

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА:
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

*Елена Викторовна Каменская, кандидат юрид. наук, доцент,
зав. кафедрой теории и истории государства и права,
e-mail: ekamenskaya@miiv.ru,
Московский университет имени С. Ю. Витте,
<http://www.miiv.ru>*

Данная статья посвящена рассмотрению основных тенденций модернизации правотворчества в Российской Федерации. Автор выдвигает ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства в этой области.

Ключевые слова: правотворчество; модернизация правотворчества; гражданское общество; краудсорсинг; нормативный правовой акт.

Проблематика правотворчества в Российской Федерации – одна из самых обсуждаемых в юридической литературе. Качество принимаемых нормативных правовых актов, прозрачность и открытость правотворческого процесса, соблюдение важнейших принципов правотворчества – это вопросы, не выходящие из сферы пристального внимания не только представителей юридической науки и практики, но и в целом граждан нашего государства.



Е.В. Каменская

На наш взгляд, можно выделить ряд тенденций, свидетельствующих о процессе модернизации правотворчества. Успешность их реализации различна, но желание органов государственной власти расширить субъектный состав правотворческого процесса очевидно. В данной работе, ввиду ограниченности объема, предлагается анализ двух тенденций модернизации правотворчества.

Во-первых, проявляется тенденция усилить взаимодействие государства с обществом в сфере правотворчества. Не подлежит сомнению, что адекватное отражение интересов и ценностей общества, его различных слоев и групп в содержании принимаемых нормативных правовых актов является одним из критериев эффективности законодательства. Учеными неоднократно в числе значимых принципов правотворчества назывались принципы демократизма и открытости правотворчества. Сущностью данных принципов является изучение органами государственной власти социальных интересов общества и выражение их в принимаемых актах. Исследователь О. Н. Разбаш называет в качестве одного из принципов правотворчества принцип гражданского сотрудничества, под которым понимает «необходимость скоординированности сотрудничества государственной власти и общества на основе взаимного доверия и открытия и принятия политико-правовых решений и, соответственно, привлечения общественности к обсуждению законопроектов» [1].

Новые формы взаимодействия гражданского общества и государства получили название «краудсорсинг». Впервые термин «краудсорсинг» (от англ. слов «толпа» и «использование ресурсов») использовал журналист Джефф Хауи в своей статье в 2006 году. Под краудсорсингом понимается передача определенных производственных функций широкому кругу лиц на основании публичной оферты, причем без заключения трудового договора. Применение данной технологии в правотворческом процессе интересно рассматривается в научной работе М. М. Курячей «Технологии краудсорсинга в юридической практике» [2]. Для современного общества характерен высокий уровень развития информационных и телекоммуникационных технологий, активное использование населением, бизнесом, общественными организациями, органами государственной власти данных технологий. Огромное число виртуальных социальных сетей создано в каждом государстве и в мире в целом. Все это существенно расширяет возможности информирования и получения обратной связи от населения о приемлемости того

или иного правового акта. Примером такого совместного правотворчества стало принятие Конституции Исландии в 2011 году. Как пишет М. М. Курячая, краудсорсинговый проект Конституции позволил решить в Исландии две политические проблемы: с одной стороны, государственная власть разделила политические риски от разработки и принятия нового конституционного проекта с гражданской общественностью, которая приняла участие в написании правил собственного бытия; с другой стороны – увеличила долю лояльного к своей деятельности населения, поскольку большинство граждан осознали, что их мнение значимо [1].

В России к явлению краудсорсинга можно было отнести обсуждение федерального закона «О полиции». Но в целом возможности использования краудсорсинга в российском правотворческом процессе еще явно не используются в полной мере, научных работ по данному вопросу также мало.

Поскольку целью взаимодействия власти и общества является создание качественного законодательства, то первостепенной задачей сегодняшнего дня является разработка и нормативное закрепление различных приемов, процедур, механизмов выявления, учета и согласования различных социальных интересов. Как показывает пример принятия Конституции Исландии, значимость мнения гражданского общества при принятии важнейших государственных решений выгодна не только самому обществу, но и государству. Чувство ответственности за решение будет лежать как на органах государственной власти, так и на обществе.

Вторая тесно связанная с предыдущей тенденция – это открытость информации органов государственной власти о принятии правотворческого решения. Органы государственной власти неоднократно декларировали, что выстраивание системы раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов является одной из приоритетных задач государства. Так, в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию России 12 декабря 2013 г. Президент В. В. Путин отмечал, что «все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое нулевое, чтение с участием НКО, других институтов гражданского общества» [2].

Для реализации данной задачи была создана определенная нормативно-правовая база.

