

Лаврентьева Н.А., начальник информационно-аналитического управления Законодательного собрания Нижегородской области, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия

Народовластие и публичная власть в конституционной реформе

В Послании Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года Президент РФ многократно обращался к теме народовластия, в том числе: «новое качество государственного управления требует прямого диалога с гражданами»; «и, повторю, с их активным участием»; «чтобы талантливые и достойные люди играли значимую, лидерскую роль в национальном развитии, мы запустили проект “Россия — страна возможностей”»; «я прошу Общероссийский народный фронт взять под контроль ход оснащения, строительства и ремонта ФАПов»; «новые возможности для участия людей в жизни страны. Для нас значима каждая созидательная инициатива граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций, их стремление внести свой вклад в решение задач национального развития»; «движение к этой цели... возможно только при активном участии общества, наших граждан»; «вынести на общественное обсуждение ряд конституционных поправок»; «полномочия и реальные возможности местного самоуправления — самого близкого к людям уровня власти — могут и должны быть расширены и укреплены»; «уверен, что свои идеи выскажут общественные объединения, партии, регионы, юридическое сообщество, граждане страны. Необходимо самое широкое публичное обсуждение»; «считаю необходимым провести голосование граждан страны по всему пакету предложенных поправок в Конституции Российской Федерации. И только по его результатам принимать окончательное решение»; «сильную, благополучную, современную Россию мы сможем построить только на основе безусловного уважения к мнению людей, к мнению народа»; «вместе, сообща мы обязательно изменим жизнь к лучшему. Часто говорю слово — “вместе”, потому что Россия — это мы»¹.

В то же время в Проекте № 885214-7 закона РФ о поправке Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»² роль народовластия незаслуженно, на наш взгляд, обойдена вниманием, за исключением статьи 2, предусматривающей вынесение названного Проекта закона на общероссийское голосование.

Кроме того, в целях подготовки предложений о внесении поправок в Конституцию РФ Президент РФ образовал представительную (см. таблицу 8) рабочую группу³. Личный авторитет и профессионализм каждого из 75 членов в своей области деятельности не вызывают сомнений, однако большинство из них являются руководителями, причем, как правило, организаций, не связанных с теорией и практикой конституционного строительства. А непрозрачность процедуры формирования и деятельности этой рабочей группы, скоротечность завершения начального этапа (через 5 дней после образования рабочей группы Президент РФ внес Проект № 885214-7 в Государственную Думу России) повлекли не во всем справедливые, но оправданные нарекания в целесообразности введения в процедуру законотворчества такого оригинального «формирования».

Участие граждан в осуществлении публичной власти — один из наиболее обсуждаемых институтов в современной России. Статья 3 Конституции РФ называет народ «единственным источником власти», однако в тексте Конституции форм участия граждан в осуществлении публичной власти названо немного (см. таблицу 9).

Правовое регулирование реализации форм участия граждан в осуществлении публичной власти (в отличие от институтов представительной демократии) предусмотрено ни в Конституции РФ, ни в федеральных конституционных законах, а в специальных федеральных законах (см. таблицу 10).

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 28.01.2020).

³ О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации: распоряжение Президента РФ от 15 января 2020 г. № 5-рп. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/0001202001150021> (дата обращения: 28.01.2020).

КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ, СЕМИНАРЫ

Таблица 8

Состав рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации

№ п/п	Публично-правовой статус лиц в составе рабочей группы		Количество	
	организация	разновидность		всего
1	Законодательная власть	Федеральное Собрание	17	25
		субъектов Российской Федерации	8	
2	Иные государственные органы		1	
3	Научные и учебные заведения	ректоры (директоры, президенты)	5	12
		руководители стр. подразделений	7	
4	Государственные учреждения и предприятия		5	
5	Общественно-государственные формирования	Общественная палата России	2	14
		Народный Фронт	3	
		волонтерские, поисковые организации	3	
		промышленников и предпринимателей	3	
		иные	3	
6	Профсоюзные организации		4	
7	Национальные общественные организации		5	
8	Иные лица (спортсмены, инвалиды, пианисты и др.)		9	
ИТОГО			75	

Таблица 9

Конституционные формы участия граждан в осуществлении публичной власти

№ п/п	Формы участия граждан в осуществлении публичной власти	норма Конституции
1	Референдум	ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130
2	Выборы	
		Выборы Президента Российской Федерации
	Выборы Государственной Думы	п. «а» ст. 84, ст. 96, ч. 4 ст. 111
3	Политическое многообразие, многопартийность	ч. 3 ст. 13
4	Право участвовать в отправлении правосудия	ч. 5 ст. 32
	Суд с участием присяжных заседателей	ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 123
5	Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов	ч. 1 ст. 30
6	Собрания	ст. 31
7	Митинги	
8	Демонстрации	
9	Шествия	
10	Пикетирование	
11	Обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения	ст. 33
12	Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры... включая право на забастовку	ч. 4 ст. 37
13	Благотворительность	ч. 3 ст. 39
14	Защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом	ч. 2 ст. 45
15	В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно	ч. 1 ст. 48
16	Военная служба	ч. 2 ст. 59

КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ, СЕМИНАРЫ

17	Альтернативная гражданская служба	ч. 3 ст. 59
18	Местное самоуправление осуществляется гражданами путем... других форм прямого волеизъявления	ч. 2 ст. 130
19	Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий	ч. 2 ст. 131
20	Всенародное голосование	ч. 3 ст. 135

