после отклонения Президентом Российской Федерации (ранее он был отклонен Советом Федерации, но Государственная Дума приняла его квалифицированным большинством голосов повторно в той же редакции), находится на рассмотрении

специальной комиссии, созданной Государственной Думой. В работе этой комиссии участвует и Совет Федерации (по имеющимся сведениям, она еще формально функционирует, но никакие новые решения не приняты). Поэтому было бы целесообразным сделать сравнительную таблицу, иллюстрирующую соотношение ключевых положений данного проекта закона и Федерального закона, уже находящегося на стадиях законодательного процесса, а также тех оснований, которые послужили для отклонения последнего Советом Федерации и Президентом Российской Федерации. Можно предположить, что в существенной степени это подчеркнет преимущество нового законопроекта.

Несмотря на общую высокую оценку законопроекта, к нему имеется ряд замечаний. Одно из них носит концептуальный характер: как представляется, в некоторых случаях абсолютизация права на обращения может помешать нормальному ходу работы соответствующих органов и организаций. Поскольку права и свободы

человека являются высшей ценностью, определяют смысл, содержание и применение законов (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), само по себе неудобство в реализации права на обращения для органов государственной власти и организаций не может быть весомым аргументом против соответствующих норм. Однако органы и должностные лица государственной власти, как правило, выполняют функции, связанные с реализацией и других прав и свобод, кроме права на обращение. Согласно части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Следовательно, кропотливое выполнение функций по рассмотрению обращения гражданина не должно создавать сложности в реализации через эти органы прав иных лиц.

Вполне обоснованными были бы, например, требования о представлении данных для рассмотрения обращений самими заявителями,

если это не создает непреодолимых препятствий для обращения.

Однако пункт 2 статьи 15 законопроекта возлагает обязанность по сбору документов на рассматривающий орган или организацию. Представляется также малореалистичным требование о предоставлении гражданам возможности участвовать в рассмотрении их обращений (пункт 3 статьи 15). Это приведет к превращению рассмотрения обращений в органах государственной власти в квазисудебную процедуру, что, безусловно, будет мешать осуществлению основных функций данного органа. Защита права на обращение гарантируется требованиями обоснованности ответа на обращение, а также возможностью обжаловать его в суд.

Неоправданно коротким

представляется общий срок в 15 дней для рассмотрения обращений (пункт 2 статьи 14 законопроекта). Если по заявлениям и жалобам он обявним потребностью защиты прав и свобод, то по предложениям он мог бы быть более продолжительным, например в 30 дней, не в порядке исключения, а как общее правило.

Есть замечания и предложения более частного характера. Например, неясно, каков может быть порядок обжалования решения по петиции (пункт 8 статьи 5) или предложению (пункт 4 статьи 6) и, главное, что может быть предметом обжалования, если в этих формах обращения речь идет прежде всего не о защите конкретных прав, а о совершенствовании государственного (и муниципального) механиз-

ма, то есть решение принимается в основном исходя из целесообразности. Абзац третий пункта 2 статьи 12 предусматривает, что обращения, поступившие в органы государственной власти Российской Федерации, могут направляться в государственные органы субъектов Российской Федерации по подведомственности и в то же время не предусматривает направление по подведомственности поступивших в государственные органы субъектов Российской Федерации обращений в органы государственной власти Российской Федерации. Похожая ситуация с обращениями, поступившими в органы местного самоуправления. На наш взгляд, возможность передачи обращений между различными уровнями государственной власти по подведомственности ускорит их рассмотрение.

«СМЕЯТЬСЯ ПРАВО НЕ ГРЕШНО...»

По страницам Интернет-сайтов



На улице на стене висят два портрета. Слева — кандидат в мэры, справа — «его разыскивает милиция». Подходит старушка. Она плохо видит. Долго смотрит, потом вздыхает и говорит: «Эх, кого же выбрать-то. Справа-то вроде симпатичнее».



Говорят, что Альберт Гор завел себе собаку, назвал «Выборщик» и достает ее командой «Дай голос!».



Кандидаты в депутаты договариваются перед «круглым столом», который через 15 минут будет транслироваться по телевидению в прямом эфире: «Можно сколько угодно жаловаться на трудности, главное — не называть фамилии тех, кто их создает».



Передача по телевидению о выборах: «...Это первые выборы, на которые г-н Ельцин явился в качестве простого избирателя. Его бронированный мерседес подъехал...»



У Курского вокзала видел такси: под лобовым стеклом рядом с пустующим местом переднего пассажира красовалась табличка «Голосуй! Или проиграешь...»



Лозунг на избирательном участке: «Будьте культурны — плюйте в урны!».



Предвыборная программа Путина по проведению реформ:

1. Сделать людей богатыми и счастливыми. Приложение. Список людей прилагается.