

© 2018 г.

Г.А. ТОСУНЯН

Л.В. САННИКОВА

КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Тосунян Гарегин Ашотович — доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий сектором финансового и банковского права Института государства и права РАН (Москва, Россия)
(E-mail: g.tosunyan@mail.ru).

Санникова Лариса Владимировна — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора финансового и банковского права Института государства и права РАН (Москва, Россия)
(E-mail: 7718609@mail.ru).

Tosunyan Garegin A. — Doctor of Law, Professor, corresponding member of the Academy of Sciences of Russia, head of the Financial and Banking Law sector of the Institute of state and law of RAS (Moscow, Russia)
(E-mail: g.tosunyan@mail.ru).

Sannikova Larisa V. — Doctor of Law, Professor, Leading Researcher of the Financial and Banking Law sector of the Institute of state and law of RAS (Moscow, Russia)
(E-mail: 7718609@mail.ru).

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы повышения культуры правотворчества в России. Обосновывается необходимость учета социокультурных факторов путем реализации требований по концептуальной проработке законопроектов, их научной экспертизе и широкому обсуждению. Особо подчеркивается важность указания в законопроекте целей правового регулирования, которые планируется достигнуть с его принятием. Рассматривается роль Российской академии наук, на которую законом возложены экспертные функции, в разработке законопроектов. Авторы отмечают целесообразность предварительного публичного обсуждения политико-государственного решения, позволяющего правильно и понятно сформулировать ту политическую волю, которая будет заложена в законе. В статье анализируются предложения по принятию законодательных мер, направленных на повышение эффективности законотворчества.

Abstract: the article deals with the problem of raising the culture of law-making in Russia. Particular emphasis is placed on the need to take into account socio-cultural factors. For this purpose it is necessary to develop the concept of bills, their scientific expertise and wide discussion. The importance of specifying in the draft law the objectives of legal regulation, which is planned to be achieved with its adoption, is particularly emphasized. The article examines the role of the Russian Academy of Sciences in drafting bills. The authors note the desirability of a preliminary public discussion of the political-state solution, which allows correctly and clearly to formulate the political will that will be laid down in the law. The article considers proposals on the adoption of legislative measures aimed at increasing the effectiveness of lawmaking.

Ключевые слова: культура правотворчества, цели правового регулирования, экспертиза законопроектов, делиберативная демократия, закон о лоббизме, “закон о законах”.

Key words: culture of law-making, objectives of legal regulation, expertise of bills, deliberative democracy, law on lobbying.

Эффективность правового регулирования во многом зависит от состояния действующего законодательства. Общественные преобразования, происходящие в России на протяжении последних 25 лет, породили вал законотворчества. При этом качество законов и иных правовых актов с каждым годом катастрофически падает, что негативно влияет на эффективность правового регулирования и не позволяет добиваться максимального результата при проведении общественно значимых преобразований. **Современное российское законодательство отличается бессистемностью, несбалансированностью, противоречивостью. Данные недостатки обусловлены прежде всего уровнем культуры правотворчества.** В этой связи представляется

актуальным рассмотреть меры, способствующие повышению уровня культуры правотворчества в современной России.

В правотворчестве выделяются два основных этапа:

- подготовка законопроекта;
- официальное принятие закона — законотворчество.

Законотворчество начинается с момента внесения законопроекта в правотворческий орган — Государственную Думу РФ и все процедуры, связанные с официальным принятием, урегулированы в Регламенте Государственной Думы. Именно на этом этапе обнаруживаются несовершенства законопроектов, которые чаще всего проявляются в отсутствии надлежащего обоснования, четко

выраженной концепции документа, проработанности и согласованности норм законопроекта.

Но основной изъян многих законопроектов заключается в их неприятии обществом, которое возникает из-за непонимания целей правового регулирования и в конечном счете ведет к правовому нигилизму. Указанные недостатки законопроектов свидетельствуют о том, что такой стадии правотворчества, как подготовка законопроекта, уделяется недостаточно внимания из-за пониженного уровня культуры правотворчества.

