

УДК 342.4

А.Р. Галоян

**ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН В РФ**

В статье рассмотрена российская общественная инициатива как самостоятельная форма участия граждан в управлении делами государства и новейший институт непосредственной демократии. Рассмотрены также некоторые проблемы функционирования общественной инициативы граждан в РФ.

Ключевые слова: общественная инициатива, демократия, общественный контроль, исполнительная власть, граждане, учреждение, общественное мнение, народная правотворческая инициатива.

**THE PROBLEMS OF THE CITIZENS PUBLIC INITIATIVE FUNCTIONING
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

This article considers the Russian public initiative as an independent form of citizen participation in the management of state affairs and the institution of direct democracy. It was also considered some problems of the public initiative functioning of citizens of the Russian Federation.

Key words: public initiative, democracy, public control, executive authority, citizens, institution, public opinion, national lawmaking initiative.

Одним из обязательных условий эволюционного развития государства является правовое обеспечение демократических институтов. Происходящие в современном мире процессы развития правовой культуры различных слоев общества в совокупности с информационными и коммуникационными технологиями различных социальных сетей оказывают существенное влияние на представление о перспективах развития институтов демократии.

Еще в 2012 г. Президент РФ В.В. Путин в докладе на пленарном заседании 16-го Петербургского международного экономического форума, проходившего под девизом «Эффективное лидерство», сказал: «Кроме того, граждане России станут активными участниками законотворческого процесса, причем смогут не просто делегировать своих представителей в парламент, а сами непосредственно выступать с законодательными инициативами. Так, любая общественная инициатива, которая соберет не менее 100 тысяч авторизованных подписей в Интернете, будет обязательно вноситься на рассмотрение федерального парламента» [1].

Считаем необходимым отметить, что общественная инициатива является абсолютно новым, ранее не известным национальному правопорядку институтом. В связи с этим целесообразно оценить его правовую природу. При определении места общественной инициативы среди существующих форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства нам представляется правильным все позиции по данному вопросу свести к двум.

1. Российская общественная инициатива – самостоятельная форма участия граждан в управлении делами государства, новейший институт непосредственной демократии.

2. Российская общественная инициатива – давно созданный институт участия граждан в управлении делами государства, реализуемый сегодня за счет трансформации действующих институтов непосредственной демократии в сети Интернет [2].

То, что российская общественная инициатива является самостоятельной формой участия граждан в управлении делами государства и новейшим институтом непосредственной демократии, подтверждается следующим.

1. Общественную инициативу не следует определять как институт обращений граждан и петиций в том виде, в котором они определены в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [3]. Поскольку субъектом общественной инициативы может быть только гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, под общественной инициативой понимаются предложения по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса, а сам механизм общественной инициативы предполагает достаточно длительный период прохождения предложения. Вместе с тем обращения граждан о предоставлении публичных услуг должны рассматриваться, как правило, в срок, не превышающий одного месяца.

2. Общественная инициатива не является народной правотворческой инициативой.

Общественная инициатива станет возможной для реализации на всех уровнях власти, а также на местном уровне, чего нельзя сказать о народной правотворческой инициативе, которая первоначально организуется на местном уровне, что гарантируется положениями Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4], она возможна в некоторых субъектах РФ, имеющих соответствующие законы, и абсолютно недопустима на федеральном уровне.

Общественная инициатива является идеей, общественным мнением, с целью последующей реализации, в то время как правотворческая инициатива – это изначально механизм представления конкретного проекта нормативно-правового акта (с собранным необходимым числом подписей) в конкретный правотворческий орган.

В связи с этим нам представляется очень верным замечание С.А. Авакьяна о том, что «общественным мнением необходимо считать такое, которое выражено публично, то есть в присутствии посторонних лиц. Однако выразителем общественного мнения может быть не только отдельная конкретная личность, но и группа, объединение граждан. В таком случае такие группа, объединение являются средством выражения общественного мнения и в то же время средой, где оно выражается. Исходя из этого, необходимо видеть и разделять два пути выражения общественного мнения: это и индивидуальное право человека, и коллективное право граждан. При этом если человек выражает исключительно свое мнение, то общественным его делает только публичность изложения. Когда же человек своим обычным заявлением выражает мнение многих, в этом плане его мнение есть олицетворение общественного мнения» [5].

Таким образом, российская общественная инициатива – механизм консультативного выявления общественного мнения, нацеленный не на создание конкретного нового закона, а на выявление настроений и определенных желаний общества, которые требуют в данный момент повышенного внимания.

Важное различие двух рассматриваемых институтов усматривается в принципе непосредственности, который присущ народной правотворческой инициативе. Он означает, что при участии гражданина в осуществлении правотворческой инициативы между его волей и правотворческой инициативой отсутствует какое-либо посредническое звено, которому гражданин перепоручил бы возможность волеизъявления [6]. Что касается института общественной инициативы, то он не содержит

такого принципа: несмотря на то, что приложение текста проекта нормативно-правового акта при направлении предложения на интернет-портале и допускается, очень сомнительно, что впоследствии данный проект станет законом в первоначально представленном виде.

3. *Общественная инициатива не является общественным обсуждением проектов.*

Представленные на голосование общественные инициативы оцениваются гражданами с точки зрения их непосредственной необходимости (голосование «за» или «против»), поэтому данный механизм не предоставляет гражданам возможности корректировки и добавления уже размещенных инициатив. Единственное, что рекомендуется, – проверить, не опубликованы ли уже схожие инициативы. Институт общественных обсуждений законопроектов, напротив, предполагает работу механизма внесения гражданами предложений по изменению и дополнению законопроектов, которые были вывешены на отдельном интернет-портале по решению Президента РФ.

