



УДК 340.130.567(470+571+4+73)
ББК 67.401

ТЕХНОЛОГИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ДЕМОКРАТИЗМА И ПРОФЕССИОНАЛИЗМА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ РФ, ЕС И США) ¹

А.А. Шанин

В статье рассматривается вопрос о сочетании принципов демократизма и профессионализма в процессе правотворчества. Автор приводит примеры решения этого вопроса в европейском законодательстве, анализирует проблемы, возникающие в российском муниципальном правотворчестве.

Ключевые слова: принципы правотворчества, местное самоуправление, сравнительное правоведение, юридическая техника, европейское право.

Проблема принципов организации и деятельности государственных и муниципальных органов власти, несмотря на кажущуюся теоретизированность, имеет существенное практическое значение. Залогом эффективного функционирования любого государства служит наличие у него дееспособной системы руководящих органов. Указанная «дееспособность» в немалой степени определяется содержанием базовых принципов организации и деятельности этих органов. Под принципами организации и деятельности механизма государства следует понимать наиболее важные, ключевые идеи и положения, лежащие в основе его построения и функционирования. Они подразделяются на общие принципы, относящиеся к механизму государства в целом, и частные принципы, действие которых распространяется лишь на некоторые звенья механизма, отдельные государственные или муниципальные органы или группы органов.

Общие принципы не зависят от особенностей конкретных государств и определяют организацию и деятельность государственных механизмов в целом. Среди такого рода принципов, на наш взгляд, главным следует назвать

принцип оптимальности построения и функционирования государственного механизма, эффективности его действия. В числе частных принципов, определяющих организацию и функционирование законодательной власти, в качестве основных традиционно выделяют принцип демократизма (народовластия), а также принцип профессионализма (компетентности).

Сложность процесса оптимального сочетания рассматриваемых принципов – демократизма и профессионализма – еще более очевидна на уровне местного самоуправления (особенно если речь идет о «нижнем уровне» – сельском или городском поселении).

Специфика муниципального правотворчества обусловлена рядом факторов объективного и субъективного характера. К первым следует отнести то, что принципы независимости местного самоуправления и многообразия организационно-правовых форм его осуществления обуславливают отсутствие жесткого единообразия в ряде вопросов, в том числе касающихся процедур и технологии осуществления многих юридически значимых действий, которые регулируются лишь на местном уровне. С этим связано значительное разнообразие как в отдельных правилах, так и в целом на уровне юридической техники муниципальных правовых актов. К субъектив-

ным факторам следует отнести довольно часто имеющую место слабую организацию юридических служб органов местного самоуправления, как правило, обусловленную финансовыми причинами.

Все перечисленные факторы обуславливают довольно низкий уровень юридической техники муниципальных нормативно-правовых актов. Принцип профессионализма, таким образом, уходит здесь на второй план, что позволяет вести речь о приоритете принципа демократизма. В организации деятельности правотворческого органа последний проявляется нередко в том, что депутаты, не являясь специалистами в области юриспруденции, тем не менее вынуждены самостоятельно «творить» законы, вместо того чтобы работать с законопроектами, уже подготовленными *высококвалифицированными* юристами. К примеру, Дума городского поселения город Краснослободск [2] (14,5 тыс. населения) Среднеахтубинского района Волгоградской области (депутатом которой является автор) состоит из 15 депутатов, из которых только председатель Думы осуществляет свою деятельность на освобожденной основе, юрист имеется только в штате городской администрации. Неудивительно, что технико-юридическое качество принимаемых правовых актов нередко вызывает нарекания органов юстиции и прокуратуры.

Нарушений в этой сфере достаточно много, и многие из них вызваны игнорированием элементарных правил юридической техники. В качестве основных нарушений отмечаются отсутствие унификации по структуре и стилю изложения; противоречие действующему законодательству; отсутствие единства терминологии; несоблюдение обязательных правил отмены устаревших нормативных актов или внесение в них изменений и дополнений и т. п. Анализ судебной практики показывает, что значительное количество правовых споров вызвано низким качеством подготовки юридических документов.

Эффективным, на наш взгляд, вариантом решения указанной проблемы является «усиление» принципа демократизма и внедрение на муниципальном уровне электронной демократии. Данное решение продвигается самым широким конгломератом субъектов от Пре-

зидента РФ и Правительства РФ до Пиратской партии России. Под электронной демократией понимается такая форма организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами. При этом различается электронная демократия в узком и в широком смысле. В узком понимании электронная демократия состоит в использовании электронной поддержки для обеспечения соответствующих конституционных прав, требующих тех или иных формальных решений. В широком смысле понятие «электронная демократия» означает учет мнений и вовлечение граждан и организаций в политические решения и процессы [7].