Культура правотворчества является неотъемлемой частью правовой культуры. Под высоким уровнем культуры правотворчества можно понимать и “своевременный и качественный учет в законодательстве новых тенденций и потребностей развития общества, и демократические основы подготовки и принятия новых нормативных решений, и активное использование выработанных мировой практикой правил законодательной техники”¹.

В качестве мер по повышению культуры правотворчества большинство исследователей указывают на совершенствование самого механизма правотворчества. Так, С.В. Синюков в качестве мер по совершенствованию механизма правотворчества в части принятия правотворческого решения считает необходимым: “нормативное упорядочение правотворческой деятельности и процесса принятия нормативных правовых актов; совершенствование практики перспективного планирования и прогнозирования принятия законодательства; организацию правового мониторинга на всех уровнях правового регулирования и проведение правовой экспертизы принимаемых актов; расширение практики общественной апробации проектов; совершенствование правотворческой техники; упорядочение и введение в конституционные рамки судебного правотворчества и ряд других”². С его предложениями трудно не согласиться, но такой подход, как представляется, не вполне учитывает социокультурных факторов.

Представляется, что социокультурные факторы в правотворческой деятельности на этапе подготовки законопроекта могут быть учтены путем реализации следующих требований:

1) интересы субъектов той или иной идеи-инициативы, облакаемой в нормативно-правовую форму, должны быть четко обозначены;

2) должно быть обеспечено проведение глубокой экспертизы предлагаемого к принятию документа.

В рамках этой экспертизы следует дать оценку наличию или отсутствию конфликта интересов с другими субъектами регулируемых отношений;

3) должно быть обеспечено максимально широкое участие граждан в принятии политико-государственных решений.

При принятии общественно значимого закона или иного правового акта в его тексте необходимо обозначить понятные адресатам и обществу цели и задачи. В противном случае не стоит рассчитывать на его успешную реализацию, которая несла бы пользу для всего общества, а не была бы выгодна отдельным интересантам.

Субъект законодательной инициативы должен четко обозначать цели законопроекта. Это позволит выявить реальных выгодополучателей от его принятия, чтобы, перефразируя слова Петра I, выгода каждого видна была³.

Так, законопроектом № 1120209-6 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” (принят в первом чтении 21 декабря 2016 г.) вносятся изменения в шесть федеральных законов. Однако ни в названии, ни в пояснительной записке, ни в его тексте не сформулирована цель: повышение защиты интересов государства при размещении государственными организациями средств в кредитных организациях. Вместе с тем те правовые средства, которые предлагаются законопроектом для достижения данной цели (отбор “привилегированных” банков по размеру собственных средств (капитала); критерий “системной значимости”), существенно нарушают конкурентную среду.

Законотворчество — довольно дорогое для налогоплательщиков “удовольствие”. И потому к его эффективности общество имеет право предъявлять особо высокие требования. По этой причине в процессе выдвижения законодательной инициативы **должна быть обозначена ответственность инициаторов, если сформулированные цели не будут достигнуты.** Но совершенно неприемлемой должна быть ситуация, когда принимается “мертворожденный”, а то и бессмысленный закон.

Цель законопроекта необходимо четко выразить в его концепции. Общие требования к концепции законопроекта закреплены в постановлении

¹ Мельников В.Ю. Значение правовой культуры для развития человека и гражданского общества // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 3. С. 18–26.

² Синюков С.В. Механизм правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 9.

³ Дословно: “Указую на ассамблеях и в присутствии господам сенаторам говорить токмо словами, а не по писанному, дабы дурь каждого всем видна была” (см.: Указ от 4 октября 1703 г.).

Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 (в ред. от 13.03.2015 г.) “Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов”⁴. В соответствии с ним в концепции законопроекта должны быть отражены:

основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

место будущего закона в системе действующего законодательства, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;

общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере нормативных правовых актов;

социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Однако практика показывает, что обычно законопроекты на стадии внесения в Государственную Думу РФ не имеют четко поставленной цели.

Так, например, в качестве реакции государства на явно незаконные действия коллекторов был принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях”»⁵. При этом в нем по сути дублируются запреты, содержащиеся в Уголовном кодексе РФ: не допускается применения к должнику и иным лицам физической силы либо угрозы ее применения, угрозы убийством или причинения вреда здоровью; уничтожения или повреждения имущества либо угрозы такого уничтожения или повреждения; и т.д. (ст. 6).

Не указана цель и в Федеральном законе от 1 мая 2017 г. № 92-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”, существенно меняющем архитектуру банковской системы путем разделения банков на два вида: с универсальной и базовой лицензией. Следует отметить, что и из названия законопроекта не ясна цель вносимых изменений. Показательно, что цель данного Закона была сформулирована и озвучена Банком России уже после его принятия: “создание регулятивного баланса для банков

с разными объемами и характером операций”⁶. Однако данная формулировка не раскрывает сути Закона по существу, так как из нее не ясно, что понимается под “регулятивным балансом” и каким образом он будет достигаться установленными в Законе правовыми средствами.

Нередки случаи, когда принятый закон не отвечает заявленным целям. Так, в общем и постатейном комментарии⁷ к Федеральному закону “О реструктуризации кредитных организаций” по трехбалльной системе была дана оценка каждой норме с точки зрения того, в чьих интересах она была закреплена. В результате удалось доказать, что данный Закон на 80% не отвечает заявленным целям. Но по крайней мере эти цели были четко обозначены в ст. 1 указанного Закона, что и позволило провести научный анализ поставленных целей и возможности их реализации в нормах Закона.

В настоящее время субъекты законодательной инициативы вообще не указывают цели законопроекта, что существенно затрудняет его предметное обсуждение. Очень часто это оправдывается тем, что это якобы “всего-навсего” изменение действующего закона, поэтому цель не указывается ни в названии такого законопроекта, ни в его первой статье.

Однако любое изменение действующего закона, даже самое минимальное, а не только внесение нового законопроекта требует однозначной трактовки, детализации и расшифровки того, ради чего эти изменения вносятся.

Отсутствие в законопроекте указания на цель, которую планируется достигнуть с его принятием, или ее указание в завуалированной форме свидетельствуют либо о концептуальной непроработанности законопроекта, либо о расхождении между его реальной целью и декларируемой.

Зачастую субъекты законодательной инициативы импульсивно реагируют на острые проблемы, стоящие перед обществом, внося в Государственную Думу РФ законопроекты без проведения каких-либо предварительных экспертиз. Их отсутствие влечет за собой появление не только эпатажных депутатских инициатив, но и непродуманных государственных проектов. В литературе отмечается, что «в российском законодательстве слабо выражено научное предвидение, культура постановки целей и объективная оценка достигнутых результатов. Недооценка идейной, концептуальной основы законодательства»

⁶ URL: http://cbr.ru/Press/press_centre/events/02062017.pdf

⁷ См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Комментарий к Федеральному закону “О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации”. М., 2004.

⁴ См.: СЗ РФ. 2001. № 32, ст. 3335.

⁵ См.: СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I), ст. 4163.

ства приводит к тому, что законотворческая деятельность заполняется слабо подготовленными “законодательными экспромтами”»⁸.

Вместе с тем **стратегические и особо значимые государственные документы должны быть научно обоснованы.** Концепция крупного законопроекта должна опираться на достижения юридической науки, учитывать результаты других социальных и гуманитарных наук, а также уровень технических и естественных наук, что требует для своей разработки достаточно больших коллективов ученых и специалистов.

