

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.572

№ 2 (13) / 2017, с. 35-40

ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ КАК СПОСОБ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА (ЧАСТЬ 2)

Татьяна Павловна Корецкая

Челябинский государственный университет, Челябинск, Российская Федерация

E-mail: tat-0579@yandex.ru

Рассматриваются порядок и особенности применения процедуры общественного обсуждения с использованием интернет-технологий и без их применения как способов осуществления гражданами Российской Федерации народного суверенитета путем непосредственного волеизъявления. Определяются проблемы, связанные с организацией проведения общественного обсуждения, и предлагаются меры, направленные на преодоление этих недостатков.

Ключевые слова: народный суверенитет, субъекты Российской Федерации, общественный контроль, общественное обсуждение, интернет-технологии.

PUBLIC DISCUSSION AS A WAY OF IMPLEMENTING PEOPLE'S SOVEREIGNTY (PART 2)

Tatiana Koretskaya

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russian Federation

E-mail: tat-0579@yandex.ru

Considers the procedure and peculiarities of application of the procedure of public discussion with the use of Internet technologies and without their use as methods of implementation by citizens of the Russian Federation of sovereignty of the people by direct vote. Identifies not only the problems of their application, but also offers clear steps to overcome these shortcomings.

Keywords: people's sovereignty, the subjects of the Russian Federation, public control, public discussion, Internet technologies.

Не менее актуальным и важным для сравнения порядка проведения общественного обсуждения без применения интернет-технологий и с исключительным их использованием является сопоставление требований, предъявляемых к отзывам участников [См., напр.: 1; 2]. Общественное обсуждение без применения интернет-технологий проводится либо в виде отзывов по обсуждаемому проекту, либо в виде публичных слушаний, как, например, это определено в Законе Архангельской области от 29.10.2012 № 562-34-03 «Об общественном обсуждении проектов нормативных

правовых актов Архангельской области», но специальных отдельных уточнений по требованию к составлению текста данного отзыва в законе нет¹.

В отношении обсуждения с применением исключительно интернет-технологий наиболее показательны, во-первых, правила обсуждения проектов нормативных правовых актов, которые были разработаны в 2010 г.

¹ Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области : закон Архангельской области от 29 октября 2012 г. № 562-34-03 (ред. от 24 октября 2014 г.) // Волна. – 2014. – 4 ноября.

при подготовке к общественному обсуждению проекта Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и размещены на специальном интернет-ресурсе «Об общественном обсуждении законопроектов»²; во-вторых, правила обсуждения, установленные, например, Министерством культуры РФ³; в-третьих, правила общественных обсуждений, проводимых в отдельных субъектах Российской Федерации, а именно в Брянской области, Республике Коми, Забайкальском крае и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре⁴.

Общим является требование высказывать конкретные замечания и предложения, связанные исключительно с положениями конкретного нормативного правового акта или в целом с концепцией всего документа. Кроме того, содержательные замечания и предложения, полученные в ходе общественного обсуждения, анализируются и комментируются экспертами, а затем включаются в итоговый доклад экспертной группы организатора обсуждения, который обязательно публикуется после завершения подведения итогов. Затем правила обсуждения устанавливают жесткие условия, предъявляемые

² Некоторые замечания, рекомендации и правила общественного обсуждения проектов // Общественное обсуждение законопроектов. Официальный портал. – <http://zakonoproekt2012.ru/rules> (дата обращения: 5 сентября 2016 г.).

³ Правила общественного обсуждения // Министерство культуры Российской Федерации. Официальный сайт. – <http://mkrf.ru/rule/> (дата обращения 1 октября 2016 г.).

