

ИНСТИТУТ ВСЕНАРОДНЫХ ОБСУЖДЕНИЙ В РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© 2014 г. Людмила Владимировна Лукьянчикова¹

Краткая аннотация: в статье анализируется становление института всенародных обсуждений в отечественной истории. Автор обращает особое внимание на то, что учет исторического опыта и включение в отечественную практику института, аналогичного всенародным обсуждениям, позволят не только расширить диапазон форм непосредственного народовластия, но и явятся мобилизующими факторами политической стабильности социума, оказывая положительное влияние на состояние национальной безопасности России.

Annotation: in this article analyzes the formation of the Institute of national discussions in the national history. The author pays special attention to the fact that the registration of the historical experience and the inclusion in domestic practice the Institute of similar nation-wide discussions, will not only expand the range of forms of direct democracy, but appear including mobilise political stability of society, exerting a positive influence on the state of Russia's national security.

Ключевые слова: всенародные обсуждения, народовластие, общественное мнение, политическая стабильность, безопасность.

Keywords: General discussion, democracy, public opinion, political stability, safety.

Институт всенародных обсуждений является одной из эффективных форм систематического сотрудничества государства и общественности на предмет совместного рассмотрения вопросов государственного управления и руководства процессами внутривластной и социально-экономической жизни. В дореволюционной России в условиях монархической системы управления широкое привлечение населения к обсуждению важнейших вопросов в масштабе всей страны не представлялось возможным. При этом укажем, что во второй половине XIX столетия были случаи обращения верховной власти к мнению общественности, о чем свидетельствует в своей статье А.В. Илюхин. Однако, по замечанию автора, все эти предложения не оказали существенного влияния на ход дальнейшей работы над законодательством².

¹ Кандидат исторических наук, доцент (E-mail: luk.luda@mail.ru).

² Так, А.В. Илюхиным указано, что накануне проведения судебной реформы, в сентябре 1862 г., Государственным Советом было принято решение об опубликовании «Основных положений преобразования судебной части в России» в печати. Данный проект был предназначен всем лицам, желающим содействовать успеху предпринятой реформы «с просьбой дать замечания и соображения «относительно развития основных положений в применении оных к разным местностям нашего Отечества»». Кроме того, в октябре 1862 г. комиссией при Государственной канцелярии было разослано 1400 экземпляров «Основных положений» различным ведомствам и должностным лицам (в основном судебной сферы) с тем, чтобы к 1 декабря 1862 г.

Как политический институт всенародные обсуждения получили свое развитие после Октября 1917 г., и как форма прямого народовластия имели в государственной жизнедеятельности особенное значение, являясь одним из ярких показателей подлинно народного характера и широкого развития советской демократии. Практика всенародных обсуждений проектов законов стала применяться с начала установления советской власти. Государственными органами соблюдался принцип добровольности участия в «широких обсуждениях» рядовых граждан, в силу чего законопроекты обсуждались в основном представителями научной общественности, участниками специально образованных комиссий. На это указывают документальные материалы, опубликованные стенограммы заседаний советских высших представительных учреждений, отдельные научные работы и публикации в периодических изданиях. Так, в апреле–июне 1918 г. по мере подготовки разделов первой советской Конституции они публиковались в центральной печати, нередко перепечатывались и местными газетами³.

они представили свои мнения и заключения (см.: Илюхин А.В. Общественное обсуждение законопроектов в России (На примере законодательного процесса в отношении суда присяжных): историко-правовой аспект // История государства и права. 2012. № 5. С. 11–14).

³ См.: Авакьян С.А. Всенародное обсуждение: опыт и проблемы // Работа Советов: теория и практика. Сб. ст. М., 1986. С. 148.

Начало законопроектных работ в сфере регулирования земельных отношений (в том числе и начало разработки Земельного кодекса) также проходили с обсуждением этой проблемы общественностью. Согласно оценке одного из главных разработчиков земельных законов 1922 г. П.А. Месяцева выяснилось, что тезисы о земельной и землеустроительной политике были опубликованы в начале октября 1921 г. в газетах «Беднота» и «Сельскохозяйственная жизнь», в которых вопрос об изменении земельной политики ставился в очень осторожной форме и предполагался постепенный ход ее развития. Эта дискуссия не прекращалась вплоть до издания Земельного кодекса и дала богатейший материал, позволивший сделать ясную и определенную постановку всего земельного вопроса в целом⁴.

Активному обсуждению подверглись всесоюзный и республиканские проекты семейных кодексов 1926 г.⁵ Показательным примером является обсуждение проекта «Общих начал землепользования и землеустройства» в 1928 г., когда на одном из заседаний ЦИК СССР депутатом Милютиным⁶ было заявлено о необходимости обсуждения проекта на местах, чтобы этот проект «проветилировать через мозги местных работников». Лучше затянуть принятие закона на несколько месяцев, говорил Милютин, потому что этот закон определяет основные земельные отношения не только для настоящего момента, но и для развития будущих земельных отношений, для развития экономики деревни, политики в деревне⁷.

Ввиду «исключительной важности закона об общих началах землеустройства и землепользования» Президиум ЦИК СССР по поручению ЦИК СССР передал проект на предварительное обсуждение его рабочими и крестьянами местных советов и советских общественных организаций. В декабре 1928 г. на совместном заседании палат ЦИК СССР отмечалось, что прохождение проекта закона через всенародное обсуждение и вносимые общественностью поправки показали, «как, в сущности, следовало бы вообще ставить обсуждение законов»⁸.