Для этого **государство должно научиться ставить перед научным сообществом конкретные задачи и выбирать оптимальные с точки зрения государственных интересов пути их реализации.** Такой эффективный алгоритм взаимодействия власти и науки был продемонстрирован в советский период, например в проекте по созданию атомного оружия, авиационной промышленности, при реализации энергетических проектов.

При этом особое значение должна приобрести деятельность Российской академии наук, на которую законом возложены экспертные функции. В качестве одной из основных целей деятельности РАН в ст. 6 Федерального закона от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ “О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”⁹ указывается на “экспертное научное обеспечение деятельности государственных органов и организаций”. Однако в ст. 7 данного Закона предполагается участие РАН в разработке и экспертизе нормативных правовых актов только “в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, охраны интеллектуальной собственности”. Представляется, что ограничение участия РАН в экспертизе законопроектов или ее формальное участие в них обусловлены недооценкой научного потенциала социальных и гуманитарных наук, причем не только юриспруденции и экономической науки, но и философии, социологии, психологии.

Экспертиза законопроекта не должна ограничиваться только научной экспертизой. Не менее важна экспертиза профессиональных сообществ, особенно если речь идет о правовых актах, регулирующих предпринимательскую деятельность. Такая экспер-

тиза позволяет избежать “оторванности” правовых норм от реальной действительности, учесть интересы всех участников регулируемых отношений, проверить адекватность предлагаемых в законопроекте правовых средств для целей правового регулирования.

Недооценка мнения профессиональных сообществ чревата принятием правовых актов с дефектным правовым механизмом, не учитывающим особенности осуществления того или иного вида профессиональной деятельности. В связи с этим заслуживает одобрения практика Банка России публиковать на своем сайте доклады для общественных консультаций. Их обсуждение в профессиональных сообществах (в частности, в Ассоциации российских банков) позволяет учесть мнения участников финансового рынка и принять взвешенное решение.

“Любая экспертиза решений государственной важности, — справедливо указывает академик РАН М.К. Горшков, — не может, не должна быть анонимной, как тайное голосование, и уж тем более — “карманной” и узковедомственной. Это как раз тот случай, когда личная позиция и опыт эксперта, а также конкретные данные исследований, полученные абсолютно прозрачным путем, могут стать тем самым “залогом” успеха и неоценимым вкладом, который экспертное сообщество внесет в экономические процессы”¹⁰.

Привлечение экспертного сообщества имеет крайне важное значение и для оценки наличия или отсутствия в законопроекте конфликта интересов с другими субъектами регулируемых отношений.

Любой законопроект отражает интерес того или иного субъекта общественных отношений, включая государство, либо определенных групп общества. Но эффективность правового регулирования будет зависеть от того, насколько соблюден баланс интересов лоббирующей группы и других субъектов общественных отношений.

Одним из важнейших элементов формирования культуры правотворчества является максимальное широкое участие граждан в принятии политико-государственных решений, которые затрагивают интересы не отдельных профессиональных групп и сообществ, а большинства граждан.

Такой подход отстаивают сторонники теории deliberative демократии (от англ. *deliberation* — обдумывание), которые утверждают, что подлинная легитимность законодательных актов может воз-

⁸ Исаков В.Б. Подготовка законов в правовом государстве // Персональный сайт, 2011. URL: <http://pravo.hse.ru/data/2011/12/11/1259065854/2006>.

⁹ См.: СЗ РФ. 2013. № 39, ст. 4883.

¹⁰ Горшков М.К. Капитал не по Марксу // URL: <http://rg.ru/2013/11/08/sociologia.html>

никнуть лишь через их предварительное публичное обсуждение, открытость, терпимость к чужому мнению, готовность скорректировать свою первоначальную позицию в случае появления в процессе дискуссии “лучшего аргумента”¹¹.

Предварительное публичное обсуждение политикогосударственного решения позволяет правильно и понятно сформулировать ту политическую волю, которая будет заложена в законе.

