



УДК-342.4

Российская общественная инициатива в механизме открытого правительства

Тамаев Алан Майрамович, аспирант кафедры государственного права
Северо-Осетинский государственный университет

В статье анализируются вопросы Российской общественной инициативы как проявления открытого правительства в России, формулируются предложения по совершенствованию ее процессуального формата.

Ключевые слова: общественная инициатива, открытое правительство, электронное голосование, электронная демократия.

Russian public initiative as a Manifestation of Open Government

Tamaev Alan Mayramovich, graduate student of public law
North Ossetian State University

The article analyzes the issues of the Russian public initiative as a manifestation of open government in Russia, makes proposals to improve its procedural format.

Keywords: social initiative, open government, e-voting, e-democracy.

Российскую общественную инициативу (РОИ), предполагающую выдвижение и голосование в электронном формате публичных предложений, следует, безусловно, полагать организационной правовой формой открытого правительства в России. Как справедливо отмечается в литературе, Российская общественная инициатива реализуется в контексте т.н. открытого правительства, активно реализуемого в России, означающего определенную систему управления государством, основанную на прозрачности государственной деятельности, свободном доступе граждан к действиям и документам государственных, прежде всего исполнительных, структур в интересах эффективного гражданского контроля [1, с. 35].

Идея подобной инициативы впервые прозвучала на официальном уровне в Послании Президента РФ Федеральному Собранию России 12 декабря 2012 г., в котором глава государства подчеркнул необходимость уделить большее внимание развитию прямой демократии, непосредственного народовластия, в том числе праву народной законодательной инициативы, «когда идея, получившая гражданскую поддержку, в том числе в Интернете, обязательна к рассмотрению в парламенте» [2].

Механизм Российской общественной инициативы обеспечивает прямой доступ граждан к подготовке государственных и муниципальных решений с минимальными затратами, не требующими обращения в государственные и муниципальные органы власти.

Отправной точкой формирования ресурса Российской общественной инициативы стал Указ Президента РФ 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [3], которым Правительству РФ вменялось до 1 сентября 2012 г. утвердить концепцию «российской общественной инициативы», предусматривающую создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 15 апреля 2013 г.; рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы,

членов Совета Федерации и представителей бизнес-общества.

Процессуальный формат Российской общественной инициативы определяется в Указе Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"» [4], которым были утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива".

Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – Правила) общественными инициативами называют предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Таким образом, предмет общественной инициативы ограничен вопросами социально-экономического развития и совершенствования государственного и муниципального управления, что представляется явно недостаточным с позиций самой идеи «электронной петиции». Ни одна из названных концепций подобного ограничения не содержала.

Механизм Российской общественной инициативы предполагает предварительную техническую и правовую экспертизу высказанных в порядке РОИ предложений уполномоченной некоммерческой организацией, которой Указом Президента от 23 июня 2014 г. определен Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии». На наш взгляд, предварительную экспертизу общественных предложений в рамках РОИ следует возложить на Министерство юстиции, располагающее соответствующей научно-технической базой, либо предоставить Министерству связи и массовых коммуникаций определять на конкурсной основе оператора интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Уполномоченная некоммерческая орга-

низация вправе принять решение о снятии общественной инициативы с рассмотрения без проведения предварительной экспертизы в случаях, если гражданином повторно направлена общественная инициатива, по которой было принято решение об отказе в ее размещении на интернет-ресурсе или которая не получила в ходе голосования необходимой поддержки, и при этом в общественной инициативе не приводятся новые доводы или не указываются новые обстоятельства, либо если аналогичная общественная инициатива уже размещена на интернет-ресурсе и получила необходимую поддержку в ходе голосования либо голосование по ней не завершено.

О данном решении гражданин, направивший общественную инициативу, уведомляется в электронном виде (п. 9 Правил). В ходе предварительной экспертизы устанавливаются соответствие общественной инициативы Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан, актуальность проблемы, содержащейся в общественной инициативе, обоснованность предлагаемых вариантов ее решения. По результатам предварительной экспертизы уполномоченная некоммерческая организация принимает решение:

а) о размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) и начале процедуры голосования;

б) об отказе в размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе;

в) об изменении уровня реализации общественной инициативы.

Согласно Правилам срок проведения предварительной экспертизы не должен превышать два месяца (п. 3). Нам этот срок представляется чрезмерным, учитывая, что на стадии предварительной экспертизы происходит преимущественно техническая оценка общественного предложения, для которой вполне достаточно десятидневного срока.

Правила устанавливают критерии допустимости общественных инициатив, размещаемых на портале РОИ. Уполномоченная некоммерческая организация принимает решение об отказе в размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе в случаях, если:

а) общественная инициатива противоречит Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан;

б) общественная инициатива противоречит статье 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»;

в) общественная инициатива не содержит описания проблемы, либо в общественной инициативе не предложены варианты решения проблемы, либо предлагаемые варианты не обоснованы.

Эти критерии в целом не выглядят убедительными.

Что понимать под противоречием общественной инициативы Конституции РФ? Видимо, речь идет о предложениях, принятие которых требует конституционных поправок. Но сами предложения об изменении Конституции не могут ей противоречить, поскольку механизм конституционных поправок и пересмотра Конституции закреплен в самой Конституции, то есть Конституция России вполне допускает ее изменение.

Другое ограничение общественной инициативы — ее противоречие статье 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

Опять-таки констатируем неудачность формулировки: инициативное предложение само по себе не может противоречить действующему законодательству, допускающему возможность его изменения.

Видимо, речь в этом запрете идет о пункте 5 статьи 6 закона о референдуме, содержащим вопросы, не подлежащие вынесению на общероссийский референдум.