Целый ряд поправок трудящихся указывал на приоритет землеустройства широких полос; на землеустройство отдельных поселков; отдельных земельных обществ; на борьбу с дальнотземьем, чересполосицей и на устройство коллективных хозяйств; запрет на выход членов коллектива хотя бы на определенный период времени; усиление обязательных постановлений и решений земельных обществ не только двумя третями, но и простым большинством и др.⁹

В некоторых случаях в обсуждении участвовали отдельные категории населения. Так, при принятии Примерного устава сельскохозяйственной артели 1935 г. в обсуждении было задействовано лишь население сельских районов. Причиной проведения данного мероприятия послужило то, что государственное руководство очень тонко чувствовало конъюнктуру общественных настроений, связанных с насильственной коллективизацией и индустриализацией. Учитывая усиление социальной напряженности и прямую зависимость устойчивости советского строя от взаимоотношений государства с крестьянством, после принятия данного акта на Всесоюзном съезде колхозников-ударников его дальнейшее обсуждение планировалось на местах, чтобы на основе Примерного устава сельскохозяйственной артели, а также по результатам обсуждения выработать уставы всех сельскохозяйственных артелей страны.

Созыв собраний по этому поводу служил задачей привлечения представителей народных масс к выработке важнейших государственных решений и проведению этих решений в жизнь. В исследовании А.А. Макарецва на примере сельских районов Западно-Сибирского края показано, что итоги обсуждения данного Устава в регионе были разными и зависели от подхода к этому вопросу местного партийного и сельского руководства,

⁴ См.: Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917–1922 годах. М., 2011. С. 289.

⁵ См.: Авакьян С.А. Указ. соч. С. 149; Цвик М.В. Законы создает народ. Об участии масс в законодательной деятельности СССР. Сталино, 1961. С. 46.

⁶ В отдельных стенограммах заседаний не указывались инициалы депутатов и территория их баллотировки.

⁷ См.: Заседание ЦИК СССР. Стенографический отчет. Созыв 4. Сессия 3. 11–21 апреля 1928 г. М., 1928. С. 730.

⁸ Заседание ЦИК СССР. Стенографический отчет. Созыв 4. Сессия 4. 3–15 декабря 1928 г. Бюлл. № 12. С. 1.

⁹ Согласно статистическим данным, только в Московской губернии для обсуждения проекта состоялось 1800 различных собраний, в том числе 1275 сельских сходов и собраний бедноты и батрачества, где присутствовало 85 тыс. человек. По Уральской области замечания к проекту имеют от 5 сельских советов, от одного совещания сельских советов, от 13 земельных обществ, от одной земельной комиссии, от 19 собраний в селах и деревнях, от 27 риков; от 4 округов, от 6 окружных комиссий, от 2 окружных земельных отделов, от областного земельного управления. От низовых местных органов по УССР имеются поправки от 68 сельских советов, 42 земельных обществ, 58 районных исполкомов, 125 районных технических совещаний и 5 сельских сходов (см.: там же. С. 2, 5, 18–20).

который варьировался от формального до очень ответственного¹⁰.

Представляется интересной бесплатно распространяемая брошюра, изданная на основании специального Постановления ЦИК СССР от 25 мая 1936 г. “ввиду чрезвычайной важности этого вопроса и заинтересованности в нем широких слоев населения”¹¹. После обсуждения с учетом поправок и замечаний 13 января 1937 г. Постановление было утверждено ЦИК СССР¹².

Механизм народной проработки нормативного акта совершенствовался и при всенародном обсуждении Конституции 1936 г.¹³ Помимо центральной печати проект Конституции был опубликован во многих районных газетах. М.А. Вылцан отмечал, что обсуждение проекта Конституции проходило в демократической атмосфере, население активно, с большим воодушевлением, критиче-

ски анализировало отдельные его положения. Так, указывал он, в Коверинском районе (Горьковская обл.) бывшие раскулаченные заявили, что по новой Конституции им как равноправным гражданам должны возратить экспроприированное при коллективизации имущество. А единоличники Семьянского сельсовета Воротынского района Горьковской обл. проект Конституции поняли таким образом, что теперь они будут освобождены от всех государственных обязательств, а все налоги будут платить колхозы и колхозники¹⁴.

Однако в ряде случаев обсуждение данного проекта значилось в числе обязательных мероприятий, проводившихся отнюдь не на добровольной и не на демократической основе. По свидетельству современников, организаторам собраний по обсуждению проекта Конституции 1936 г. в лице местной администрации зачастую приходилось прибегать к хитрости, дабы добиться высоких показателей по количеству проведенных населением “обсуждений”, как, например, “читки” и обсуждения проекта в кинотеатрах перед сеансами, не обозначенные зрителям заранее; тщательное ведение протоколов собраний сотрудниками НКВД и многое другое¹⁵.

Подобные факты искажают картину эффективности проведения таких мероприятий. Следует согласиться с С.А. Авакьяном в том, что всенародное обсуждение Конституции 1936 г., несмотря на широкий формат его проведения, в большей степени носило заорганизованный характер. Официально обсуждение Конституции позиционировалось как всеобщее одобрение, радость и конструктивная совместная деятельность государства и общества¹⁶.

В принятой Конституции 1936 г. закреплялось право Верховного Совета СССР производить всенародный опрос (референдум) по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик. Закрепление всенародного обсуждения наиболее важных вопросов государственной жизни отсутствовало. Позднее в Положении о Комиссии законодательных предположений Совета Национальностей Верховного Совета СССР предусматривалось при рассмотрении и подготовке Комиссией законопроектов привлечение для консультации представителей

¹⁰ В некоторых колхозах края, отмечал А.А. Макарец, решения общего собрания заранее составлялись на заседаниях правления и предлагались колхозникам лишь на утверждение, причем на собраниях обычно отсутствовало квалифицированное большинство членов артели (75%). Иногда крестьяне, зная, что данный документ регулирует наиболее важные стороны их жизни, подходили к обсуждению и принятию Устава заинтересованно и творчески. Так, в колхозе “14 лет Октября” Ояшинского района после принятия Устава этого колхоза оказался исключенным п. 18, где говорилось о сохранении колхозной и государственной собственности. Во многие колхозные уставы была введена норма о бесплатном использовании колхозных лошадей. В коммуне “Мирный пахарь” по п. 15 отметили, что “работа в артели выполняется колхозником согласно убеждению о сознательности, честно, без доведения до него сделки или норм выработки. Установление норм и учета выработки является личным делом члена артели. Общее собрание артели “17 лет РККА” решило увеличить число находящихся в личном пользовании коров с 2–3 до 5 голов и т.д. (см.: Макарец А.А. Развитие институтов прямой демократии в СССР 1935–1937 гг. (На материалах сельских районов Западно-Сибирского края). Дисс. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2006. С. 54, 55, 57–77).

