

УДК 342.571
DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-3-20-27

Об учете позиции граждан в регионах при принятии федеральных законов: опыт применения представительных и непосредственных форм демократии

Д. В. Сенникова

*Западно-Сибирский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»
Томск, Россия*

Аннотация

В данной статье идет речь об учете позиции граждан, проживающих на территории субъектов, выраженной как через непосредственные, так и через представительные формы демократии. В результате проведения исследования автор приходит к выводу о концентрации большинства политических процессов в центральной части государства, о незначительном количестве учреждений и процессов, способствующих учету позиций граждан в регионах. В статье выявлены проблемы функционирования ряда институтов народовластия, в частности всенародного обсуждения законопроектов и российской общественной инициативы, а также особенности законотворческой инициативы, реализуемой на уровне субъектов.

Основную роль в процессе модернизации демократии могли бы сыграть законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов, в рамках деятельности которых возможно развитие консультативных форм демократии на местах.

Ключевые слова

федерализм, консультативная демократия, законодательная инициатива, Российская общественная инициатива, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта

Для цитирования

Сенникова Д. В. Об учете позиции граждан в регионах при принятии федеральных законов: опыт применения представительных и непосредственных форм демократии // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 3. С. 20–27. DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-3-20-27

On Accounting the Positions of Citizens in the Regions when Adopting the Federal Laws: Experience of Application of Representative and Direct Forms of Democracy

D. V. Sennikova

*West Siberian Branch of the Russian State University of Justice
Tomsk, Russian Federation*

Abstract

This article is devoted to taking into account the position of citizens living in the territory of entities expressed both through direct and representative forms of democracy. As a result of the study, the author comes to the conclusion about the concentration of most political processes in the central part of the state, about a small number of institutions and processes that contribute to taking into account the positions of citizens in the regions. The main role in the process of modernization of democracy could be played by legislative (representative) bodies of state power of the subjects, within the framework of which it is possible to develop advisory forms of democracy on the ground.

© Д. В. Сенникова, 2020

Keywords

federalism, advisory democracy, legislative initiative, Russian public initiative, legislative (representative) government body of the subject

For citation

Sennikova D. V. On Accounting the Positions of Citizens in the Regions when Adopting the Federal Laws: Experience of Application of Representative and Direct Forms of Democracy. *Juridical Science and Practice*, 2020, vol. 16, no. 3, p. 20–27. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-3-20-27

Федерализм, как политико-правовое явление, способствует учету позиции на местах по вопросам, представляющим значение для регионов.

Российская Федерация обладает своей спецификой, обусловленной значительной по размерам территорией, многонациональным составом населения, разнообразием культурных и религиозных взглядов и традиций.

Конституционно закрепленная возможность инициировать принятие федеральных законов является важным аспектом учета точки зрения субъекта при осуществлении государственной политики. Выражение позиций субъектов законодательными (представительными) и иными органами можно рассматривать как элемент отношений публичного представительства и способ укрепления правовых, политических и информационных связей участников федеративных отношений. Участие регионов в принятии федеральных законов также является фактором обеспечения целостности Российской Федерации, поскольку законодательные инициативы на федеральном уровне придают субъектам значение равноценных участников процесса построения государственности, а именно правовой системы как ее неотъемлемой части.

Являясь выражением представительной демократии, разработка федеральных законов в регионах способствует развитию народовластия на местах, особенно если законодательный (представительный) орган обращается к опыту субъектов гражданского общества или экспертов, практикующих на соответствующей территории.

Вопрос взаимоотношений федерации и субъектов в условиях российской действительности коррелирует с проблемой развития отношений центра и периферии и в контексте участия законодательными (представительными) органами субъектов в правотворческом процессе, и в контексте применения непосредственных, прежде всего, консультативных форм демократии на местах.

Каждый гражданин, безусловно, имеет равноценное право на представительство за счет деятельности членов российского парламента. В то же время территориальная близость с указанным органом естественным образом облегчает участие граждан в законотворческом процессе за счет функционирования институтов парламентских слушаний, включения субъектов гражданского общества в процесс обсуждения законопроектов на базе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания России.

Вместе с тем формы непосредственного участия в принятии федеральных законов для граждан большей части регионов крайне ограничены.

В этой связи правотворческая инициатива законодательных (представительных) органов субъектов является одной из ключевых возможностей участия граждан в создании федеральных законов не просто через своих представителей, но еще с учетом региональной специфики и с возможностью включения граждан конкретного региона в процесс обсуждения законопроектов.

