

УДК 342.7

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Т.Д. КАРЛИНА

Существенным признаком демократии является контроль граждан над различными структурами публичной власти. Одной из возможностей такого контроля является функционирование гражданского общества, представленного различными общественными объединениями и движениями граждан, сформированными на общности интересов. В статье рассматриваются отдельные аспекты, связанные с возможностью наделения отдельных видов общественных объединений правом законодательной инициативы. Материал изложен на основе федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующих эти вопросы.

**Ключевые слова:** гражданское общество, общественные объединения, право законодательной инициативы.

Право граждан на объединение является важнейшим компонентом политических прав и свобод, которое нашло свое закрепление в ст. 30 Конституции Российской Федерации 1993 г. Конституционное право граждан на объединение реализуется ими путем создания общественных организаций, политических партий движений, фондов и др.

На современном этапе развития российского общества разработка теоретических положений проблем функционирования общественных объединений является одним из важнейших вопросов их правового статуса. Эта необходимость обуславливается и тем, что общественные объединения в современном российском государстве являются неотъемлемой частью общественной жизни России и обеспечивают связь гражданского общества с государством.

Характерной чертой демократического государства является контроль граждан над различными уровнями органов государственной власти и местного самоуправления. Контроль возможен разными способами. Один из самых действенных – это контроль посредством выборов. Но существуют и другие формы контроля. К ним можно отнести различные объединения граждан, основанные на общности интересов. Объединения граждан в современных демократических государствах играют большую роль, чем политические партии. Последние активизируют свою работу только в период предвыборной кампании.

Как отмечает Н.И. Матузов, «гражданское общество и правовое государство логически предполагают друг друга». Он же к общим идеям и принципам, лежащим в основе любого гражданского общества, относит «безусловное признание и защиту естественных прав человека и гражданина».

Развитию структур гражданского общества способствовало принятие в 1995 г. Федерального закона «Об общественных объединениях», а также законов, закрепляющих права профсоюзов, гарантирующих поддержку молодежных и детских организаций, определяющих правовое положение некоммерческих организаций, благотворительных и религиозных организаций.

В мировой практике общественные объединения принимают активное участие в решении социальных и других вопросов. Они являются связующим звеном между государством и населением. Общественные объединения активно участвуют в формировании и самоорганизации гражданского общества. В мире деятельность общественных объединений принято относить к так называемому третьему сектору.

Огромное количество общественных объединений, зарегистрированных в настоящее время Министерством Юстиции Российской Федерации, представляют собой формирования, которые выражают и защищают интересы определенных групп населения.

Таким образом, общественные объединения создаются для достижения определенных целей и задач, которые указываются в уставе. Цели и задачи общественных объединений должны быть общественно полезными и направлены на выполнение функций государства, защиту прав и сво-

бод граждан, формирование правового и демократического государства. В отличие от политических партий они не преследуют цели вхождения во власть.

Участники общественных объединений, как никто другой, знают проблемы и недостатки, существующие в определённой сфере, и могут предложить пути их разрешения. Пути могут быть разными, в том числе предложение о внесении конкретных изменений в законы и принятие новых законов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 3) носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народовластие осуществляется в различных формах: непосредственно через органы государственной власти, а также посредством общественных объединений.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» (ст. 27) предусматривает следующие права общественных объединений: распространять информацию о своей деятельности; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; участвовать в выборах, референдумах и т.д. Следует предполагать, что участие общественных объединений в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления предполагает и возможность их участия в законотворческой деятельности в качестве субъекта права законодательной инициативы. Важность института правотворческой инициативы как формы гражданского участия в деятельности государственных органов заключается в том, что правотворческая инициатива позволяет выявлять реальные общественные потребности в правовом регулировании тех или иных отношений, стимулировать правовую активность населения.

Конституция Российской Федерации в число субъектов права законодательной инициативы включает: Президента Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, членов (депутатов) Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения. В отличие от Конституции РСФСР 1978 г. общественные объединения общероссийского уровня правом законодательной инициативы не наделены.