В 2011 году был принят Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» [3]. Данным правовым документом были введены нормы об активном участии граждан в законодательном процессе на федеральном уровне. Он закрепил, что в целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов Президент Российской Федерации может вынести проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, на общественное обсуждение. Указанные законопроекты будут размещены в сети Интернет для ознакомления с ними, внесения замечаний и предложений. По истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта Президенту Российской Федерации будет представлен доклад о результатах его обсуждения. Впервые такому общественному обсуждению были подвергнуты проекты федеральных законов «Об образовании в Российской Федерации» и «О полиции».

Если задуматься над практической реализацией данного документа, то формулировка нормы п. 1 Указа «может вынести проекты... на общественное обсуждение», которая представляет собой диспозитивное установление возможности совершения органом государственной власти определенных действий в отношении граждан и организаций, существенно ограничивает право граждан на общественное обсуждение. Право

определения того, какой законопроект выносить на общественное обсуждение, остается субъективным правом органа власти.

Кроме того, до сегодняшнего дня на федеральном уровне не был детально разработан механизм осуществления общественных обсуждений законопроектов, чтобы это начинание органов власти заработало реально на практике. Подобный опыт в нашем государстве есть: на уровне субъектов Российской Федерации разработаны эти механизмы (например, Калининградская область). В вопросах регламентации правотворчества законодательство субъектов Российской Федерации опережает федеральное, что приводит к мысли о возможности проведения мониторинга региональных правовых актов по рассматриваемой проблеме и подготовке законопроекта, «в котором следует зафиксировать материальные и процессуальные нормы такого важного института непосредственной демократии, как всенародное обсуждение законопроектов» [4, с. 17].

В 2012 году был принят Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [5], в котором предусмотрен комплекс мер, направленных на развитие взаимодействия органов государственной власти и общества в сфере правотворчества.

Во исполнение данного Указа Президента России было принято постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 (ред. от 15.06.2013) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» [6]. В состав нормативных правовых актов, которые должны быть предварительно обсуждены на заседаниях общественных советов, были включены:

- нормативные правовые акты, которые включены в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на очередной год;
- нормативные правовые акты, которыми устанавливаются публичные нормативные обязательства, определяются размеры публичных нормативных обязательств и (или) устанавливается порядок их индексации, а также порядок исполнения публичных нормативных обязательств;
- государственные программы и целевые программы Российской Федерации, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти;
- нормативные правовые акты, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, предварительное обсуждение которых на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти предусмотрено решением Правительства Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации была утверждена «Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года» [7].

Считаем справедливой выраженную в юридической литературе точку зрения, что режим публичных слушаний не должен ограничиваться только социально-экономической сферой, а «должен охватывать всю сферу законотворческой и нормотворческой деятельности» [8].

В 2012 году было принято постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») [9].

Если проанализировать статистические данные, размещенные на сайте <http://regulation.gov.ru>, о количестве проведенных публичных обсуждений по проектам нормативных актов, то можно отметить пока низкую степень публичной обсуждаемости актов. Так, за первое полугодие 2016 года публичные обсуждения были проведены по 90 актам. В обсуждении приняли участие 72 субъекта. Двадцать четыре предложения участников публичных обсуждений были учтены органами власти. Поэтому задача активного вовлечения в процесс публичных обсуждений (консультаций) нормативных правовых актов является актуальной, уровень доверия общества к власти необходимо повышать путем повседневной планомерной работы различных институтов власти и гражданского общества. Привить чувство ответственности и сопричастности к принятию решений нашим гражданам не удастся одномоментно. Здесь на первый план выходит повышение уровня правосознания и правовой грамотности населения в целом.

Кроме того, «слабая результативность общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов, во многом объясняется огромным количеством принимаемых нормативных правовых актов, из которых на Едином портале для публичного обсуждения www.regulation.gov.ru ежегодно размещается порядка 5000 актов, большинство из которых носят преимущественно технический характер» [8].

Необходимым и своевременным представляется принятие в 2015 году постановления Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 30.06.2016) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов») [10]. Согласно п. 1 Правила «устанавливают порядок проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности». В этом акте установлена детальная процедура проведения общественных обсуждений нормативных правовых актов. Также акцентируем внимание на том, что рассмотрение предложений в ходе публичных обсуждений является не правом, а обязанностью разработчиков нормативных правовых актов [10, п. 19].

Минэкономразвития России была разработана и утверждена методика оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта [11]. Органы государственной власти уверены, что оценка фактического воздействия нормативного правового акта позволит пересматривать малоэффективные нормативные акты в целях совершенствования действующего регулирования в контексте исключения необоснованных обязанностей, запретов и ограничений в бизнес-сфере.