¹¹ Прочти и дай свои предложения, дополнения и изменения к новому законопроекту о запрещении абортов, помощи роженицам, расширении сети родильных домов, яслей и т.п.”. Глазов, 1936. С. 1.

¹² См.: постановление ЦИК СССР “О запрещении абортов и одновременно об увеличении помощи со стороны государства роженицам и многодетным матерям, о значительном расширении сети родильных домов, детских яслей и детских садов, усилении уголовного наказания за злостное уклонение от платежа средств на содержание детей (алиментов) и внесении изменений в законодательство о разводах” от 13 января 1937 г. // Заседание ЦИК СССР. Стенографический отчет. Созыв 7. Сессия 3. 11–13 января 1937 г. М., 1937. Бюлл. № 9. С. 18.

¹³ См.: Всенародное обсуждение проекта Конституции Союза ССР. Составлено по материалам ЦИК союзных и автономных республик край(обл)исполкомов, центральных и местных газет / Под ред. Г.Б. Пашуканиса. М., 1936. С. XI, 9.

¹⁴ См.: Вылцан М.А. Завершающий этап создания колхозного строя (1935–1937 гг.). М., 1978. С. 238, 240, 241.

¹⁵ См., например: Общество и власть: 1930-е годы. Повествование в документах / Отв. ред. А.К. Соколов. М., 1998. С. 124–140.

¹⁶ См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. Изд. 2-е. М., 2000. С. 26.

государственных учреждений, научных и общественных организаций¹⁷.

В целом в рамках данного периода отметим, что внедрение в советскую практику обсуждений населением законопроектов имело поступательный характер и способствовало максимальному привлечению социального актива к законотворчеству.

Вместе с тем укажем, что данная форма приобщения граждан к правовому регулированию внутренней государственной политики в большей степени носила формальный характер и служила в сложные для советского руководства годы упрочению его позиций и снятию в стране социальной напряженности.

С середины 50-х годов вынесение на суд широкой общественности проектов законов или намечаемых к проведению в жизнь мероприятий глубоко вошло в практику советского государства. Причем целевое назначение всенародных опросов все больше дополнялось прикладными, не менее важными задачами, выраженными, например, в улучшении текущей деятельности органов управления, поскольку во время этих обсуждений подвергаются критике недостатки в хозяйственном и культурном строительстве и вносятся предложения о путях их устранения. Причины этого кроются в переходе страны к мирной жизни после Великой Отечественной войны и наступлении “оттепели”, связанной с приходом к власти Н.С. Хрущева. Проведение всенародных обсуждений, опросов и других форм выявления общественного мнения становится довольно частым явлением, причем преимущественно в странах социализма¹⁸.

Только во второй половине 50-х годов после всенародного обсуждения был принят большой массив законодательного материала, включавший такие акты, как законы о сельскохозяйственном

налоге, о государственных пенсиях, расширении прав союзных республик, о перестройке управления промышленностью и строительством, о дальнейшем укреплении колхозного строя и реорганизации МТС, об укреплении связи школы с жизнью, о дальнейшем развитии системы народного образования¹⁹, о повышении роли общественности в борьбе с нарушениями советской законности и правил социалистического общежития, проект Примерного положения о товарищеских судах и Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних²⁰, о порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР и др.²¹

В 1956 г. в течение двух месяцев трудящиеся обсуждали проект закона о пенсионном обеспечении, в ходе чего в центральные органы государства поступило свыше 12 тыс. писем с поправками по законопроекту, часть которых вошла в окончательный вариант проекта закона²².

Более того, в постатейном обсуждении проекта закона о государственных пенсиях на пленарных заседаниях комиссий законодательных предположений палат принимали участие представители министерств, ведомств, общественных организаций, а также научные работники²³.

Также интересным представляется обсуждение проекта Основ законодательства о труде Союза СССР и союзных республик. В журнале “Советское государство и право”, например, имелась

¹⁷ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 2. Сессия 3 (20–25 февраля 1947 г.). М., 1947. С. 333, 334.

¹⁸ Например, в ГДР в 1946 г. широко обсуждался населением проект Конституции 1949 г. и т.д. (см. об этом подробнее: Кожохин Б.И. Основные тенденции развития демократической сущности социалистического государства. Л., 1972. С. 63–65). С марта 1954 г. первоначальный проект Китайской Конституции был в течение двух месяцев “тщательно обсужден в Пекине и других крупных городах страны представителями демократических партий и групп, народных организаций и всех слоев населения в количестве более 150 млн человек. В число статей, вызвавших поправки от народа, значились ст. 5 (о собственности) и др. (см.: Лю Шао-Ци. О проекте Конституции Китайской Народной Республики. Вып. 54. М., 1960. С. 5, 45–50).

¹⁹ См., например: История государства и права СССР. Советский период. Учеб. Ч. 2 / Отв. ред. Г.С. Калинин. М., 1966. С. 427.

²⁰ См.: Попков В.Д. Демократические основы советского законодательства. М., 1961. С. 51.

²¹ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 5. Сессия 3. 27–31 октября 1959 г. М., 1959. С. 586.

²² Замечания касались возраста мужчин и женщин, выходящих на пенсию, трудового стажа, прав инвалидов ВОВ, инвалидов от рождения, прав на пенсию многодетных матерей, размера пенсий и т.д. В этой связи Комиссии законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР внесли в проект закона свыше 30 поправок, которые были потом приняты Верховным Советом. Так, была принята поправка о снижении пенсионного возраста для многодетных матерей. Женщины, родившие 5 или более детей и воспитавшие их до 8-летнего возраста, имеют право на пенсию по старости по достижении 50, а не 55 лет и при наличии стажа работы не 20, а 15 лет. Было также учтено предложение о выплате надбавки к пенсии рабочим и служащим, которые проработали на разных предприятиях свыше 25 лет, и др. (см.: Краткие справочные материалы о работах Верховного Совета СССР. Созыв 5. М., 1960. С. 8; Попков В.Д. Указ. соч. С. 43–46).