Для признания права законодательной инициативы за общественными объединениями необходимо было бы внести изменения в Конституцию Российской Федерации. На парламентских слушаниях было признано нецелесообразным внесение такого рода изменений в Конституцию в силу сложности этой процедуры. Следует согласиться с тем, что ограниченное количество субъектов права законодательной инициативы будет способствовать улучшению качества законодательных инициатив, а следовательно, и самих законов.

Каким же образом тогда обеспечить возможность влияния народа на процесс законотворчества как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации?

Отдельные авторы, такие как С.А. Авакьян, Н.Ю. Беляева, рассматривают возможность участия общественных объединений в правотворческом процессе через участие в лоббистской деятельности. Лоббизм является одним из признаков гражданского общества. В законодательной деятельности лоббизм выражается в оказании воздействия определенных субъектов на органы и лица, обладающие законотворческими полномочиями, с целью добиться принятия конкретного законодательного решения, отражения в принимаемом законе собственных интересов либо интересов третьих лиц. Создание правовых норм под воздействием лоббирующих структур может оказать как положительное, так и отрицательное влияние на правотворческий процесс, вплоть до создания питательной среды для коррупции, повышая ее уровень. Однако на сегодняшний день представление интересов общественными объединениями через лоббирующие структуры невозможно, поскольку законодательно этот вопрос не урегулирован.

Общественные объединения могут влиять на органы государственной власти посредством разработки проектов и программ, представляемых Правительству, в ходе работы совещательных и консультативных органов при государственных структурах.

В Российской Федерации создана Общественная палата, основными целями которой является

обеспечение взаимодействия граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Основная цель Общественной палаты – привлечение граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций к проведению общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления для обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации.

Все это указывает на то, что Общественная палата обладает большими возможностями влияния на законотворчество и является одним из элементов контроля граждан над структурами публичной власти.

Принятый в 2014 г. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляет право граждан Российской Федерации участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественный контроль предполагает повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" право законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу (главе исполнительной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Кроме названных "обязательных" субъектов конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории этого субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» закреплены различные организационно-правовые формы общественных объединений. В соответствии со ст. 7 общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

Одной из важнейших черт общественных объединений является территориальная сфера их

деятельности. С учетом этого Федеральный закон «Об общественных объединениях» выделяет общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Общероссийское общественное объединение осуществляет свою деятельность в соответствии с уставом на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения, такие как организации, отделения, филиалы и представительства.

Межрегиональные общественные объединения осуществляют свою деятельность на территориях менее половины субъектов Российской Федерации.

Региональные общественные объединения функционируют в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Местные общественные объединения осуществляют свою деятельность в соответствии с уставными целями в пределах территории органа местного самоуправления.

Отдельные субъекты Российской Федерации предоставили право законодательной инициативы общественным объединениям и наделили их правом на внесение законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом регионы правом законодательной инициативы наделили разные общественные объединения. К примеру, Приморский край наделил этим правом все общественные объединения; Белгородская область – региональные, межрегиональные и общероссийские; Карелия предоставила такое право только общественным организациям регионального и общероссийского уровня в лице их высших руководящих органов; в Мордовии, Архангельской области, Алтайском, Приморском, Красноярском краях – объединения профессиональных союзов; в Калининградской области – общественная палата субъекта Российской Федерации, Совет (Ассоциация) муниципальных образований субъекта Российской Федерации и региональное отделение общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России" и др.

Следует отметить, что ни один субъект Российской Федерации процедуру законодательной инициативы подробно не описал. Это говорит о том, что на сегодняшний день нет реального механизма реализации данного права.

В вопросе наделения общественных объединений правом законодательной инициативы сложилась такая ситуация, когда региональное законодательство оказалось впереди. И пусть это пока только декларативная норма, закрепленная в конституциях (уставах) отдельных субъектов Российской Федерации.

Практика показывает, что «опережающее» законодательство – законодательство, которое обеспечивает создание условий для будущих изменений по пути к развитию институтов демократии.