⁴ Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов законов Забайкальского края, вносимых Губернатором Забайкальского края : постановл. Губернатора Забайкальского края от 7 ноября 2012 г. № 30 (ред. от 10 июля 2013 г.) // Сайт Губернатор Забайкальского края. – http://губернатор.зabaykalskiyкрай.рф/poriadok_obhgalovania.html (дата обращения 1 октября 2016 г.); О порядке раскрытия информации о подготовке органами в системе исполнительной власти Республики Коми проектов нормативных правовых актов Республики Коми и результатах их общественного обсуждения : постановл. Правительства РК от 29 декабря 2014 г. № 560 (в ред. Постановления РК от 7 мая 2015 г. № 206) // Комитет информатизации и связи Республики Коми. Официальный сайт. – <http://infosvyaz.rkomi.ru/page/12946/> (дата обращения 28 сентября 2016 г.); Некоторые замечания, рекомендации и правила общественного обсуждения региональных правовых актов // Законодательство Брянской области. Официальный сайт. – <http://old.bryanskobl.ru/region/law/discussion/rule.php> (дата обращения 11 октября 2016 г.); Рекомендации и правила общественного обсуждения // Общественный совет. Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2020 года и на период до 2030 года. Официальный сайт. – <http://www.ugra2030.admhmao.ru/ruls/> (дата обращения: 20 сентября 2016 г.).

к содержанию комментариев. Так, все без исключения они проходят премодерацию, а к опубликованию комментарии допускаются, если: не содержат экстремистских и дискриминирующих высказываний; соответствуют любым применимым нормам права; не содержат нецензурную лексику или ее производные; не распространяют персональные данные третьих лиц без их согласия; их текст написан на русском языке без использования латиницы и с соблюдением правил и норм русского языка, а также разбит на предложения, представляющие собой законченную мысль; не содержат жалобы, просьбы, сообщения и прошения личного характера; не преследуют коммерческие цели; не содержат спам и рекламную информацию; не содержат ссылки на другие сетевые ресурсы, документы, изображения и видеофайлы⁵.

Существенных же отличий несколько больше. В первую очередь, это объем комментариев. Так, правила обсуждения интернет-ресурса «Общественное обсуждение законопроектов» и Министерства культуры РФ ограничивают его объем до 4000 знаков⁶, тогда как Правительство Брянской области увеличивает его до 10000 знаков⁷, а Правительство Республики Коми, Губернатор Забайкальского края и Общественный совет при Губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по реализации Стратегии 2030 (далее Общественный Совет при Губернаторе ХМАО-Югры) вообще не заостряют на этом внимание⁸. Во вторую

⁵ Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов законов Забайкальского края, вносимых Губернатором Забайкальского края...; О порядке раскрытия информации о подготовке органами в системе исполнительной власти Республики Коми проектов нормативных правовых актов Республики Коми и результатах их общественного обсуждения...; Некоторые замечания, рекомендации и правила общественного обсуждения региональных правовых актов // Законодательство Брянской области...; Рекомендации и правила общественного обсуждения // Общественный совет. Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2020 года и на период до 2030 года...

⁶ Правила общественного обсуждения // Министерство культуры Российской Федерации...; Некоторые замечания, рекомендации и правила общественного обсуждения проектов // Общественное обсуждение законопроектов...

⁷ Некоторые замечания, рекомендации и правила общественного обсуждения региональных правовых актов // Законодательство Брянской области...

⁸ Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов законов Забайкальского края, вносимых Губернатором Забайкальского края...; О порядке раскрытия информации о подготовке органами в системе исполнительной власти Республики Коми проектов нормативных правовых актов

очередь, вопрос регистрации для участия в обсуждении. Обязательную регистрацию на интернет-ресурсе требует ресурс «Общественное обсуждение законопроектов»⁹, а Правительство Брянской области допускает возможность комментирования без регистрации, но при этом участник обсуждения должен указать имя, фамилию или ник, а также адрес электронной почты и телефон, которые необходимы для того, чтобы разработчик смог связаться с ним, если в том возникнет необходимость¹⁰. В остальных анализируемых актах такое требование отсутствует.

И, наконец, еще одно отличие требований к организации общественных обсуждений с применением исключительно интернет-технологий заключается в разных подходах к определению продолжительности общественного обсуждения в сети Интернет и сроков размещения проектов нормативных правовых актов на интернет-ресурсе, подготовки экспертной группой организатора отчета по результатам обсуждения и размещения на официальном сайте (где проходило само общественное обсуждение), сроков принятия органом-разработчиком решения о переработке и внесении изменений в выносившийся на обсуждение проект нормативного правового акта, сроков оповещения граждан о принятом решении по результатам обсуждения.

