

Ирхин Игорь Валерьевич

*старший преподаватель кафедры конституционного
и муниципального права ФГБОУ ВПО*

«Кубанский государственный университет»,

кандидат юридических наук (г. Краснодар)

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»¹ общественными инициативами признаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие установленным настоящими Правилами требованиям.

По нашему мнению, основная функциональная составляющая общественной инициативы заключается в возможности выражения гражданами Российской Федерации актуальных интересов и потребностей с помощью демократических средств в целях оказания реального воздействия на формирование и осуществление публичной власти.

М.М.Курячая справедливо отмечает, что «возможности электронной демократии значительно шире известных нам даже сегодня,

¹ 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 РФ от 04.03.2013 № 183 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 10. – Ст. 1019.

поэтому правовая политика должна быть направлена на обеспечение действенности электронной демократии как одной из форм непосредственной демократии»².

Пункт 2 упомянутого Указа определяет, что направлять общественные инициативы с использованием интернет-ресурса и голосовать за них могут граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, зарегистрированные в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

После поступления общественной инициативы проводится предварительная экспертиза содержащихся в ней предложений, в ходе которой 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. Обязательным требованием к результатам рассмотрения предложений, направленных для признания их общественной инициативой, является мотивированное решение уполномоченной некоммерческой организации.

Как указывает С.А.Авакьян «барьеров для реализации общественной инициативы хватает, все зависит в конце концов от исполнительной власти...население может обсуждать идеи, но станут ли они юридическими актами – вопрос»³.

² Курячая М.М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2013. – № 1. – С. 44. Следует уточнить, что институт общественной инициативы относится к консультативной форме демократии.

³ Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 9. – С. 5.

Как представляется, выявление актуальности проблемы, содержащейся в общественной инициативе, обоснованности предлагаемых вариантов ее решения имеет ряд затруднений правоприменительного характера.

В первую очередь, это связано с тем, что последовательное перечисление обозначенных в Указе требований предполагает их одновременное предъявление для оценки материалов, направленных на экспертизу, что не всегда возможно.

Квалификация содержания предложений, направленных на экспертизу в качестве предмета общественной инициативы в соответствии с критерием актуальности, осуществляется по признаку необходимости правовой институционализации определенных общественных отношений в существующих условиях. Критерий обоснованности апеллирует к категориям достаточности, разумности, рациональности. Квалификация признаков обоснованности обуславливается проведением анализа логической корреляции между этим понятием и понятием актуальности.

По общему правилу обоснованность существует во взаимосвязи с актуальностью. Данные категории, развивая, дополняя друг друга в процессе применения и развития, и имея близкие по смыслу и значению основания для существования и идентификации, образуют устойчивый союз.

Между тем актуальность и обоснованность могут быть и неидентичными категориями, в том числе, ввиду употребляемых различных критериев определения их сущности и содержания субъектом усмотрения. Критерии определения актуальности и обоснованности также могут различаться по содержанию, форме, способу применения, различным подходам к оценке результатов, их значимости в современных условиях и т.д.

Таким образом, обоснованность не является императивным атрибутом актуальности, и не приравнивается к ней безотносительно условий применения указанных категорий. В свою очередь, актуальность есть необходимый, неотъемлемый критерий, признак обосно-

ванности. В этом аспекте предлагается конкретизировать положения Указа Президента, позволяющие отождествлять данные категории вне связи с фактическими обстоятельствами, в соответствии с которыми производится их квалификация.

Указом Президента РФ определены основания, при которых общественная инициатива может быть отклонена: а) противоречит Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан; б) противоречит статье 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»; в) не содержит описания проблемы, либо в общественной инициативе не предложены варианты решения проблемы, либо предлагаемые варианты не обоснованы.

Анализ диспозитивной по своей юридической природе правовой формулы «может быть» позволяет сделать вывод, что управомоченный субъект, квалифицирующий предложения на предмет соответствия требованиям, установленным к общественной инициативе, вправе руководствоваться, в том числе, собственным усмотрением при решении вопроса о соответствии, а равно несоответствии представленных на экспертизу материалов.

Такой подход может быть оценен с двух позиций. С одной стороны, он представляется недостаточно выдержанным в соотношении с требованиями частей 2,4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которым органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, а общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

При условии закрепления возможности вариативного характера действий уполномоченной некоммерческой организации, осуществляющей экспертизу материалов общественной инициативы, при рассмотрении вопросов о ее содержании, реализация указанных конституционных норм может приобрести неодинаковую итоговую форму.

Помимо этого, подход, при котором нормативная фиксация критериев определения оснований для отклонения общественной инициативы производится через запятую, предусматривает, что необходимо одновременное наличие всех этих оснований. На наш взгляд, целесообразно провести дифференциацию, в рамках которой разграничить императивные и диспозитивные требования к квалификации оснований отклонения или признания общественной инициативы. Так, при несоответствии содержания инициативы законодательству Российской Федерации, она подлежит отклонению. Если инициатива не содержит описания проблемы, либо в общественной инициативе не предложены варианты решения проблемы, либо предлагаемые варианты не обоснованы, уполномоченная некоммерческая организация должна обладать правом принятия разных решений, в частности, об ее отклонении, необходимости доработки, переработки, в целом или ее отдельных аспектов. Такой подход объясняется широким объемом используемых правовых квалификационных критериев оценки содержания инициативы.

С другой стороны, наряду с критичным отношением к недостаточности нормативной институционализации оснований для отклонения общественной инициативы, закрепление правомочий экспертов оценивать направленную на экспертизу документацию на основе использования принципа диспозитивности имеет положительные признаки. Это предопределяется тем, что такой подход способен учитывать динамику изменения и развития общественной жизни, концентрировать внимание на актуальных интересах и потребностях российского общества. При условии, что нормативные дефиниции законодательных актов Российской Федерации сами по себе могут носить неопределенный характер, не полностью (по объему, содержанию) регулировать блок общественных отношений, обладать признаками коллизионности, предоставление правомочий специалистам комплексно, гибко оценивать содержание материалов общественной инициативы, адаптивно реагировать на изменение ситуации, позволит ухватить суть проблемы, нуждающейся в правовом регулировании.

Таким образом, при проведении экспертизы предложений в рамках общественной инициативы необходимо обеспечить баланс, исключающий гипертрофированную, избыточную, узкоформальную интерпретацию ее содержания с точки зрения синхронизации с законодательством Российской Федерации ввиду «зарегулированности» или пробельности правовой регламентации отдельных сфер жизнедеятельности. В равной мере оценка предмета общественной инициативы не должна носить произвольного характера и подменять собой установленные в законодательстве требования дискреционным усмотрением специалистов управомоченной некоммерческой организации, учитывая, что такое решение может нуллифицировать, исказить задачи и функции института общественной инициативы как инструмента влияния и участия гражданского общества в формировании и осуществлении публичной власти и политики.