Таблица 10

Федеральные законы о формах участия граждан в осуществлении публичной власти, предусмотренных в Конституции Российской Федерации

№ п/п	Формы участия граждан в осуществлении публичной власти	«Реквизиты» специального федерального закона
1	Референдум	от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ¹⁸
2	Всенародное голосование	
3	Выборы	
	Выборы Президента Российской Федерации	от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» ¹⁹
	Выборы Государственной Думы	от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ²⁰
4	Политическое многообразие, многопартийность	от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» ²¹
5	Право участвовать в отправлении правосудия	от 30 мая 2001 г. № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» ²²
	Суд с участием присяжных заседателей	от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» ²³
6	Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов	от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» ²⁴
		от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» ²⁵
7	Собрания	от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» ²⁶
8	Митинги	
9	Демонстрации	
10	Шествия	
11	Пикетирование	
12	Обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения	от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» ²⁷
13	Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры..., включая право на забастовку	главы 60, 61 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ ²⁸
14	Благотворительность	от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» ²⁹
15	Юридическая помощь оказывается бесплатно	от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» ³⁰
16	Военная служба	от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» ³¹

Конституционная реформа 2020: содержание, техника, процедуры осуществления: материалы круглого стола, состоявшегося 28 января...

КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ, СЕМИНАРЫ

17	Альтернативная гражданская служба	от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» ³²
18	Местное самоуправление осуществляется гражданами путем... других форм прямого волеизъявления	от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ³³

В то же время в современной России количество форм участия граждан в осуществлении публичной власти намного разнообразнее, чем предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Так, только главой 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено пятнадцать форм участия граждан в осуществлении публичной власти на муниципальном уровне (см. таблицу 11), только треть из которых «развивают» конституционно-правовые нормы в отношении местного самоуправления, а десять форм — обеспечивают отсылку в ч. 2 статьи 130 Конституции РФ к «другим формам прямого волеизъявления». В последнее время перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении пополняется¹, хотя по-прежнему оставлен открытым.

Таблица 11

Формы участия граждан в осуществлении публичной власти на уровне местного самоуправления

№ п/п	Формы участия граждан в осуществлении публичной власти	Норма Федерального закона № 131-ФЗ
Формы непосредственного осуществления местного самоуправления		
1	Местный референдум	ст. 22
2	Муниципальные выборы	ст. 23
3	Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления	ст. 24
4	Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования	
5	Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования	ст. 25
6	Сход граждан	ст. 251
7	Территориальное общественное самоуправление	ст. 27
Формы участия в осуществлении местного самоуправления		
8	Правотворческая инициатива граждан	ст. 26
9	Староста сельского населенного пункта	ст. 271
10	Публичные слушания	ст. 28
11	Общественные обсуждения	
12	Собрание граждан	ст. 29, ч. 2 ст. 27
13	Конференция граждан (собрание делегатов)	ст. 30, ч. 2 ст. 27
14	Опрос граждан	ст. 31
15	Обращения граждан	ст. 32

¹ Так, «общественные обсуждения» введены ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2018. № 1. Ч. I, ст. 39). А абсолютно новая ст. 271 «Староста сельского населенного пункта» введена пунктом 5 ст. 3 Федерального закона от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» (Собрание законодательства РФ. 2018. № 17, ст. 2432).

При этом Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам регламентации форм участия граждан в осуществлении публичной власти не согласован с другими федеральными законами. Например, общественный контроль осуществляется в пяти формах, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: ¹ общественный мониторинг; общественная проверка; общественная экспертиза; общественные обсуждения; общественные (публичные) слушания и, нормативно (ч. 2 ст. 2) исключая из сферы своего регулирования ряд отраслей, допускает «иные формы» ² взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления». Кроме того, Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» ³ предусматривает несколько форм участия граждан в охране общественного порядка: содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам (путем: информирования о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участия в мероприятиях по охране общественного порядка; участия в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка); участие в поиске лиц, пропавших без вести; внештатное сотрудничество с полицией; создание общественных объединений правоохранительной направленности; создание народных дружин, включая создаваемых из числа членов казачьих обществ ⁴, и предполагает иные формы содействия.

Уверены, назрела необходимость систематизации правового регулирования участия граждан в осуществлении публичной власти, закрепления наиболее эффективных из них в тексте Конституции РФ, в том числе для целей органичного «встраивания» в существующие новые формы:

- элементов системы «Открытое правительство» ⁵;
- института петиций ⁶;
- общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов ⁷;
- оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов ⁸;
- Экспертного совета при Правительстве РФ ⁹ и др.

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ч. I, ст. 4213.

² Например, «институты гражданского общества и граждане Российской Федерации могут... проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» (ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 29, ст. 3609)).

³ Собрание законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

⁴ С учетом особенностей, указанных в Федеральном законе от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (Собрание законодательства РФ. 2005. № 50, ст. 5245).

⁵ О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство»: указ Президента РФ от 8 февраля 2012 г. № 150. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/0001201202090004> (дата обращения: 28.01.2020).

⁶ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10, ст. 1019.

⁷ Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 939; О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36, ст. 4902.

⁸ О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52, ст. 7491.

⁹ Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 32, ст. 4560.