

УДК 347

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Problems of Public Initiatives Realization in the Russian Federation

А. Е. Гузий – преподаватель кафедры конституционного и международного права Омской юридической академии

A. E. Guziy – Teacher of the Constitutional and International Department of the Omsk Law Academy



Аннотация. В статье рассматривается институт общественных инициатив в Российской Федерации, а также проведен сравнительно-правовой анализ данной формы демократии с аналогичным институтом в Соединенных Штатах Америки.

The article reads about the institute of public initiatives in the Russian Federation. The comparative law analysis of this form of democracy with the analogous institute in the United States of America has been conducted.

Ключевые слова: формы непосредственной демократии, общественные инициативы, институт подачи петиций в США, Российская общественная инициатива, *We the people*.

Forms of immediate democracy, public initiatives, the institute of petitions filing in the USA, Russian public initiative

Март 2013 г. ознаменовался появлением в российской правовой системе новой формы непосредственной демократии – института общественных инициатив, установленного указом Президента РФ¹ (далее – Указ). Документом предусмотрено поэтапное введение данной формы демократии: с 15 апреля 2013 г. – инициатив федерального уровня, с 1 ноября 2013 г. – инициатив регионального и местного уровня. Исходя из этого, автор касается лишь практики реализации норм Указа на федеральном уровне.

Сегодня можно сделать вывод о том, что данный институт непосредственной демократии востребован и необходим в нашей стране. За недолгое время существования сайта на нем было опубликовано более 1 800 инициатив населения, подавляющее число из которых относятся к федеральному уровню рассмотрения.

Под общественными инициативами, в соответствии с п. 1 Указа, понимаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, со-

¹ См.: О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»): указ Президента Рос. Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10, ст. 1019.

вершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – интернет-ресурс) и отвечающие установленным требованиям. Исходя из данного определения, общественные инициативы граждан России нельзя задать рамками какой-то одной из ветвей власти: каждый вправе высказать предложение, а уже после решается, как оно может быть реализовано, что делает данный институт уникальной формой непосредственной демократии.

В соответствии с нормами документа существует следующий порядок рассмотрения общественной инициативы. На первом этапе граждане, достигшие на момент обращения 18-летнего возраста, зарегистрировавшись в специальной системе, направляют общественную инициативу на интернет-ресурс. На следующем этапе инициатива проходит предварительную экспертизу в специально созданном для исполнения данной функции органе. По окончании срока экспертизы (составляющего не более двух месяцев), если объективных причин отказа в принятии инициативы нет, она выкладывается на сайте. Причинами отказа в размещении инициативы в Указе называются три: общественная инициатива противоречит Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан; общественная инициатива противоречит статье 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»² (далее – Закон о референдуме); общественная инициатива не содержит описания проблемы, либо в общественной инициативе не предложены варианты решения проблемы, либо предлагаемые варианты не обоснованы.

Подпунктом 10 п. 5 ст. 6 Закона о референдуме предусмотрен запрет вынесения вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти. Данная норма, исходя из положений документа, является причиной отказа в размещении инициативы, а значит, неприкасаемыми остаются многие во-

просы жизни государства. В этой части наблюдается куцость рассматриваемого института непосредственной демократии.

В США, напротив, подобной нормы как причины отказа в принятии петиции не имеется. Так, например, набравшая за считанные дни петиция Pardon Edward Snowden³ должна получить логическое завершение в виде ответа президента США. При анализе национальной законодательной базы России (в том числе Закона о референдуме), вопрос о «прощении» какого-либо осужденного будет отклонен, так как все институты досрочного освобождения преступника из мест лишения свободы установлены федеральным законодательством.

Кстати, в Соединенных Штатах Америки причинами отказа в размещении петиции являются: коммерческий характер инициативы, инициативы с целью поддержания политических сил на выборах, инициатива не относится к потенциальным действиям правительства⁴. Такие либеральные правила подачи петиций в США нередко позволяли некоторым шутникам безнаказанно публиковать вопросы типа «строительство Звезды Смерти к 2016 году», набирать необходимое количество голосов, что автоматически обязывало Белый дом отвечать на петицию. На наш взгляд, такие либеральные правила сводят на нет всю суть института общественных инициатив, так как заявители при желании могут завалить интернет-ресурс броскими, но бессмысленными инициативами, на которые необходимо будет отвечать.