Таким образом, считаем, что в правотворческой деятельности Российской Федерации наметились позитивные сдвиги в части усиления взаимодействия власти и общества, открытости принятия правотворческих решений, положены начала формирования нормативной правовой базы, регламентирующей взаимодействие государства и общества в сфере правотворчества. Но о реальной эффективности говорить пока рано, так как доверие общества к государству, веру населения в то, что их мнение значимо и будет услышано, необходимо возвращать многие годы. Именно право должно стать основным связующим элементом гражданского общества и государства.

Автор считает, что в данной работе новыми являются следующие положения и результаты:

1. Анализ тенденции усиления взаимодействия государства и общества в сфере правотворчества.

2. Анализ тенденции открытости органов государственной власти в процессе принятия решений.

3. Акцентирование внимания специалистов юридической науки и практики на необходимости научного анализа нового понятия в правотворческом процессе, возникшего в связи с информатизацией общества, именуемого «краудсорсинг».

4. Анализ нормативной правовой базы Российского государства, являющейся основой для проявления вышеуказанных тенденций.

Литература

1. *Курячая М. М.* Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 31–37.

2. Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12.12.2013 // Российская газета. 2013. 13 декабря.

3. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 // Российская газета. 2011. 11 февраля.

4. *Липчанская М. А.* Общественное обсуждение законопроектов как форма участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 17.

5. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

6. Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.09.2012 № 877 (ред. от 15.06.2013) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 37. Ст. 4997.

7. Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года, утвержденная Правительством Российской Федерации // Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://government.ru> по состоянию на 28.08.2012.

8. *Дзидзоев Р. М., Тамаев А. М.* Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 66–70.

9. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 (ред. от 15.10.2016) (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

10. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 (ред. от 30.06.2016) (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 965; 2016. № 28. Ст. 4738.

11. Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта: Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 01.06.2016.

Modernization of human rights: major trends

*Elena Viktorovna Kamenskaya, Candidate of Law. Sci., Associate Professor,
Head. Department of Theory and History of State and Law, Moscow Witte University.*

The article is devoted consideration consideration of major trends modernization of law-making in the Russian Federation. The author gives some offers on current legislation improvement in this area.

Keywords: lawmaking, modernization of law-making, civil society, crowdsourcing, normative legal act.

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ QR-КОДА ПРИ
СОСТАВЛЕНИИ ИТОГОВЫХ ПРОТОКОЛОВ ГОЛОСОВАНИЯ
УЧАСТКОВЫМИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КОМИССИЯМИ**

*Юлия Владимировна Митяева, канд. полит. наук,
доцент кафедры правовых и гуманитарных дисциплин,
Рязанский филиал Московского университета имени С. Ю. Витте,
<https://www.muiv.ru/ryazan>*

Статья посвящена вопросу применения QR-кода на итоговых протоколах УИК. В ней рассматриваются особенности использования такого рода кодирования данных при составлении итоговых протоколов голосования УИК, целесообразность данного технического нововведения в работе избирательных комиссий различного уровня. Используя анализ практики организации работы данной системы кодировки данных при проведении выборов в некоторых субъектах РФ, можно сделать вывод о том, что применение подобного рода технических систем позволит более эффективно решать вопрос подсчета голосов избирателей и повысит уровень доверия к проводимым в РФ выборам как со стороны избирателей, так и со стороны международных наблюдателей.

Ключевые слова: выборы; избирательный процесс; избирательные технологии; QR-код; подсчет голосов; избиратели.

Выборы 2017 года в России пройдут с применением некоторых технологических новшеств. В частности, речь идет о применении QR-кода на итоговых протоколах УИК. Собственно, QR-код относится к категории двумерных (матричных) штрихкодов. Аббревиатура QR в названии расшифровывается как quick response (англ. «быстрый отклик»).



Ю.В. Митяева

Код разработан подразделением корпорации Denso Wave Incorporated. Для создания QR-кодов не требуется никаких специальных навыков и устройств [1].

Несмотря на то что за применение кодирования проголосовал практически весь состав ЦИК РФ, дискуссионных вопросов осталось достаточно, и все их необходимо решить до начала выборов 2017 года. На 73-м заседании 8 февраля 2017 года Центральная избирательная комиссия приняла за основу проект постановления «О применении технологии ускоренного ввода данных протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации "Выборы" с использованием машиночитаемого кода». За решение проголосовало 14 членов ЦИК. Проект постановления представил член ЦИК Антон Лопатин. Обсуждение проекта сопровождалось включением по видеоконференции двух председателей избирательных комиссий субъектов РФ. Использование QR-кода, напечатанного на протоколе об итогах голосования участковой избирательной комиссии, должно позволить автоматизировать ввод в ГАС «Выборы» дан-