Президент Российской Федерации в своем Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации 2012 г. отметил, что объективная необходимость повышения правовой активности населения, обусловленная нынешними особенностями развития российского общества, актуализирует обсуждение вопроса о распространении в России опыта зарубежных стран, закрепивших на конституционном уровне право народной законодательной инициативы. Вхождение в законодательный орган с собственной инициативой издания акта дает возможность гражданам непосредственно реагировать на возникающую общественную потребность в нормативном регулировании. Правовая основа таких инициатив позволяет учитывать действительные нужды и интересы народа, решать волнующие их проблемы. Граждане получают доступ к подготовке и принятию правовых решений, которыми затрагиваются их интересы по проблемам социальной сферы, обеспечения конституционных прав, общественного порядка и проч. Формируется установка личности на участие в управлении делами страны, более полную реализацию гражданами "собственных идей" по вопросам развития российской государственности. Это тем более существенно, учитывая, что развитию прямой демократии, непосредственного народовластия, находящего выражение, в том числе и в проявлении народных законодательных инициатив, в последние годы придается особое значение.

На мой взгляд, в условиях общественно-политических преобразований целесообразно наде-

лить общественные объединения правом законодательной инициативы как на федеральном, так и на региональном уровнях, что способствовало бы расширению их правового статуса и обеспечило бы активное участие в законодательном процессе и предоставило бы возможность активно отстаивать интересы народа, не имея даже представительства в законодательных органах.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
2. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82 ФЗ.
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.
4. Об общественной палате в Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ.
5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ.
6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, 2012.
7. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: Некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 8-12.
8. Беляева Н.Ю. Законодательные инициативы общественных объединений // Сайт Института философии РАН. [Электронный ресурс]. URL: <http://ethics.iph.ras.ru/works/GU/7.html>.
9. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2002. 512 с.
10. Непсо С.В. Благотворительность и благотворительные организации в социальной политике государства // Общество и право. 2009. № 3. С. 290-292.

#### PUBLIC ASSOCIATIONS, AS SUBJECTS OF LEGISLATIVE INITIATIVE

Karlina T.D.

The essential feature of democracy is the control of citizens of various structures of public power. One possibility is that control the functioning of civil society, represented by various associations and movements of people, formed on the community of interests. This article discusses some aspects related to the possibility of granting certain types of public associations the right of legislative initiative. The material is presented on the basis of federal legislation and the legislation of the Russian Federation regulating these issues.

**Keywords:** civil society, public associations, the right of legislative initiative.

#### REFERENCES

1. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g.* (In Russian).
2. *Ob obshchestvennykh ob"edineniyakh:* Federal'nyi zakon ot 19 maya 1995 g. № 82 FZ. (In Russian).
3. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii:* Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ. (In Russian).
4. *Ob obshchestvennoi palate v Rossiiskoi Federatsii:* Federal'nyi zakon ot 4 aprelya 2005 g. № 32-FZ. (In Russian).
5. *Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii:* Federal'nyi zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ. (In Russian).
6. *Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii 2012 g.* (In Russian).
7. *Avak'yan S.A.* Obshchestvennyi faktor v zakonotvorchestve: Nekotorye problemy i predlozheniya. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo.* 2006. № 3. P. 8-12. (In Russian).
8. *Belyaeva N.Yu.* *Zakonodatel'nye initsiativy obshchestvennykh ob"edinenii.* URL: <http://ethics.iph.ras.ru/works/GU/7.html>. (In Russian).
9. *Matuzov N.I., Mal'ko A.V.* *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik.* M.: Jurist#. 2002. 512 p. (In Russian).
10. *Nepso S.V.* *Blagotvoritel'nost' i blagotvoritel'nye organizatsii v social'noj politike gosudarstva. Obshchestvo i pravo.* 2009. № 3. P. 290-292. (In Russian).

#### Сведения об авторе

**Карлина Татьяна Дмитриевна**, окончила Московский университет потребительской кооперации (2004), кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор более 10 научных работ, область научных интересов – конституционное и муниципальное право.