²³ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 5. Сессия 4 (11–16 июля 1956 г.). М., 1956. С. 36, 37.

специальная рубрика “Обсуждение проекта Основ законодательства о труде Союза ССР и союзных республик”, на страницах которой ученые предлагали поправки и предложения. Так, С. Черняускас писал о необходимости решения вопроса соотношения союзного и республиканского законодательства о труде; установления четкой компетенции в регламентировании правовых вопросов труда, трудовых отношений; дополнения к ст. 24 проекта о том, что рабочим за каждые три года общего стажа следует предоставлять один день дополнительного отпуска. В числе других замечаний значились четкая трактовка понятий “минимальный возраст”, “ночное время”; имелось предложение о целесообразности предоставления льгот в районах Крайнего Севера для всех лиц, работающих в государственных предприятиях и учреждениях, кооперативных организациях, независимо от того, являются ли они коренными жителями этих мест или нет, и многое другое²⁴.

Отметим, наконец, обсуждение актов республиканского значения, как например, проекта закона “О борьбе с антиобщественными элементами в УССР” (1958), проекта закона “Об усилении борьбы с самогонварением и пьянством в Украинской ССР” (1959), проектов Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов УССР (1960)²⁵.

На рубеже 60–70-х годов вынесение на суд широкой общественности проектов законов или намечаемых к проведению в жизнь мероприятий проходило с завидным постоянством²⁶. Согласно материалам деятельности Верховного Совета СССР “в целях всесторонней подготовки и учета

мнения населения СССР, проекты важнейших законов перед их рассмотрением Верховным Советом СССР, **как правило** [выделено мной. – Л.Л.], подвергаются широкому всенародному обсуждению”. Здесь же приводится перечень журналов и газет центральной печати, где публиковались проекты. Кроме того, отмечалось, что проекты законов и материалы к ним помещаются в республиканских газетах на языках союзных и автономных республик, что делало законопроекты практически доступными для всех граждан²⁷.

Проблемы формирования и реализации образовательной государственной политики традиционно выносились на суд общественности. Всенародное обсуждение проекта “Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании” позволило внести поправки, направленные на “укрепление сотрудничества школы, семьи и общественности в воспитании детей и молодежи”. Так, по замечаниям граждан, была введена дополнительно статья об участии предприятий, учреждений и организаций в укреплении учебно-материальной базы учебно-воспитательных учреждений; включена дополнительно статья о народных университетах, лекториях, курсах, школах коммунистического труда как основных формах распространения политических и научных знаний и др.²⁸

Кроме того, отклики общественности на обсуждаемый проект закона для высших органов являлись ценным источником сведений о положении дел на местах. Например, при всенародном обсуждении проекта “Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении” в письмах граждан и коллективов предприятий указывалось (в том числе) на недостатки в практике осуществления надзора за организацией медицинской помощи населению, о загрязнении

²⁴ См.: Черняускас С. Основы – важнейший законодательный акт о труде (Проект Основ законодательства о труде Союза СССР и союзных республик) // Сов. гос. и право. 1960. № 3. С. 105, 106; Базарбаев Б., Коваленко А.М. Наши предложения. По проекту Основ законодательства о труде Союза ССР и союзных республик // Там же. С. 106–109; Аврух С.Э., Бовшовер З.Р. Проект Основ законодательства о труде и вопросы практики судов Узбекской ССР по делам о восстановлении на работе // Там же. С. 109–112; Засуха А.М. Законодательство о льготах для работников Крайнего Севера и отдаленных местностей нуждается в изменениях // Там же. С. 112, 113.

²⁵ См.: Цвик М.В. Указ. соч. С. 35, 36.

²⁶ Всенародному обсуждению подлежали все проекты различных отраслевых “Основ”, как например, Проекты Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, Положения о предварительном заключении под стражу и Закона СССР о внесении дополнений и изменений в Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик (см.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 7. Сессия 5. 10–13 декабря 1969 г. М., 1969. С. 131).

²⁷ Так же наряду с опубликованием проектов законов в центральной печати, в практике советского законодательства предусматривалась публикация отдельных законопроектов в специальных журналах и бюллетенях, что объяснялось стремлением придать работе над проектом закона более глубокий и всесторонний характер, и привлечь к активному обсуждению ученых и специалистов, предоставив им страницы журналов для обмена мнениями по проблемам законопроекта (см.: Верховный Совет СССР. Сб. материалов / Под ред. В.М. Васильева, Ф.И. Калинычева. М., 1967. С. 233–235).

²⁸ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 8. Сессия 6. 17–19 июня 1973 г. М., 1973. С. 63, 65–67, 347–371.

внешней среды и других нарушениях санитарных правил²⁹.

Сюда же включим и обсуждение проекта “Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах” в 1975 г. Наряду с замечаниями и предложениями по законопроекту поступили сообщения о случаях бесхозяйственного использования недр и невыполнения требований законодательства о рекультивации земель, нарушенных при проведении горных работ. На заседании Верховного Совета было сказано, что об этих фактах будет сообщено соответствующим государственным органам для принятия необходимых мер³⁰.

Следует отметить, что в 70-е годы характер замечаний трудящихся был направлен в большинстве случаев на утверждение мер по усилению государственного и общественного контроля в различных отраслях народного хозяйства. Так, значительное число поправок трудящихся к проекту “Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик” было относительно закрепления участия общественности в проведении водоохраных мероприятий, определения задач государственного контроля использования и охраны вод, вопросов учета и планирования использования вод в народном хозяйстве. Значительная часть замечаний относилась к порядку представления водных объектов в пользование и к регулированию отдельных видов водопользования. Эти

предложения вошли в проект Основ³¹. Также отметим, что всенародному обсуждению подлежали проект Программы КПСС, проект ЦК КПСС “Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 гг.”³², проект Конституции СССР 1977 г.³³, Конституций союзных³⁴ и автономных республик 1978 г.³⁵

В данный период всенародные обсуждения прочно вошли в число институтов советской демократии. Обсуждения предваряют принятие законодательных актов на государственном и республиканском уровнях, повсеместный характер имеют всенародные обсуждения проектов важнейших законов и постановлений правительства, что в полной мере соответствовало советской концепции упрочения элемента коллективности в государственном руководстве.