Из рассматриваемых нормативных правовых актов полностью все перечисленные сроки определены только Постановлением Правительства Республики Коми от 7 мая 2015 г. № 206¹¹. Согласно п. 5-7 утвержденного им «Порядка раскрытия информации о подготовке органами в системе исполнительной власти Республики Коми проектов нормативных правовых актов Республики Коми и результатах их общественного обсуждения» (далее – Порядок раскрытия) на официальный сайт разработчик должен разместить проект нормативного правового акта

Республики Коми и результатах их общественного обсуждения...; Рекомендации и правила общественного обсуждения // Общественный совет. Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2020 года и на период до 2030 года....

⁹ Некоторые замечания, рекомендации и правила общественного обсуждения проектов // Общественное обсуждение законопроектов...

¹⁰ Некоторые замечания, рекомендации и правила общественного обсуждения региональных правовых актов // Законодательство Брянской области...

¹¹ О порядке раскрытия информации о подготовке органами в системе исполнительной власти Республики Коми проектов нормативных правовых актов Республики Коми и результатах их общественного обсуждения...

в течение 5 рабочих дней со дня его разработки. Затем срок обсуждения нормативного правового акта устанавливается продолжительностью не менее 10 календарных дней, и не менее 20 календарных дней на обсуждение проектов Постановлений Правительства Республики Коми по вопросам размеров публичных нормативных обязательств, порядка их индексации и исполнения, а также проектов законов Республики Коми, если они посвящены 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.

В соответствии с п. 8 Порядка раскрытия разработчик обязан в течение 10 рабочих дней рассмотреть все предложения и замечания, а по истечении этого времени он должен разместить на официальном сайте информацию о результате общественного обсуждения. После этого на основании п. 12 в течение 10 календарных дней со дня утверждения нормативного правового акта уполномоченным должностным лицом или органом государственной власти Республики Коми разработчик должен разместить информацию о результатах рассмотрения окончательного проекта данным должностным лицом или органом государственной власти субъекта РФ, в том числе и ссылки на сайт в сети Интернет, где можно ознакомиться с текстом принятого нормативного правового акта со всеми реквизитами действующего документа.

В то же время Указ Президента № 167 для составления отчета по результатам общественного обсуждения и предоставления его Президенту устанавливает срок продолжительностью до 90 дней со дня завершения общественного обсуждения¹². С другой стороны, ФЗ № 212-ФЗ, как и Правительство Брянской области, Министерство культуры РФ и Общественный Совет при Губернаторе ХМАО-Югры в принципе не определяют никаких точных сроков¹³. Постановление Губернатора Забайкальского края в п. 4 Порядка проведения общественного обсуждения проектов законов Забайкальского края, вносимых Губернатором Забайкаль-

¹² Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 // Российская газета. – 2011. – 11 февраля.

¹³ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 23 июля.

ского края¹⁴, отводит 20 календарных дней на общественное обсуждение в сети Интернет и 2 рабочих дня выделяет разработчикам на подведение итогов и предоставление отчета Губернатору. Срок обработки комментариев модератором продолжительностью не более трех рабочих дней устанавливает в «Правилах общественного обсуждения» Министерства культуры РФ¹⁵.

Сроки, связанные с организацией общественного обсуждения без использования интернет-технологий, и иные вопросы их организации определяют не только ряд федеральных законов в отношении узкоспециальных вопросов, но и отдельные специальные законы субъектов Российской Федерации, указы глав субъектов Российской Федерации, постановления или иные нормативные правовые акты правительств субъектов РФ, посвященные общим вопросам осуществления общественного обсуждения. Например, Постановление Правительства Республики Коми в ст. 14 Порядка раскрытия отсылает к Закону Республики Коми № 88-РЗ от 1 октября 2007 г. «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми»¹⁶, когда устанавливает требования к проведению общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в форме публичных слушаний. Так в ст. 68(1) данный закон регламентирует порядок проведения публичных слушаний по проекту закона Республики Коми о республиканском бюджете и по проекту закона Республики Коми об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год.

Во-первых, организационное обеспечение подготовки и проведения публичных слушаний осуществляется Министерством финансов Республики Коми. Оно обязано не позднее семи дней до даты проведения публичных слушаний разместить соответствующий проект закона Республики Коми в сети Интернет на своем сайте. Во-вторых, Министерство финансов Республики Коми обязано обнародовать на указанном сайте и в официальном печатном издании Республики

¹⁴ Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов законов Забайкальского края, вносимых Губернатором Забайкальского края...