Столь многосложный институт законодательной инициативы представительных органов субъектов рассматривается правоведами, прежде всего, в части проблем участия регионов в принятии федеральных законов [1. С. 78]. А. А. Панов указывал на низкое качество законопроектной работы субъектов, а также на незначительное количество их инициатив [1. С. 86]. Названные законодательные инициативы не всегда получают поддержку в парламенте и довольно часто возвращаются для доработки, о чем свидетельствуют данные, собранные по

текущим итогам работы действующего созыва Государственной Думы Совета Федерации РФ¹.

Только 10 % законопроектов всех 85 субъектов, по которым завершена работа, приобрели качество федеральных законов (100 из 991).

При этом более 20 % таких законопроектов не содержали качественно новые правовые установления, а были нацелены на исправление нарушений правил юридической техники, например, исключение неактуальных формулировок (в ФЗ № 131-ФЗ слово «закрытое акционерное общество» было заменено на «непубличное акционерное общество») или на оптимизацию в сфере управления судебной системой: упразднение районных судов, увеличением количества мировых судей.

Указанные обстоятельства демонстрируют придаточный характер правотворческой инициативы субъектов и централизацию законотворческого процесса, на который неоднократно указывали ученые-правоведы и практики, в частности А. А. Панов [1. С. 78] и К. Б. Толкачев [2. С. 86].

В общем количестве принятых законов, доля актов, предложенных субъектами, крайне незначительна и составляет только 5 %.

При этом качество работы законодательных (представительных) органов по написанию законопроектов не соответствует уровню других субъектов законотворческой инициативы.

Законопроекты возвращаются на доработку из-за несоблюдения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы Совета Федерации, а также в связи с попыткой внести изменения в утратившие юридическую силу нормы. Последнее обстоятельство подчеркивает некую отстраненность субъектов от реализации законотворческого процесса как явления, имеющего определенную стратегию развития.

Работа по созданию проектов Федеральных законов не является приоритетной для законодательных (представительных) органов, хотя предоставляет исключительные возможности влиять на правовое пространство с учетом подробной правовой регламентации подавляющего большинства вопросов совместного ведения Российской Федерацией. Сорок представительных органов субъектов не смогли предложить ни одного законопроекта, который был бы одобрен палатами парламента. Один субъект вообще не предложил ни одного законопроекта за весь период работы нынешнего состава Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Имеют место и положительные практики работы по созданию законопроектов. Парламент Кабардино-Балкарской Республики разработал шесть проектов федеральных законов², посвященных изменениям в Уголовно-процессуальный и Гражданско-процессуальный кодексы, в Федеральный закон «О государственной тайне», Кодекс об административных правонарушениях РФ.

Подобные достижения, на наш взгляд, обусловлены обменом опытом депутатской работы в рамках деятельности Совета законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания РФ, потому что к каждому принятому законопроекту прилагалось заключение данного консультативного органа. Следует отметить, что далеко не все субъекты используют его ресурс для поддержки своих инициатив. Между тем подобный порядок демонстрирует потребность в централизующем элементе субъектами и невостребованность или недостаточность политических и социальных ресурсов на региональном уровне при разработке законопроектов.

Кроме того, в составе законодательного (представительного) органа действует общественный совет, состоящий из граждан, «имеющих общественный авторитет, опыт аналитиче-

¹ Система обеспечения законодательной деятельности. Официальный сайт Государственной Думы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Москва, 2020. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/stat/subrfall> (дата обращения 28.01.2020).

² Там же.

ской деятельности или деятельности в представительных (законодательных) органах государственной власти, компетентных по вопросам ведения Парламента»³.

Необходимо сказать, что данный опыт коррелирует с практикой работы Правительства РФ по созданию законопроектов.

Так, комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной работе, которое иницирует принятие наибольшего количества федеральных законов, использует в рамках своей работы ресурсы профильных общественных организаций, например «Ассоциации юристов России», а также Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

На уровне субъектов сложилась определенная система законопроектной работы, которая не может не сказываться на развитии народовластия. А. В. Илюшин и С. В. Ведяшкин [3] указывали, что подавляющее большинство вопросов совместного ведения регулируются на федеральном уровне, особенно связанных с недрами. С другой стороны, В. И. Крусс [4] указывал на некоторые недочеты в работе законодательных (представительных) органов при попытках осуществлять правовое регулирование по вопросам, делегированным федерацией.