Одним из важнейших институтов прямого волеизъявления граждан является референдум. Однако в России, в отличие от ведущих европейских стран, он используется крайне редко, причем преимущественно на местном уровне. Общенациональные референдумы в России не проводились с 12 декабря 1993 г., когда на референдуме была принята Конституция РФ. По мнению исследователей, “для современной России возможности референдума как инструмента демократизации правотворчества остаются не раскрытыми”¹².

Более востребованной властью стала такая форма обсуждения законопроектов, как публичные слушания. В отличие от референдума решения, принятые на них, имеют лишь рекомендательный характер. Тем не менее их значение сложно переоценить. “Реализация публичных слушаний, — справедливо отмечает М.А. Очеретина, — позволяет гражданам участвовать в осуществлении публично-властных функций путем согласования интересов органов власти и населения в ходе свободного и публичного обсуждения, в то время как иные институты гражданского участия либо выступают формой деятельности органов управления, либо в цели реализации таких институтов не входит согласование интересов органов власти и населения, совместное обсуждение ими общественно значимых вопросов”¹³.

В целом наблюдается стремление публичной власти опираться на мнение граждан или экспертного сообщества при принятии тех или иных законодательных актов. Российское законодательство не содержит какого-либо исчерпывающего перечня форм участия граждан в обсуждении законодательных инициатив, поэтому публичная власть может использовать любые способы взаимодействия

с гражданами. Так, в ходе обсуждения законопроекта о реновации в Москве был проведен опрос граждан в МФЦ и через портал “Активный гражданин”.

Отсутствие публичных обсуждений законодательных инициатив и/или законопроектов приводит к тому, что зачастую уже принятый закон вызывает резкое неприятие со стороны общества. Так, за отмену принятого “пакета Яровой” в Интернете проголосовали 400 тыс. человек. За это выступили также крупнейшие российские Интернет-компании Mail.ru и “Яндекс”.

Высокие требования к формированию концепции законопроекта, его комплексной научной экспертизе и широкому обсуждению будут способствовать повышению качества законопроекта и усилению ответственности субъекта, выступающего с законодательной инициативой. Такой подход будет дисциплинировать и самого законодателя, который должен в ходе законотворческого процесса проверять соответствие законопроекта его концепции.

В соответствие с Регламентом ГД РФ при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается именно его концепция. На практике, как было показано выше, большинство законопроектов не содержат четко выраженной концепции.

Однако и разработка научно обоснованной концепции не гарантирует принятия закона в точном соответствии с ней. Так, в 2009 г. Президентом РФ была официально утверждена Концепция совершенствования гражданского законодательства¹⁴, согласно которой должны были приниматься поправки в Гражданский кодекс РФ. Фактически законопроект по ряду принципиальных положений не соответствовал утвержденной Концепции, и процесс его принятия растянулся уже на восемь лет.

Широкое распространение получила практика принятия Государственной Думой законопроектов в первом чтении, несмотря на то что на стадии их предварительных обсуждений становится ясно, что их концепция нуждается в существенной доработке. В результате либо законопроект не доходит до второго чтения и годами “лежит” в парламенте, либо принимается с существенными доработками, которые тем не менее не могут полностью устранить концептуальные недостатки законопроекта. При этом подчеркивается сам факт доработки законопроекта, а не его концептуальная несостоятельность.

¹¹ Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // Социодинамика. 2013. № 5. С. 29–44.

¹² Толстик В.А., Трусев Н.А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородск. академии МВД России. 2013. № 24. С. 10.

¹³ Очеретина М.А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009.

¹⁴ См.: Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступит. статья А.Л. Маковского. М., 2009.

В таком режиме был принят, например, указанный выше Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ (о коллекторах). В ходе работы над законопроектом перед его принятием во втором чтении были исключены или переформулированы положения, существенно затруднявшие деятельность банков в сфере кредитования. В частности, были внесены поправки, направленные на исключение из сферы действия Закона отношений, связанных со сделками секьюритизации активов. Тем не менее эффективность принятого Закона спустя год после его принятия оценивается экспертами невысоко: большинство жалоб граждане подают в Федеральную службу судебных приставов на так называемых черных коллекторов, деятельность которых не регулируется данным Законом и не поднадзорна ФССП РФ.