¹⁵ Правила общественного обсуждения // Министерство культуры Российской Федерации...

¹⁶ О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми : закон Республики Коми от 1 октября 2007 г. № 88-РЗ (ред. от 2 ноября 2015 г., с изм. от 25 ноября 2015 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – <http://docs.cntd.ru/document/819020091> (дата обращения: 11 октября 2016 г.).

Коми «Республика» информацию о дате, времени и месте проведения публичных слушаний, контактные данные организатора публичных слушаний, официальном сайте, где размещен законопроект. В-третьих, к участию допускаются только предварительно зарегистрированные лица, хотя таковыми могут стать любой гражданин, проживающий в Республике Коми, представители общественных объединений и организаций, которые осуществляют деятельность на территории субъекта РФ, а также представители органов государственной власти Республики Коми и органов местного самоуправления.

В-четвертых, замечания и предложения участники публичных слушаний могут в течение четырех дней, но не позднее, чем за три дня до даты проведения публичных слушаний, направить на указанную в информационном сообщении электронную почту или письмом на почтовый адрес Министерства финансов Республики Коми. В любом из вариантов в обращении [для идентификации отправителя] должны быть указаны фамилия, имя и отчество участника публичных слушаний. Ответы на все эти обращения оглашаются уже непосредственно на самих публичных слушаниях. Однако согласно п. 4 ст. 68(1) Закона Республики Коми № 88-РЗ¹⁷ есть несколько категорий лиц, которые вправе участвовать в публичных слушаниях без предварительной регистрации, а именно: Глава Республики Коми или его полномочный представитель; Председатель Государственного Совета Республики Коми; депутаты Государственного Совета Республики Коми; члены Правительства Республики Коми; полномочные представители органов исполнительной власти Республики Коми, государственных органов Республики Коми; Уполномоченный по правам человека в Республике Коми; руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов; прокурор Республики Коми или его полномочный представитель; полномочные представители органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) в Республике Коми; иные лица по приглашению Министерства финансов Республики Коми. В день проведения публичных слушаний за один час до их начала начинается регистрация участников, для чего они должны предъявить паспорт или иной документ, удостоверяющий личность.

¹⁷ О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми...

По итогам публичных слушаний, в течение семи дней после их проведения оформляется и подписывается председательствующим на публичных слушаниях протокол, а в течение десяти дней с даты проведения данный протокол размещается на официальном сайте Министерства финансов Республики Коми. Таким образом публичные слушания без использования интернет-технологий считаются состоявшимися при любом количестве и составе участников, замечаний и предложений по рассматриваемому законопроекту. Единственным условием признания недействительными результатов публичных слушаний является несоблюдение сроков проведения публичных слушаний.

Возвратившись непосредственно к Порядку раскрытия¹⁸, важно отметить тот факт, что общественное обсуждение без использования интернет-технологий в Республике Коми может быть организовано еще в двух формах. Первую их них, согласно п. 15-18, представляет собой общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов, проводимая Общественной палатой Республики Коми, когда устанавливаются сроки по пять рабочих дней со дня разработки проекта до предоставления его на рассмотрение в Общественную палату Республики Коми, а также со дня получения разработчиком заключения Общественной палаты Республики Коми по результатам общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов для их рассмотрения и доработки проекта. При этом порядок и сроки проведения общественной экспертизы устанавливаются непосредственно Регламентом Общественной палаты Республики Коми.

Второй формой общественного обсуждения без использования интернет-технологий в соответствии с п. 21¹⁹ представляет собой общественные слушания в отношении проектов нормативных правовых актов, устанавливающих публичный сервитут в отношении земельного участка. В этом случае Порядок раскрытия отсылает к Земельному Кодексу Российской Федерации. Однако п. 2 ст. 23 Земельного Кодекса РФ²⁰ организацию установления публичного сервитута в полной мере оставляет на усмотрение органов госу-

дарственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления или местного населения на основании результатов, полученных в рамках общественных слушаний. Другими словами, в настоящий момент процедура проведения общественных слушаний по установлению публичного сервитута ни на уровне Российской Федерации, ни в Республике Коми формально не установлена, что не мешает осуществлять общественные обсуждения в форме публичных слушаний по вопросам установления публичного сервитута в данном субъекте РФ. Тщательный анализ законодательства других субъектов РФ также дает возможность сделать аналогичный вывод.