Представляется, что названные явления взаимосвязаны: незначительный объем вопросов, по которым осуществляется правовое регулирование на уровне субъектов, препятствует развитию демократического процесса на местах и повышению качества работы с правовым материалом. Ограниченные возможности парламентов субъектов в части реального правотворчества приводят к тому, что на уровне регионов занимают только приведением своих законов в соответствие с федеральными, а не созданием качественно новых правовых норм.

В федеративном государстве правотворческий процесс не может протекать без достаточного обращения к потребностям субъектов не только через законодательные (представительные) органы и верхнюю палату парламента, но и через непосредственные формы народовластия, тем более что сферы общественной жизни, доступные регионам для правового регулирования, крайне незначительны.

В этой связи обсуждение общественно значимых законопроектов с широким кругом граждан можно считать положительной практикой.

В частности, такой опыт оценки законопроекта «О профилактике семейно-бытового насилия» был проведен в декабре на базе сайта Совета Федерации Российской Федерации⁴. Отзывы о данном законопроекте оставили 11 168 человек. Но отсутствие регламентации при их составлении приводит к тому, что оценки принимают слишком разноплановый характер, что затрудняет их учет по существу. В конечном счете подобный институт позволяет лишь в общих чертах определить отношение граждан к законопроекту, поскольку оценка их умозаключений и аргументаций невозможна без использования информационных технологий, прежде всего нейронных сетей. Однако в таком случае могут возникнуть вопросы к прозрачности процедуры анализа.

Указанный порядок составления отзывов о законопроектах скорее полезен для граждан, которые могут выразить в публичное пространство свою позицию о законопроекте, чем для законотворцев, при условии, что последние стремятся отыскать наиболее удачную модель правового регулирования.

³ О Положении «Об Общественном совете при Парламенте Кабардино-Балкарской Республики»: Постановление Парламента Кабардино-Балкарской Республики от 22.02.2018 № 838-П-П // Официальная Кабардино-Балкария. 2018. № 9 (549).

⁴ Проект закона О профилактике семейно-бытового насилия. Официальный сайт Федерального Собрания Совета Федерации РФ. Москва, 2020. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/themes/110611/> (дата обращения 28.01.2020).

Между тем на уровне субъектов РФ консультативные формы демократии при обсуждении федеральных законов используются далеко не везде. На территории Томской области за весь период полномочий последнего созыва Законодательной Думы Томской области последняя ни разу не проводила публичные слушания по проектам федеральных законов, предлагаемых соответствующим органом для рассмотрения в Федеральном Собрании РФ.

Имеет спорное значение и институционализация гражданского общества в форме общественных палат регионов.

Бюрократический подход к формированию и работе с последними, приводит к формализации взаимоотношений с представителями гражданского общества, развивая их в русле, удобном депутатскому корпусу, что не в полной мере способствует учету общественных инициатив.

Возможность размещения общественных инициатив посредством сайта roi.ru⁵ в Информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» также относится к числу дискуссионных, поскольку не обеспечивает удовлетворения существующего уровня потребностей граждан участвовать в правотворчестве. Хотя проект roi.ru реализуется с 2012 года, решение было принято всего по 34 инициативам⁶. При этом, только две инициативы, по которым были приняты Федеральные законы, набрали 100 000 голосов, необходимых для рассмотрения предложения в контексте разработки и принятия закона. Следует отметить, что на сайте размещены три инициативы, касающиеся запрета изменений, связанных с увеличением возраста выхода на пенсию, при этом каждая из указанных инициатив набрала более 100 000 голосов, тем не менее соответствующая пенсионная реформа была реализована.

Наконец, качество Федеральных законов получили инициативы, признанные провальными со стороны граждан. Так, инициатива «Введение в национальный календарь профилактических прививок вакцинации против пневмококковой инфекции» получила 55 голосов «за» и 54 голоса «против», но все-таки данное предложение обратилось принятием соответствующего закона⁷.

Таким образом, при реализации подобных форм применяется фильтрация, обусловленная не только позицией граждан, но и потребностями государства в контроле над правовым процессом. С одной стороны, подобный подход является обоснованным, поскольку именно государственные, а точнее федеральные институты играют первостепенную роль в формировании правовой системы; с другой стороны, при таком отборе инициатив граждане не получают реального доступа к решению общественно значимых вопросов.