Следует отметить действенность учета предложений и замечаний граждан по совершенствованию деятельности государственных и общественных органов, улучшения всего управления. Это наглядно демонстрируют принятые правовые акты. Кроме того, процесс обсуждения проектов законов являлся дополнительным источником информации не только о предпочтениях общественности, но и о критической оценке деятельности различных учреждений и ведомств.

Вместе с тем обсуждение нормативных актов являлось пропагандистским приемом, выполняющим прежде всего задачу культивирования в сознании граждан чувства доверия к существующей системе, приобщения к законотворческой практике, мобилизации граждан на выполнение задач коммунистического строительства и ответственности за государственные дела.

Процесс длительного и всестороннего обсуждения с многочисленными замечаниями граждан вовсе не гарантировал полноценный учет

²⁹ Так же в числе предложений, вошедших в Основы, были: ст. 32, дополненная положениями об обеспечении всех граждан специализированной медицинской помощью, о диспансеризации населения, об организации периодических медицинских осмотров промышленных рабочих и отдельных групп населения с целью раннего выявления и предупреждения заболеваний. В ряде писем поднимались вопросы дальнейшего улучшения условий труда и быта врачей и другого медицинского персонала, особенно в сельской местности, и т.д. (см.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 7. Сессия 7. 16–19 декабря 1969 г. М., 1970. С. 333–335).

³⁰ В соответствии с пожеланиями граждан в проекте была расширена роль местных Советов депутатов трудящихся в решении вопросов в области использования и охраны недр. Признано специально предусмотреть в проекте, что при использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, должны осуществляться мероприятия, обеспечивающие обезвреживание сточных вод, вредных веществ, отходов производства и т.д. Также была уточнена статья проекта об основных требованиях к разработке месторождений полезных ископаемых, где было указано, что выборочная отработка богатых участков месторождений, приводящая к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых, не допускается (см.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 9. Сессия 3. 8–9 июля 1975 г. М., 1975. С. 34, 107, 108).

³¹ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 8. Сессия 2 (8–10 декабря 1970 г.). М., 1971. С. 308, 309.

³² См.: Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Саратов, 1979. С. 62.

³³ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 9. Сессия 7 (внеочередная). 4–7 октября 1977 г. М., 1977. С. 5, 7–10.

³⁴ См.: Авакьян С.А. Всенародное обсуждение: опыт и проблемы. С. 150.

³⁵ См., например, всенародное обсуждение Конституции Башкирской АССР 1978 г. // <http://ufa.ru/news>; всенародное обсуждение Конституции Дагестанской АССР 1978 г. (см.: Труженикова Л.А. Конституция ДАССР 1978 г.: история создания и принятия // Науч. ведомости Белгородск. гос. ун-та. Сер. “История. Политология. Экономика. Информатика”. Т. 5. 2008. № 1. С. 110–116).

социальных настроений. Как правило, обсуждению сопутствовали бюрократические проволочки и откровенная формальность.

Закрепление в Конституции СССР 1977 г. института всенародного обсуждения наиболее важных вопросов государственной жизни, таким образом, явилось закономерным и ожидаемым. В ст. 5 значилось, что проекты законов и наиболее важные вопросы государственной жизни могут быть вынесены на всенародное обсуждение³⁶.

Всенародные обсуждения, таким образом, стали серьезным этапом правотворческого процесса. Многочисленные предложения граждан о необходимости усиления контроля и укрепления дисциплины, высказанные в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции, согласно официальным данным были учтены в проектах законов СССР “О народном контроле СССР”, “О Верховном Суде СССР”, “О прокуратуре СССР”, “О государственном арбитраже СССР”, “Об адвокатуре СССР”³⁷. При участии общественности поправки вносились в проекты “Основ жилищного законодательства” (1980)³⁸, закона СССР “О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями” (1983)³⁹, постановления Верховного Совета “Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы” (1984)⁴⁰. Всенародно обсуждались проекты Программы КПСС и других документов к XXVII съезду КПСС (1985–1986), проект “Основных направлений экономического и социального развития СССР на 1986–1990 гг. и на период до 2000 года”⁴¹.

Интересно отметить, что только в 1987 г. Верховным Советом был принят Закон СССР

“О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни”. Участие граждан, говорилось на совместном заседании палат, на всех уровнях в решении важнейших дел страны, в обсуждении проектов законов – ключевое направление развития самоуправленческих начал советской государственности. Говорилось, что необходимость сделать реальностью лучшие и передовые формы народовластия в полной мере отвечает духу и сути марксистско-ленинского учения о социализме.

Кроме того, подчеркивалось, что закрепление в четких рамках закона порядка всенародных обсуждений важных вопросов создаст прочные правовые гарантии для участия граждан в подготовке государственных решений. Это позволит избежать излишних заорганизованности, формализма и ведомственной волокиты.

Законом устанавливались общие принципы обсуждения вопросов государственной и общественной жизни, имеющих общесоюзное, республиканское или местное значение. Гражданам обеспечивалось свободное участие в обсуждении непосредственно, а также через общественные организации, трудовые коллективы, собрания по месту жительства, органы общественной самодеятельности, собрания военнослужащих по воинским частям.

Большая роль во всенародных обсуждениях отводилась средствам массовой информации. За СМИ согласно закону закреплялись задачи регулярного информирования населения о поступающих предложениях и замечаниях, о ходе их рассмотрения, организации разъяснения положений проекта закона или другого вопроса.