Еще одной нормой Указа, по нашему мнению, существенно ограничивающей право граждан на опубликование общественных инициатив, является норма, уполномочивающая орган, проводящий предварительную экспертизу, снять инициативу с рассмотрения в случаях, если аналогичная общественная инициатива уже размещена на интернет-ресурсе и получила необходимую поддержку в ходе голосования либо голосование по ней не завершено. Понятия аналогичной инициативы рассматриваемый нами документ не содержит, как не содержит и признаков данного понятия.

На сегодняшний день на сайте We the people выложено три петиции относительно гражданской войны в Сирии и необходимости вмешательства

² См.: *Рос. газ.* 2004. 30 июня.

³ URL: <https://petitions.whitehouse.gov/petition/pardon-edward-snowden/Dp03vGYD>

⁴ URL: <https://petitions.whitehouse.gov/>

ства во внутренние дела государства, набравшие различное количество голосов. Первая говорит о запрете военных действий против Сирии до момента дачи заключения наблюдателей ООН по вопросу использования химического оружия⁵, вторая содержит заявление о том, что не будет американской интервенции в Сирии⁶, и третья под агитационным названием «Нет войне в Сирии»⁷. Последние две петиции отличаются лишь аргументацией: в первой указывается на титул президента США – Нобелевский лауреат мира, а значит, способность его принять решение «подняться на более высокий стандарт», а во второй – на нарушение норм международного права. Смысл подачи сразу двух петиций по данному вопросу с близким содержанием вызывает недоумение. Однако первая из предложенных петиций не говорит о безоговорочном требовании ненападения на страну, а о юридическом факте, без которого военное вторжение будет считаться незаконным: наличие заключения наблюдателей ООН по вопросу применения химического оружия. Несмотря на то что все три инициативы сходны, подобны и близки по смыслу, в данном случае, на наш взгляд, разделение петиций (то есть первой от второй и третьей) уместно.

Как сложится практика работы по применению нормы о снятии без предварительной экспертизы инициатив в России – вопрос, на который ответ будет получен со временем. Наступает этап сбора голосов за либо против принятия данной инициативы. Инициатива, за год набравшая необходимое количество голосов, проходит на следующую стадию, где направляется в специальную экспертную группу для принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы. Состав экспертной группы, в соответствии с п. 21 Указа, определяется Правительством РФ и на сегодня состоит из 34 членов⁸.

Президент Российской Федерации установил достаточно большой срок для голосования по поступившей инициативе – календарный год. Для сравнения: петиция в США должна собрать аналогичное количество подписей за один месяц, а в Великобритании – в течение 4 недель. Очевидно, объясняется это уровнем овладения нашими гражданами компьютером и Интернетом, а также низким уровнем гражданской активности. В данной ситуации есть и минусы: как уже ранее говорилось, в России с апреля 2013 г. подано более 1800 инициатив различной тематики, что затрудняет поиск необходимых идей в уже изложенных позициях либо изложении собственной позиции. Затруднится работа и для органа, принимающего решение о снятии инициативы либо об ее допуске на интернет-ресурс. На американском сайте We the people выложено всего 86 инициатив, действующими из которых являются не больше 50. Остальные готовятся к обработке уполномоченными на то лицами.

Стоит обратить внимание и на то, что этот институт с ноября реализуется на местном и региональном уровнях, что в условиях российской действительности делает его уникальной, не имеющей аналогов формой непосредственной демократии.

Подводя итог вышеизложенному, хочется отметить прогрессивный шаг России в развитии гражданского общества⁹, позволяющий каждому гражданину вносить инициативы и искать поддержку у общества в развитии социально-экономической сферы жизни, совершенствовании государственного и муниципального управления. Опыт США необходимо учитывать при построении собственной системы института общественных инициатив, иначе «звезды смерти» в США, по сравнению с нашими инициативами, покажутся нам важной частью правовой составляющей американской астронавтики.

⁵ URL: <https://petitions.whitehouse.gov/petition/delay-military-action-against-syria-until-un-weapons-inspectors-verify-use-chemical-weapons/H7HhSSlm>

⁶ URL: <https://petitions.whitehouse.gov/petition/pledge-there-will-be-no-american-military-intervention-syria/BqrM8b42>

⁷ URL: <https://petitions.whitehouse.gov/petition/no-war-syria/QcTV4m0F>

⁸ См.: *Об утверждении состава экспертной рабочей группы федерального уровня* : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 июня 2013 г. № 899-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 16, ст. 2007.

⁹ См.: Бакарджиев Я. В. Становление федеративных отношений в России // *Междунар. юрид. чтения : материалы и докл. ежегод. науч.-практ. конф.* Омск, 2007. Ч. 2.