Необходимо отметить, что подобные консультативные формы используются гражданами как способ выражения агрессивной риторики по отношению к меньшинствам, например, к зоозащитникам (инициатива о запрете выделения средств из бюджета на содержание бродячих животных), чиновникам (инициативы проверки служащих полиграфом, снижения зарплат до прожиточного минимума, принудительной проверки состояния здоровья, ужесточение ответственности и прочее)⁸. Большинство подобных предложений, представленных на roi.ru, противоречат части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации, поскольку имеют дискриминационный характер и не должны подлежать обсуждению на указанном ресурсе даже среди пользователей. Они также способствуют неприятию названной формы народо-властия у граждан, осознающих их несправедливый характер.

⁵ Российская общественная инициатива. Москва, 2020. URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения 28.01.2020).

⁶ Работа завершена. Российская общественная инициатива. Москва, 2020. URL: <https://www.roi.ru/complete/> (дата обращения 28.01.2020).

⁷ Введение в национальный календарь профилактических прививок вакцинации против пневмококковой инфекции. Российская общественная инициатива. Москва, 2020. URL: <https://www.roi.ru/4859/> (дата обращения 28.01.2020).

⁸ См.: Применять фильтр честности к госслужащим на полиграфе; О нормализации финансовых выплат депутатам и чиновникам; Об обязательных проверках государственных служащих, сенаторов и депутатов на употребление наркотиков; Введение полной материальной ответственности людей, управляющих страной. Российская общественная инициатива. Москва, 2020. URL: <https://www.roi.ru/53790/> (дата обращения 28.01.2020).

Принимая во внимание вышеизложенное, обозначенные попытки учета позиции граждан являются результатом правового и политического популизма и не приносят никакой положительной динамики в развитие демократических основ российского общества, порождая общественное недоверие к подобным проектам.

Таким образом, формы непосредственной демократии, в том числе консультативной, вряд ли смогут существенно способствовать изменению ситуации, с одной стороны, в силу высокого уровня этатизма, с другой стороны, из-за отсутствия необходимой критики и должного уровня продвижения подобных форм.

С учетом того, что на базе субъектов разрабатывается лишь незначительная часть законопроектов, а формы консультативной демократии не развиты, возможность граждан, находясь в субъектах, участвовать в законотворческом процессе на федеральном уровне, в целом очень ограничена. Случаи привлечения специалистов определенного профиля, проживающих в регионах, в процесс создания или обсуждения законопроектов носят дискретный, фрагментарный характер; прежде всего, речь идет о представителях высших учебных заведений.

Сдержанная политика в отношении демократических форм, незначительный учет позиции граждан, особенно в регионах, ставит вопрос о назревании политической апатии, обусловленной невозможностью систематически влиять на принятие общественно значимых решений.

В этой связи хотелось бы обратиться к мысли современных философов, понимающих справедливое общество как среду, в который человек, помимо прочего, может влиять на политические и экономические условия своей жизни. [5. С. 64] В контексте приведенного утверждения можно поставить вопросы и о развитии личности, и о реализации человеческого достоинства [6. С. 37], которое может быть связано не только с самоуважением, обусловленным возможностью выражать свою позицию, но и потребностью ее учета при написании актов, нацеленных на регулирование общественно значимых отношений.

Существующая концепция делегирования власти народом представителям нуждается в существенной трансформации, обусловленной готовностью граждан к решению вопросов, являющихся приоритетными для общества, и возможностями учета значительного количества позиций. Общедоступность образования, высокая степень информатизации и, как следствие, информированности, предопределяют возможность активного внедрения граждан в процесс управления государством, которая должна с нашей позиции развиваться на всех уровнях власти и по инициативе ее представителей.

Безусловно, за представителями, имеющими возможность целостного восприятия комплекса разнообразных общественных отношений, необходимо сохранить возможность определять стратегические направления развития государства и общества, но с опорой на позицию избирателей [7].

Однако, формы консультативной демократии, способные влиять на различные аспекты общественной жизни, необходимо интегрировать в правотворческий процесс с выражением гражданами позиции в лаконичной форме (опрос) относительно социально значимых законопроектов, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Между тем, приведенные в качестве примера формы непосредственной демократии осуществляются стихийно: российская общественная инициатива позволяет внести практически любое по содержанию предложение, в том числе содержащее агрессивную лексику и потенциально ущемляющее права отдельных категорий граждан; всенародное обсуждение, в свою очередь, не предоставляет возможность составить отзыв по унифицированной форме, что может затруднять процесс обработки данных.