В связи с этим наиболее целесообразным представляется внесение ряда изменений в процедуру осуществления общественного обсуждения как формы общественного контроля, как без применения интернет-технологий, так и с исключительным использованием интернет-технологий.

Во-первых, в Федеральный Закон от 21 июля 2014 г № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» необходимо включить статью 24.1, которая определяла бы порядок проведения общественного обсуждения с использованием исключительно интернет-технологий не только для проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, но и для проектов иных нормативных правовых актов и решения вопросов, выносимых на общественное обсуждение.

В данной новой статье необходимо было бы четко определить:

1. Сроки обнародования информации о проектах федеральных конституционных законов и федеральных законов продолжительностью не менее 30 календарных дней до даты начала обсуждения, а также не менее 10 календарных дней до даты начала обсуждения проектов иных нормативных правовых актов и решения вопросов, выносимых на общественное обсуждение.

2. Сроки проведения общественного обсуждения продолжительностью не более 30 календарных дней для проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также не более 14 календарных дней для проектов иных нормативных правовых актов и решения вопросов, выносимых на общественное обсуждение.

3. Сроки составления итоговой документации по результатам общественного обсуждения продолжительностью не более

¹⁸ О порядке раскрытия информации о подготовке органами в системе исполнительной власти Республики Коми проектов нормативных правовых актов Республики Коми и результатах их общественного обсуждения...

¹⁹ Там же.

²⁰ Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 1 сентября 2016 г.) // Российская газета. – 2001. – 30 октября. – № 211-212.

90 календарных дней с момента завершения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов и не более 14 календарных дней с момента завершения общественного обсуждения проектов иных нормативных правовых актов и решения вопросов, выносимых на общественное обсуждение.

4. Сроки обнародования проектов нормативных правовых актов продолжительностью не более 7 календарных дней после завершения доработки конкретного проекта нормативного правового акта.

Во-вторых, необходимо привести нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством по вопросам регулирования не только проведения общественного обсуждения, но и в целом общественного контроля в Российской Федерации. Это обусловлено тем, что ряд субъектов правотворчества «путают» между собой формы общественного контроля, зачастую рассматривают, например, общественную экспертизу и публичные слушания как разновидности общественного обсуждения, тогда как в соответствии с ФЗ № 212-ФЗ это – самостоятельные формы общественного контроля.

В-третьих, для привлечения более широкого круга лиц к участию в общественном обсуждении с исключительным использованием интернет-технологий необходимо

в регламенте проведения такого рода общественных обсуждений обязать организаторов обеспечить возможность доступа к интернету гражданам (законные интересы которых затрагивают рассматриваемые на обсуждении проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов), не пользующимся интернетом, путем оказания им консультационных услуг в многофункциональных центрах. Для этого организаторы общественного обсуждения должны провести обучение сотрудников многофункциональных центров или подготовить консультантов по работе с сетевыми ресурсами, где расположена вся исчерпывающая информация о проектах федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов и решениях вопросов, выносимых на общественное обсуждение.

И, наконец, в-четвертых, обязать организаторов общественных обсуждений с применением интернет-технологий, в случае повторного представления на рассмотрение переработанных проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также проектов иных нормативных правовых актов и решения вопросов, выносимых на общественное обсуждение, проводить общественное обсуждение исключительно на одном и том же интернет-ресурсе без постоянной смены площадок для обсуждения.

Примечания

1. Прядко И. П., Ишков А. Д. Общественные слушания в системе городского самоуправления // Экономика и предпринимательство. – 2016. № 9 (74). – С. 997-1001.
2. Яичникова Ю. С. Общественные слушания и муниципальные публичные слушания: аспекты гласности // Марийский юридический вестник. – 2016. – Т. 1. – № 3 (18). – С. 48-50.