В конечном итоге результаты всенародного обсуждения проекта закона или другого вопроса направлялись по принадлежности в соответствующие государственные и общественные органы, которые обязывались рассмотреть их в установленном порядке, а также доводились до сведения населения посредством печати или иным способом. Подобное регулирование с учетом местных условий содержится в отношении обсуждения населением важных вопросов местного значения⁴².

Разработанный таким образом механизм, по замыслу законодателей, позволял в максимальной степени учесть общественное мнение, сделать его определяющим при подготовке законов и других

³⁶ См.: Конституция (Основной Закон) СССР 1977 г. // Хрестоматия по истории отечественного государства и права: форма государственного единства в отечественной истории XX века / Сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутыгина. М., 2009. С. 359, 380.

³⁷ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 10. Сессия 2 (28–30 ноября 1979 г.). М., 1979. С. 282, 293.

³⁸ Так, по пожеланиям трудящихся в принятые Основы была включена новая ст. 7, в которой устанавливаются основные жилищные права и обязанности граждан, был уточнен перечень лиц, имеющих право на первоочередное получение жилого помещения (см.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 10. Сессия 5 (23–24 июня 1981 г.). М., 1981. С. 34, 41).

³⁹ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 10. Сессия 8. 16–17 июня 1983 г. М., 1983. С. 78.

⁴⁰ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 11. Сессия 1. 11–12 апреля 1984 г. М., 1984. С. 68–71, 128, 129.

⁴¹ Авакьян С.А. Всенародное обсуждение: опыт и проблемы. С. 150.

⁴² См.: Закон СССР “О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни” от 30 июня 1987 г. // Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 11. Сессия 7. 29–30 июня 1987 г. М., 1987. С. 270–274.

важных государственных решений, а также служить улучшению качества принимаемых актов, усилению их социальной значимости.

При рассмотрении проекта депутаты Верховного Совета говорили об эффективности применения общественной активности на местах и вместе с тем о необходимых условиях и предпосылках, способствующих оптимальному результату действия института обсуждений. К их числу относились: максимальная открытость в деятельности государственных и общественных организаций, высокий уровень культуры социального мышления и грамотности, государственная политика приоритета общественных интересов над интересами узковедомственными⁴³. По аналогии с общесоюзным Законом о всенародных обсуждениях, были приняты законы союзных республик и республиканских автономий⁴⁴.

В конце 80-х и вплоть до распада СССР в соответствии с новыми политическими реалиями реорганизации советской государственной системы население страны регулярно привлекалось к обсуждению проектов правовых актов. Это способствовало не только расширению круга выносимых на обсуждение вопросов и совершенствованию практики применения данного института, но и увеличению числа людей, участвующих в процессе обсуждения проектов. Так, во всенародно обсуждаемых в 1988 г. проектах законов СССР "Об изменениях и дополнениях Конституции СССР", "О выборах народных депутатов СССР", число замечаний и предложений превысило 300 тыс. В поступивших поправках имелись предложения, вышедшие за рамки предмета обсуждения: по вопросам хозяйственного механизма и продовольственного обеспечения, экологии и правоохранительных органов⁴⁵.

⁴³ См.: там же. С. 157–171.

⁴⁴ См., например: Закон РСФСР "О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни" от 20 апреля 1988 г. // Закон сегодня: юридический портал // <http://lawtoday.ru/index.php>; Закон Республики Беларусь "О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Республики Беларусь" от 2 февраля 1988 г. // Свод Законов БССР. 1988. № 4. Ст. 55; *Кряжов В.А.* Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (Конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. 2013. № 1. С. 18–23.

⁴⁵ Только от Москвы по всем проектам законов поступили 13 тыс. замечаний и предложений при обсуждении проекта закона об изменениях и дополнениях Конституции в Запорожье было внесено 165 конкретных предложений, в обсуждении приняло участие свыше 60 тыс. человек (см.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 11. Внеочередная сессия 12. 29 ноября – 1 декабря 1988 г. М., 1988. С. 9–11, 46, 105).

Следует указать, что в замечаниях, вносимых советскими гражданами, видны неподдельная заинтересованность и беспокойство за будущее страны. В ходе обсуждения изменений в Конституцию большой резонанс вызвало положение о возвращении к Съездам и формировании нового Верховного Совета как постоянно действующего органа; значительное внимание было проявлено к вопросу о Комитете конституционного надзора и др.⁴⁶

Многие депутаты Верховного Совета апеллировали к институту обсуждений как к высшей инстанции в сфере нормотворчества, полагая, что привлечение общественности является продолжением в советской парламентской практике ленинских традиций, "когда ВЦИК и СНК обращались к Академии Наук и обществу с просьбой сообщить свою точку зрения по важнейшим вопросам развития страны"⁴⁷.

Перечень актов, выносимых на всенародное обсуждение в течение 1988–1991 гг., как указывалось выше, выделяется разносторонностью и внушительным числом. Так, всенародное обсуждение предшествовало, например, принятию Законов СССР "О расширении экономической самостоятельности республик"⁴⁸, "О порядке разрешения коллективных трудовых споров"⁴⁹, "О собственности"⁵⁰, "Об обязанностях и правах внутренних войск МВД СССР при охране общественного порядка"⁵¹, "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР"⁵², "О печати и других средствах

⁴⁶ См.: там же. С. 15, 47, 48, 105. Так же широкому обсуждению подвергся проект изменений Конституции СССР в 1990 г. // См.: Внеочередной третий Съезд народных депутатов СССР 12–15 марта 1990 г. Стенографический отчет. Т. I. М., 1990. С. 24.

⁴⁷ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 2. Ч. III. 16–23 октября 1989 г. М., 1989. С. 155.

⁴⁸ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 1. Ч. VIII. 19–25 июля 1989 г. М., 1989. С. 12.

⁴⁹ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 1. Ч. X. 1–3 августа 1989 г. М., 1989. С. 154.

⁵⁰ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 2. Ч. III. 16–23 октября 1989 г. М., 1989. С. 155.

⁵¹ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 3. Ч. II. 26–28 февраля 1990 г. М., 1992. С. 101, 102.

⁵² См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 3. Ч. VI. (3–9 апреля 1990 г.). М., 1990. С. 285–287.