Ряд российских правоведов считают, что существенно изменить ситуацию мог бы “закон о законах”, регулирующий процедуру принятия правовых актов¹⁵. С этим утверждением можно согласиться лишь отчасти. Представляется, что нельзя как преувеличивать роль такого закона, так и преуменьшать его. Культура формируется на протяжении длительного времени, и правила поведения являются неотъемлемой частью правовой культуры. Однако в тех случаях, когда в обществе сформировались и укрепились негативные правила поведения (например, мздоимство, кумовство и др.), закон может пресекать их совершение. Поэтому принятие “закона о законах” может лишь частично решить проблему формирования в обществе культуры законотворчества как механизма взаимодействия общества и власти.

В тени дискуссии “закона о законах” оказался не менее важный законопроект “о лоббизме”. В Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 (в ред. от 15.07.2015 г.)¹⁶, было предусмотрено создание “нормативной правовой основы деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения

(лоббизма)”. Однако данное положение не было реализовано.

Вместе с тем упорядочение деятельности профессиональных лоббистов является важным звеном в формировании культуры правотворчества. В любом государстве власть находится под влиянием представителей тех или иных групп общества. Там, где деятельность лоббистов в достаточной степени урегулирована, как, например, в США, это влияние по крайней мере понятно и прозрачно, хотя и не исключает возможность коррупции. В тех странах, где деятельность лоббистов не легализована, а уровень политической и правовой культуры недостаточно высокий, угроза принятия законов под влиянием кулуарных сговоров, коррупции, административного давления и т.п. существенно возрастает. При этом у народа падает доверие к государству и расцветает правовой нигилизм. Поэтому **закон о лоббизме является одним из основных элементов борьбы с коррупцией.**

Таким образом, проблема повышения культуры правотворчества в России не имеет однозначного решения. Совершенствование правового регулирования законотворческого процесса безусловно будет способствовать развитию культуры правотворчества. Однако излишняя формализация законодательного процесса не позволяет в полной мере учитывать социокультурные факторы, имеющие важное значение не только для выявления потребностей общества в регулировании общественных отношений, но и для их адекватного отражения в законодательных актах.

На основании изложенного полагаем, что для повышения культуры правотворчества необходимо:

1. Четко обозначать интересы субъектов той или иной идеи-инициативы, облекаемой в нормативно-правовую форму. Для этого требуется, чтобы в тексте законопроекта были указаны понятные адресатам и обществу цели и задачи правового регулирования.

Отсутствие в законопроекте указания на цель, которую планируется достигнуть с его принятием, или ее указание в завуалированной форме свидетельствуют либо о концептуальной непроработанности законопроекта, либо о расхождении между его реальной целью и декларируемой.

2. Обеспечить научное обоснование для стратегических и особо значимых государственных документов. Концепция крупного законопроекта должна опираться на достижения юридической

¹⁵ См.: Лукьянова Е.А. Закон о законах: быть или не быть (Опыт России и СНГ) // Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств: Междунар. науч. конф., Санкт-Петербург, СПбГУЭФ, 28–29 мая 2010 г. СПб., 2010. С. 60–62.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2014. № 15, ст. 1729.

науки, учитывать результаты других социальных и гуманитарных наук, а также уровень технических и естественных наук.

Экспертиза законопроекта не должна ограничиваться только научной экспертизой. Не менее важна экспертиза профессиональных сообществ, особенно если речь идет о правовых

актах, регулирующих предпринимательскую деятельность.

3. Инициировать публичные обсуждения политико-государственных решений с максимально широким привлечением граждан, что позволит правильно и понятно сформулировать ту политическую волю, которая будет заложена в законе.