«Электронная демократия» и «электронное правительство» – это совершенно разные понятия. Если последнее означает повышение оперативности и удобства доступа к услугам государства из любого места и в любое время, то первое относится к использованию информационных технологий для расширения возможностей каждого гражданина [5]. В Европе понятие «электронная демократия» включает электронный парламент, электронное законодательство, электронное правосудие, электронное посредничество, электронную инициативу, электронные выборы, электронный референдум, электронное голосование, электронные консультации, электронные ходатайства, электронную агитацию, электронный подсчет голосов и электронные опросы; электронная демократия использует преимущества электронного участия, электронной дискуссии и электронных форумов [6].

В России в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р, утвердившим государственную программу «Информационное общество (2011–2020 годы)», создаются сервисы для обеспечения общественного обсуждения и контроля за деятельностью органов государственной власти, общественного управления на муниципальном уровне. В рамках этих мероприятий Минкомсвязью России разработана Федераль-

ная государственная информационная система «Электронная демократия», одним из элементов которой является Единый портал электронной демократии Российской Федерации. Система «Электронная демократия» [1] предоставляет гражданам возможность коллективно готовить, обсуждать, поддерживать и публично размещать в ней обращения с последующей их доставкой в электронном виде адресату; помощь в оформлении публичных обращений граждан в организации; помощь в доставке публичных обращений в письменном виде адресатам; возможность публичного размещения в системе «Электронная демократия» ответов организаций на обращения; возможность оценивать качество ответов организаций на публичные обращения; возможность накопления и формирования в наглядном виде статистических и аналитических данных по работе организаций с обращениями.

В Санкт-Петербурге система «Электронная демократия» является инструментом участия граждан в вопросах муниципального управления. Основное назначение системы – содействие в развитии гражданского общества и повышение качества работы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Система «Электронная демократия» – это унифицированная информационная система общего пользования, которая позволяет открыто гражданам публиковать и обсуждать темы, собирать голоса в поддержку их важности, формировать обращения в виде заявлений, предложений, жалоб и т. п., направлять эти обращения в организации по принадлежности; давать публичную открытую оценку на размещенные организациями ответы и принятые решения по обращениям. При этом **перечень проблем, которые предполагается решить, достаточно широкий:** дороги, нарушения ПДД, парковки, общественный транспорт, ЖКХ и благоустройство, коррупция, игорный бизнес, наркотики, притоны, нарушения прав потребителя, здоровье, защита животных, экология, культурное наследие, социальные и государственные услуги, нарушения общественного порядка (хулиганство и другие правонарушения) [4].

Таким образом, именно сегодня электронная демократия стала осуществима, так как имеются технические средства, способные обеспечить прямое участие каждого гражда-

нина в управлении страной. Это непрерывный всенародный референдум, это система, основанная на принципах прямого коллективного принятия решений. Представительная демократия, как подмена демократии прямой, могла существовать только до тех пор, пока прямое участие каждого гражданина в принятии решений было невозможным. Как только такая возможность появилась, не осталось ни одной причины для сохранения представительной демократии. Электронная демократия – это следующий шаг по пути общественного прогресса [3]. На наш взгляд, внедрение электронной демократии является развитием таких форм местного самоуправления, как сход граждан и правотворческая инициатива граждан, и со временем она позволит отказаться от представительных органов местного самоуправления, что приведет к экономии денежных средств, которые тратятся на проведение выборов и обеспечение функционирования деятельности этих институтов, и позволит привлечь к решению муниципальных проблем наиболее общественно активных и компетентных граждан.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, соглашение 14.А18.21.2003 «Модернизация технологий юридической деятельности в правовых системах современного мира».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Единый портал электронной демократии Российской Федерации. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://e-democratia.ru>. – Загл. с экрана.
2. Официальный сайт Администрации города Краснослободска Среднеахтубинского района Волгоградской области. – Электрон. дан. – Режим доступа: www.krasnoslobodsk34.ru. – Загл. с экрана.
3. Пиратская партия России : [портал о-ва]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://wiki.pirateparty.ru>. – Загл. с экрана.
4. Портал государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://gu.spb.ru>. – Загл. с экрана.
5. Проза.ру : [русскоязыч. лит. портал]. – Электрон. дан. – Режим доступа: www.proza.ru. – Загл. с экрана.

6. Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии и пояснительная записка : пер. с англ. // Центральная избирательная комиссия РФ : [официальный сайт]. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: www.cikrf.ru/international/recommend.doc. – Загл. с экрана.

7. VI Всероссийская объединенная конференция «Технологии информационного общества – Интернет и современное общество» (IST/IMS-2003) // Федеральный образовательный портал ЭСМ (Экономика. Социология. Менеджмент). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: ecsosman.hse.ru. – Загл. с экрана.

**THE TECHNOLOGY OF REALIZATION OF PRINCIPLES
OF DEMOCRACY AND PROFESSIONALISM
IN THE MUNICIPAL LEGISLATION
(THE CASE STUDY OF LEGAL SYSTEMS OF RUSSIA, THE EU AND THE U.S.)**

A.A. Shanin

The article deals with the question of combining the principles of democracy and professionalism in the legislative process. The author gives some examples of such combination from European Union, analyzes the problems arising Russian municipal lawmaking.

Key words: *principles of lawmaking, local government, comparative law, juridical technique, European law.*