массовой информации”⁵³, “Об общественных организациях”⁵⁴, “О советской милиции”⁵⁵ и многих других.

Общественностью уделялось большое внимание проектам, затрагивающим наиболее острые вопросы, связанные в первую очередь с проблемой социального обеспечения, как, например, проекту закона о пенсионном обеспечении граждан в СССР. Наибольшее количество предложений от общественности поступило относительно ст. 20 и 76, которые остались неизменными. Статьи касались повышения размеров пенсионных начислений: граждане предложили повысить основной размер назначенной пенсии с 55 до 70% заработка и выше; а за каждый полный год работы сверх выработанного общего стажа увеличивать не на 1% (как по проекту), а на 2–2.5%. На заседании палат Верховного Совета Председатель Комиссии Совета Союза по вопросам труда, цен и социальной политики Н.Н. Гриценко доложил, что по поводу данных предложений были произведены специальные расчеты, которые показали, что для реализации этого потребуется дополнительно 14.5 млрд руб., которые государственный бюджет не может выделить в условиях существующего кризиса⁵⁶.

Для успешной реализации гражданского участия в правотворческом процессе на рубеже 90-х годов активно применялись разного рода исследования (в том числе) настроений общественности. Так, при обсуждении проектов законов “О собственности в СССР”, “Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле” наряду с 72 заключениями научно-исследовательских институтов по возможным социальным и экологическим последствиям реализации проектов Всесоюзным центром общественного мнения проводилось анкетирование населения, где подавляющее большинство опрошенных выступило против купли-продажи земли. Относительно форм передачи земли для крестьянского хозяйства каждый третий высказался за пожизненное владение с правом наследования, каждый

четвертый – за долгосрочную аренду, каждый пятый – за личную собственность⁵⁷.

В докладе А.И. Лукьянова, первого заместителя Председателя Верховного Совета СССР, на внеочередном Съезде народных депутатов СССР в 1990 г. говорилось, что при изменении Конституции СССР кардинально планируется изменить статьи, определяющие главные элементы советской экономической системы. Особенное значение здесь имеют вынесение на первый план конституционных положений о собственности советских граждан. Конституционную гарантию, таким образом, получали крестьянские хозяйства, причем предоставляемые им земельные участки, указывал докладчик, будут находиться в пожизненном наследуемом владении. В Основном Законе, говорил он, также предусматриваются такие формы хозяйствования, как коллективные и арендные предприятия, кооперативы, товарищества, в том числе и те, которые будут создаваться на основе добровольного объединения граждан⁵⁸.

При этом укажем, что наметившиеся тенденции децентрализации экономической, политической и социально-культурной жизни в СССР, и особенно обострение национальных проблем на фоне гласности и демократизации, оказывали первостепенное влияние на палитру социальных предпочтений во время всенародных обсуждений. Так, при внесении поправок в проект изменения Конституции СССР жители союзных республик заостряли внимание на регулировании в законе межнациональных отношений, проявлялась озабоченность ограничением представленными

⁵³ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 3. Ч. XVIII. 8–14 июня 1990 г. М., 1990. С. 54, 129.

⁵⁴ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 4. Ч. IV. 2–8 октября 1990 г. М., 1990. С. 6.

⁵⁵ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 5. Ч. III. 1–6 марта 1991 г. М., 1991. С. 233.

⁵⁶ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 3. Ч. IX. 19–23 апреля 1990 г. М., 1990. С. 9, 10.

⁵⁷ В ходе обсуждения поступило более 13 тыс. документов, 2.5 тыс. писем и телеграмм, более 10 тыс. анкет, 212 заключений различных организаций и т.д. Многие граждане жаловались на бесправие крестьян, требовали немедленно прекратить вмешательство властей в их работу, быстрее решать проблемы деревни, сокращать потери уже произведенной продукции, ликвидировать отставание социальной сферы села, поставлять качественную технику. Анализируя ответы на вопрос о преимущественных формах хозяйствования респонденты ответили: предоставить полную самостоятельность колхозам и совхозам – 36%, создавать и поддерживать индивидуальные крестьянские хозяйства – 20%, сочетать развитие совхозов и колхозов, крестьянских хозяйств и других форм – 42 %. 87% высказались за право каждого человека выбирать себе форму хозяйствования, 59% – за то, чтобы выходящие из колхозов и совхозов получали надел земли (см.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994. Стенографический отчет. Сессия 3. Ч. I. 14–20 февраля 1990 г. М., 1990. С. 190).

⁵⁸ См.: Внеочередной III Съезд народных депутатов СССР. Стенографический отчет. 12–15 марта 1990 г. Т. I. М., 1990. С. 15.

поправками к Конституции СССР суверенных прав и компетенции союзных республик⁵⁹.

Особенно серьезно это проявилось при рассмотрении проекта нового Союзного Договора, представленного в печати для широкого обсуждения в ноябре 1990 г.⁶⁰, после предварительных консультаций с представителями союзных и автономных республик, политических партий и движений⁶¹.

В специальном постановлении Верховного Совета СССР говорилось, что вся работа по подготовке нового Союзного Договора должна проводиться в обстановке гласности с учетом мнения общественности и широких слоев населения. СМИ рекомендовалось систематически и всесторонне освещать ход подготовки проекта, объективно отражая различные позиции и точки зрения⁶².

Однако согласно исследованию Р.А. Ялышева предложения и замечания к подготовленному проекту (более 100 стр.), присланные в том числе союзными учреждениями, министерствами и ведомствами СССР, различными органами власти союзных республик и автономий, в большинстве случаев не были учтены или были приняты частично⁶³.

Таким образом, по периоду 80 – начала 90-х годов можно констатировать, что нормотворческая практика с привлечением общественности получила конституционное закрепление и приобрела

систематический характер. Следует отметить динамику совершенствования стадии законодательного процесса с участием населения, обеспеченную рядом специальных актов и применением различных форм учета общественного мнения.

Реализация данного права граждан проходила в условиях общих мероприятий по демократизации внутренней общественно-политической жизни на основе широкой гласности с предоставлением населению свободно участвовать непосредственно или коллективно в обсуждениях различного плана. Большое значение приобретают средства массовой информации.