С нашей позиции, реализация справедливости как фундаментального начала человеческого общежития в условиях федеративного государства должна включать участие всех граждан в реализации демократических форм, вне зависимости от субъекта, на территории которого они проживают.

Основные пути осуществления данного принципа на территории регионов, по нашему мнению, связаны с функционированием комплекса демократических форм, как представительных, выраженных в работе парламента с федеральными законодательскими инициативами, так и непосредственных, в том числе интегрированных в процесс осуществления представительных отношений на уровне субъекта и федерации.

Но низкая активность парламентов субъектов, отсутствие устойчивых связей с представителями гражданского общества или формализованный характер взаимоотношений, концентрация большей части законодательских и в целом политических процессов на федеральном уровне порождает деструктивные явления в сфере народовластия и приводит к затуханию демократии на местах и к невозможности консолидации на основе равноценных подходов к осуществлению права граждан на управление государством.

Список литературы

1. **Панов А. А.** Участие субъектов Российской Федерации в принятии решений на федеральном уровне // *Lex Russica*. 2017. № 1 (122). С. 78–93.
2. **Толкачев К. Б.** Законодательский процесс в системе политико-властных отношений федеративного государства // *Вестник ВЭГУ*. 2017. № 3. С. 85–93.
3. **Ведяшкин С. В., Илюшин А. В.** Разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ // *Вестник Том. гос. ун-та. Право*. 2019. № 31. С. 53–62.
4. **Крусс В. И.** Конституционный федерализм и состоятельность субфедерального законодательства // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2019. № 12. С. 31–35.
5. **Канарш Г. Ю.** Социальная справедливость: современная история идеи // *Горизонты гуманитарных знаний*. 2019. № 1. С. 48–73.
6. **Кравец И. А.** Достоинство личности и право на социальное благополучие: соотношение и перспективы в российском конституционализме // *Будущее российского права: концепты и социальные практики V Московский юридический форум: Материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. (Кутафинские чтения) / Отв. ред. В. Н. Синуков. М.: РГ-Пресс, 2018. С. 37–42.*
7. **Червинская А. П.** К вопросу о соотношении понятий «парламентаризм» и «народное представительство» // *Конституционное и муниципальное право*. 2019. № 6. С. 50–56.

References

1. **Panov A. A.** Participation of the Russian Federation Constituent Entities in Making Decisions at the Federal Level. *Lex Russica*, 2017, no. 1 (122), p. 78–93. (in Russ.)
2. **Tolkachev K. B.** The Legislative Process in the System of Political and Power-Holding Relations of the Federal State. *Vestnik VEGU*, 2017, no. 3, p. 85–93. (in Russ.)
3. **Vedyashkin S. V., Pyushin A. V.** Razgranichenie polnomochij federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti i organov ispolnitel'noj vlasti sub'ektov RF [Delineation of powers between federal executive authorities and executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation]. *Vestnik TSU. Law*, 2019, no. 31, p. 53–62. (in Russ.)
4. **Kruss V. I.** Constitutional federalism and consistency of sub-federal law making. *State authority and local self-government*, 2019, no. 12, p. 31–35. (in Russ.)
5. **Kanarsh G. U.** Social Justice: Modern History of the Idea. *Horizons of Humanitarian Knowledge*, 2019, no. 1, p. 48–73. (in Russ.)
6. **Kravets I. A.** Personal dignity and the right to social well-being: correlation and prospects in Russian constitutionalism. In: *The future of Russian law: concepts and social practices of the V Moscow Law Forum: materials of the XIV International Scientific and Practical Conference (Kutafin Readings)*. Ed. by V. N. Sinyukov. Moscow, Publishing House RG-Press, 2018, p. 37–42. (in Russ.)

7. **Chervinskaya A. P.** On the correlation between the concepts of parliamentarism and popular representation. *Constitutional and Municipal Law*, 2019, no. 6, p. 50–56. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
09.07.2020

Сведения об авторе / Information about the Author

Сенникова Дарья Владимировна, кандидат юридических наук, старший преподаватель, Западно-Сибирский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (Томск, Россия)

Daria V. Sennikova, PhD in Law, Senior Lecturer, West-Siberian branch of Russian State University of Justice (Tomsk, Russian Federation)

daria.sennikova88@gmail.com

ORCID 0000-0002-6831-8918

SPIN 2688-8007