В качестве промежуточного вывода отметим, что российская общественная инициатива в данном виде является, безусловно, самостоятельным с точки зрения формы институтом участия граждан в управлении делами государства, который не следует смешивать с ранее существовавшими. В целом более правильной и аргументированной нам представляется позиция, характеризующая российскую общественную инициативу как новую форму непосредственной демократии, отличную от других институтов участия граждан в управлении делами государства и учета общественного мнения.

Вместе с тем, по нашему мнению, до настоящего времени не решена проблема учета общественного мнения, ввиду невозможности участия в подобного рода проектах из-за отсутствия на некоторых территориях страны доступа к сети Интернет. На первый взгляд, данная проблема имеет сугубо технический характер, без правовой подоплеки, однако это ошибочно. Предоставляя гражданам возможность для реализации их конституционных прав, государство неуклонно заботится об обеспечении равного доступа всех граждан к создаваемым им инструментам непосредственного взаимодействия. Ведь, с одной стороны, российская общественная инициатива самостоятельна и не подменяет уже действующие формы непосредственной демократии, а с другой, – население таких территорий, по сути, лишается права на реализацию возможности голосованием повлиять на продвижение значимых для него инициатив.

Кроме того, среди проблем, возникающих на всех стадиях действия механизма представления общественных инициатив, наиболее важной является проблема наличия чрезмерной вовлеченности исполнительной власти в данный процесс. Несложно увидеть, что все экспертизы, будь то предварительная или итоговая, – это своего рода фильтры, которые могут быть использованы как инструменты недопущения части неудобных власти инициатив. Ведь «оценщиком» общественной инициативы на всех многочисленных этапах ее движения, кроме голосования, является сама исполнительная власть и избранный ею оператор Интернет. Помимо того, окончательное решение по продвижению инициативы принимает также экспертная группа, состоящая в большинстве из представителей органов законодательной и исполнительной власти соответствующего уровня. Это означает, что, по сути, решение принимает сама власть, а инициатива носит сугубо консультативный характер.

Как следует из положений Указа Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [7], все стадии механизма общественных инициатив, следующие за голосованием, описаны довольно абстрактно. Однако мы вправе отметить, что, исходя из сути созданного механизма, общественное мнение, выявляемое таким образом, должно максимально учитываться в том виде, в котором оно представлено, и в наименьшей мере подвергаться изменениям. В контексте споров касательно правовой природы общественных инициатив граждан неоднократно упоминалось, что предложения, направляемые с использованием интернет-ресурса, пред-

ставляют собой правотворческие (и никакие иные) инициативы граждан. То есть итогом общественной инициативы при успешном прохождении экспертизы и необходимом числе собранных голосов должен стать только новый закон.

В сегодняшнем варианте функционирования российской общественной инициативы разработка проекта нового нормативно-правового акта – только один из вариантов итоговой реализации общественной инициативы. Однако, несмотря на такую «определенность», не вполне ясно, как будет происходить реализация инициатив, представленных в виде идей (просто инициативы), и инициатив, оформленных в форме проекта закона. То есть в одном случае «просто инициатива» по итогам успешного голосования будет рассмотрена членами экспертной группы и, возможно, повлияет на принятие каких-либо решений в том виде, который ей придадут члены данной группы – представители власти. А в случае направления подобной же по содержанию инициативы в форме проекта закона она будет подлежать реализации и учету приблизительно в той форме, в какой была изначально представлена гражданином.

Таким образом, одна и та же инициатива в зависимости от формы выражения может быть реализована в виде акта, полностью сконструированного властью, где, возможно, будет сложно вычленив идею, которую пытался донести инициатор, а может быть в виде акта, основанного на непосредственно созданном инициатором проекте нового закона, который, по идее, и должен лечь в основу итогового решения по инициативе. Ведь учет общественного мнения должен происходить с минимальным искажением тех форм и приемов, которые предлагает инициатор.

Иначе, если государство, предоставляя возможность выдвигать общественные инициативы в различных формах, заранее предполагает, что не собирается выполнять то, что им (государством) по смыслу обещано, то необходимости в институтах непосредственного участия граждан в управлении делами государства попросту не существует.

В качестве вывода отметим, что российская общественная инициатива является самостоятельным институтом участия граждан в управлении делами государства, новой формой непосредственной демократии. Однако на сегодняшний день остается неразрешенным ряд проблем организационно-технического характера, нормативного регулирования, что пока не позволяет называть механизм общественной инициативы абсолютно действенным.

Так, новый механизм участия граждан в управлении делами государства, с одной стороны, стал новым этапом в понимании народовластия с позиций современного общества, приблизил граждан к более эффективному диалогу общество – государство, а с другой стороны, породил немало споров по вопросам его функционирования и эффективного учета общественного мнения.

1. Петербургский международный экономический форум. Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/news/15709> (дата обращения: 21.06.2016 г.).

2. URL: <http://pressria.ru/pressclub/20120808/600575546.html> (дата обращения: 20.06.2016 г.).

3. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

5. Авакьян, С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 12-21.

6. Нудненко, Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 29-32.

7. Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 10. – Ст. 1019.