Всенародные обсуждения предшествовали принятию целого комплекса законодательных актов и государственных мероприятий (в том числе референдумов), регулирующих различные стороны общественных отношений, являя собой необходимую составную часть советского законодательства, что обеспечивало более глубокое рассмотрение вопросов, нуждающихся в правовом закреплении.

Вместе с тем в нормативном закреплении института всенародных обсуждений имелись пробелы относительно его правового регулирования. То же отмечала и, например, И.А. Чурина, указывая в своем исследовании, что на практике организация и проведение всенародных обсуждений сталкивались с отсутствием четкого организационно-правового механизма⁶⁴.

Степень учета предложений граждан в данный период, зависела прежде всего от внутренних обстоятельств и тех ресурсов, которые государство могло направить на реализацию общественных предпочтений, как, например, в случае с повышением пенсионного обеспечения.

Кроме того, в условиях социально-политической напряженности в данный период для подключения общественности к законодательству посредством обсуждений требовалось время, тогда как обстановка требовала оперативного реагирования на принятие неотложных мер. Так, при обсуждении поправок к Конституции СССР большое число предложений касалось продления сроков обсуждения проектов “для более полного волеизъявления народа”, однако законодатели были вынуждены констатировать, что “в

⁵⁹ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 11. Внеочередная сессия 12 (29 ноября–1 декабря 1988 г.). С. 140, 141, 152, 153.

⁶⁰ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 4. Ч. X. 27 ноября–5 декабря 1990 г. М., 1991. С. 62; IV Съезд народных депутатов СССР. Стенографический отчет. 17–27 декабря 1990 г. Т. I. М., 1991. С. 340.

⁶¹ См.: *Зубов А.Б., Салмин А.М.* Союзный договор и механизм выработки нового национально-государственного устройства СССР // <http://www.polisportal.ru>

⁶² См.: постановление Верховного Совета СССР “О ходе консультаций и разработке концепции нового Союзного Договора” от 1 октября 1990 г. Здесь же укажем постановление Съезда народных депутатов, в котором Подготовительному Комитету, организующему дальнейшую работу над проектом с января 1991 г., предписывалось учитывать мнение общественности (см.: постановление Съезда народных депутатов СССР “Об общей концепции нового Союзного Договора и порядке его заключения” от 25 декабря 1990 г. // *Хрестоматия по истории отечественного государства и права: форма государственного единства в отечественной истории XX века* / Сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутыгина. С. 492, 493, 511).

⁶³ См.: *Ялышев Р.А.* Проблема нового Союзного договора и его роли в распаде СССР. Дисс. ... канд. ист. наук. СПб., 2011. С. 147.

⁶⁴ См.: *Чурина И.А.* Политико-правовой институт всенародных обсуждений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1988. С. 5.

нынешней ситуации с принятием законопроектов медлить нельзя⁶⁵.

В целом установлено, что в истории отечественной государственности проведение всенародных обсуждений было присуще советской политической системе, основанной на принципах многообразия участия народа в управлении государственными делами.

Вовлечение населения в нормотворческий процесс посредством обсуждений способствовало росту доверия к проводимой государством политике, обеспечению общественной стабильности и укреплению легитимности правящей власти.

Всенародные обсуждения являлись ценным источником информации о наиболее острых и значимых проблемах, осуществляя, таким образом, обратную связь с государственным руководством с соответствующей коррекцией проводимого им курса.

Несмотря на сопутствующие советской действительности ограничение демократических начал, формализм и идеологическую зашоренность, всенародные обсуждения в целом ряде случаев давали реальную возможность участия простых граждан в нормотворческом процессе и социальном управлении.

Результативность всенародных обсуждений как инструмента полноправного включения общественности в принятие значимых для государства решений зависела от максимальной заинтересованности в этом правящей власти, информированности общества, правового обеспечения и гарантий подобного вовлечения граждан в законотворческий процесс, уровня социальной защищенности и состояния государственной экономики.

В заключение укажем, что в настоящее время в России на конституционном уровне институт всенародных обсуждений не предусмотрен. При этом наблюдается тенденция к возрождению данной практики, о чем свидетельствуют факты обсуждений общественностью ряда проектов

федеральных законов и наличие отдельных законодательных норм, закрепляющих вовлечение граждан в нормотворческий процесс. Однако механизм обсуждений сводится в основном к процедуре сетевого форума, что явно не обеспечивает должного уровня количества участников обсуждения и репрезентативности общественного мнения⁶⁶.

Данная проблема является одним из актуальных вопросов современного российского общественно-политического развития, тем более что сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе относится к числу приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в сфере государственной и общественной безопасности⁶⁷.

Однако в настоящий момент наблюдается увеличение дистанции между органами власти и населением. На международной научно-практической конференции “Народовластие и права человека”, проходившей в 2012 г. в Москве, отмечалось, что современная государственная власть не учитывает, а подчас прямо игнорирует общественное мнение и обоснованную критику⁶⁸.

Думается, что включение в отечественную практику механизма выявления и учета предпочтений общественности аналогичного всенародным обсуждениям как показателя открытости политической системы позволит не только расширить диапазон форм непосредственного народовластия, но и явится мобилизирующим фактором политической стабильности социума, оказывая положительное влияние на состояние национальной безопасности России.

⁶⁵ См.: Заседание Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Созыв 11. Внеочередная сессия 12 (29 ноября – 1 декабря 1988 г.). С. 105.

⁶⁶ См. об этом подробнее: *Кряжков В.А.* Указ. соч. С. 18–23; *Комарова В.В.* Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 2–5; *Хохлова Е.А.* Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Там же. 2013. № 4. С. 47–59.

⁶⁷ См.: пункт 35 “Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года” (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537) // Росс. газ. 2009. 19 мая.

⁶⁸ См.: Обсуждение проблем народовластия и прав человека в Российской Академии правосудия. Обзор материалов конференции // Гос. и право. 2012. № 12. С. 106.