Заметим в этой связи, что Российская общественная инициатива и референдум относятся к разным формам непосредственной демократии, предполагающим разные правовые последствия, смешение которых непозволительно. В отличие от референдума, общественная инициатива только предполагает принятие определенного публичного решения, в то время как референдум равнозначен принятию такого решения. Невозможность вынесения каких-либо вопросов на референдум само по себе не должно исключать возможности их обсуждения в формате РОИ, которое не предполагает в качестве своего последствия обязательное проведение референдума, но может быть реализована в рамках обычной правотворческой и правоисполнительной деятельности. Вопросы, не подлежащие вынесению на референдум, юридически могут быть решены иным процессуальным образом.

Размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. Поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на интернет-ресурсе получила:

а) не менее 100 тыс. голосов граждан - в поддержку инициативы федерального уровня;

б) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (для субъектов Российской Федерации с численностью населения более 2 млн. человек - не менее 100 тыс. голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации), - в поддержку инициативы регионального уровня;

в) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, - в поддержку инициативы муниципального уровня (п. 14 Правил).

Эти цифры «проходного порога» общественной инициативы не выглядят удовлетворительными. Получается, что инициатива регионального уровня в субъекте Федерации с численностью населения более 2 млн. человек должна получить ту же поддержку (не менее 100 тыс. голосов), что и инициатива федерального уровня, что выглядит явной диспропорцией, затрудняющей реализацию инициативы регионального уровня.

Нам представляется, что любая инициатива регионального уровня должна быть ограничена порогом в 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Голосование по общественной инициативе с использованием интернет-ресурса начинается в день размещения этой инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) и проводится в течение одного года (п. 15 Правил).

Укажем в этой связи, что годичный срок голосования по общественной инициативам является чрезмерным, учитывая как актуальность вопросов, выносимых на РОИ, так и оперативность режима голосования, не требующего

«похода к урнам». За год любой вопрос, выносимый на Российскую общественную инициативу, рискует потерять свою актуальность, что требует сокращения срока голосования до шести месяцев. Следует также учитывать, что предварительная и последующая (в рамках экспертной группы) экспертизы общественной инициативы могут длиться до двух месяцев каждая, что увеличивает общую продолжительность процедуры РОИ до 14 месяцев.

Во всяком случае, отсутствует необходимость продолжения голосования по инициативе, набравшей требуемое количество голосов до истечения года. В Правилах поэтому следует установить, что поддержанной считается общественная инициатива, *набравшая до истечения года* необходимое число голосов граждан РФ.

Следующий этап инициативного цикла связан с деятельностью экспертной рабочей группы, определяющей юридическую судьбу инициативы.

Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку, направляется в электронном виде уполномоченной некоммерческой организацией в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы. Информация о направлении общественной инициативы в экспертную рабочую группу соответствующего уровня и принятых ею решениях размещается на интернет-ресурсе (п. 19 Правил).

Состав экспертной рабочей группы федерального уровня определяется Правительством Российской Федерации и включает представителей федеральных органов исполнительной власти, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, членов Общественной палаты Российской Федерации, представителей бизнес-сообщества и общественных объединений (п. 21 Правил).

Нам представляется, что необходимости создания специальной экспертной рабочей группы в рамках Российской общественной инициативы не существовало. Достаточно было возложить функции этой группы на Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, созданный, в частности, с целью формирования вопросов со стороны институтов гражданского общества для обсуждения с Председателем Правительства Российской Федерации и по его поручению - с федеральными органами исполнительной власти.

Экспертный совет при Правительстве РФ имеет богатый опыт реализации платформы открытого правительства, формой выражения которого Российская обще-

ственная инициатива выступает, имеющий своей задачей, согласно Положению о нем, рассмотрение и оценка общественных инициатив; участие в разработке и осуществлении процедур оценки внедрения принципов и механизмов системы «Открытое правительство» [6].

Формат Российской общественной инициативы, закрепленный Правилами рассмотрения общественных инициатив, по своим материальным и процессуальным последствиям представляется явно не завершенным. Согласно Правилам по результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде (п. 24).

Правила, таким образом, не содержат четких правовых последствий рассмотрения общественных инициатив экспертной группой, которые, на наш взгляд, должны состоять в обязательном направлении решения экспертной группы в соответствующие органы государственной и муниципальной власти, обязываемые в срок, определяемый экспертной рабочей группой, представить экспертной рабочей группе информацию о реализации ее предложений, размещаемую в сети Интернет. Полагаем, что предложения экспертной рабочей группы, содержащиеся в ее решении, учитывая ее высокий статус и значение Российской общественной инициативы как формы прямого народовластия, должны иметь обязательную силу для тех органов и организаций, которым они адресуются.

Если инициатива предполагает принятие федерального или регионального закона (изменение, отмену закона), то она должна приравниваться к законодательной инициативе соответствующего уровня, становиться народной законодательной инициативой, что будет вполне соответствовать самой идее РОИ, а также содержанию Послания Президента РФ Федеральному Собранию 2012 г., в котором глава государства сказал о праве народной законодательной инициативы, «когда идея, получившая гражданскую поддержку, в том числе в Интернете, обязательна к рассмотрению в парламенте» [7].

Позднее Президент РФ предложил ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в интернете [8].

Поэтому в числе субъектов права законодательной инициативы, поименованных в части 1 статьи 104 Конституции РФ, следует назвать 100 тысяч граждан Российской Федерации.

Литература:

1. Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7 — с. 35-37.
2. <http://президент.рф>.
3. Указ Президента РФ 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
4. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.
5. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. с. 69-74.



6. Постановление Правительства РФ от 27 июля 2012 г. «Об Экспертном совете при правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 32. Ст. 4560.
7. <http://президент.рф>.
8. Путин В. Демократия и качество власти // Коммерсант, 2012. № 20.