

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Российская общественная инициатива как форма реализации принципа  
народовластия граждан России**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 4 курса 431 группы направления подготовки  
40.03.01 – «Юриспруденция» юридического факультета  
СГУ им. Н.Г.Чернышевского

**Власовой Татьяны Сергеевны**

**Научный руководитель**

Кандидат полит.наук, доцент \_\_\_\_\_ Е.В.Бердникова

**Заведующий кафедрой**

профессор, доктор юридических наук \_\_\_\_\_ Г.Н.Комкова

Саратов 2019 год

**Актуальность** темы заключается в том, что в целях укрепления связи между страной и обществом государство устанавливает формы электронного взаимодействия в соответствии с нынешним уровнем информационно-коммуникационных технологий. В связи с чем и следует упомянуть Российскую общественную инициативу.

Речь идет об одной из форм прямой демократии. Закрепление РОИ на законодательном уровне можно рассматривать как шаг к дальнейшему развитию взаимоотношений двух важнейших институтов: гражданское общество и государство. И это подкрепляет факт наличия и действительности народовластия в России.

Государство пожелало расширить диалоговое окно с гражданами, чтобы повысить шанс принимать во внимание мнение каждого гражданина и тем самым повысить шанс на совершение действий, направленных на совершенствование системы государственного, муниципального управления. И это стало еще более эффективным с появлением РОИ.

К тому же РОИ позволяет нам воспользоваться правом законодательной инициативы на любом уровне в отличие от правотворческой инициативы. Тем самым, повысив уровень народовластия в нашей стране.

**Целью** работы является проведение исследования общественной инициативы как формы реализации принципа народовластия граждан в РФ.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- изучить историю возникновения РОИ;
- рассмотреть содержание понятия «общественная инициатива»;
- определить место РОИ в системе народовластия;
- исследовать правовые документы для выявления порядка осуществления гражданами РФ прав в области общественной инициативы;
- определить проблемы реализации РОИ;
- определить основные решения по ликвидации проблем реализации РОИ;

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации общественной инициативы как принципа реализации народовластия граждан в России.

**Предмет** исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты исполнительных органов государственной власти; конституции и иные законодательные акты ряда зарубежных стран в сфере управления гражданами государственными делами.

**Степень научной разработанности.** Тема выпускной квалификационной работы носит междисциплинарный характер. Общетеоретической основой исследования послужили фундаментальные исследования в области управления делами государства Е.В.Бердниковой, В.В.Гриб, Е.А.Казьминой, Г.Н.Комковой, А.П.Ларькиной, Е.С.Устинович.

Вопросы специфики конституционного права на реализацию общественной инициативы исследовались в работах Р.В.Амелина, К.А.Ивановой, Т.О.Примаковой, С.Е.Чаннова.

**Методологическую** основу работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, диалектический, исторический, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический методы.

**Теоретическую** основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного права и общей теории права.

**Правовая** основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти, законодательства зарубежных стран, законов Российской Империи и др.

**Эмпирическую** основу работы составили материалы периодической печати, социологических исследований, статистические данные,

размещенные в сети «Интернет» по теме выпускной квалификационной работы.

**Структура** выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка.

### **Основное содержание работы**

**Глава первая** «Правовая природа общественной инициативы как формы реализации принципа народовластия» содержит два параграфа.

Первый параграф «История развития общественной инициативы в России» раскрывает историю возникновения и развития РОИ.

Первоначально было трудно определить происхождение общественной инициативы, поскольку Российская общественная инициатива обладает двойственным характером. Одни ученые, наряду с Т.О.Примаковой, относят РОИ к новейшей форме реализации принципа народовластия граждан РФ. Другие, включая А.П.Ларькина, К.А.Иванову, придерживаются иной позиции. Последние отмечают, что данную форму непосредственной демократии нельзя считать новой в силу того, что на самом деле идет речь уже о давно существующем институте участия граждан в управлении государственными делами, реализуемого только уже в сети «Интернет». Действительно ли это так? Какая же позиция является верной? На самом деле нельзя этого точно определить. Научная дилемма существует в силу того, что РОИ олицетворяет собой все предшествующие ей институты прямой демократии. Они все в качестве первоисточника содержат в себе предприимчивость, побуждение к деятельности, что в свою очередь, указывает на «инициативу». Можно сказать, что общественная инициатива – это результат всех ранее существовавших форм народовластия. Они представляют собой цепочку развития прямой демократии и в конечном итоге появления РОИ. Таким образом, история новейшей формы непосредственной демократии берет свое начало с самых ранних периодов

зарождения прямой демократии в целом, выражающейся в реализации самых первых ее форм.

И в ходе исследований был обнаружен первоисточник общественной инициативы: собрание, проводившееся еще в Древней Руси. В силу особенностей исторического развития нашего государства собрание смогло не только официально закреплено, но и в полной мере реализовано только к концу 20 века с принятием Конституции РФ. Это послужило отправной точкой в зарождении, развитии в современном российском законодательстве различных форм народовластия, в том числе и РОИ.

И в рамках 2012-2013 гг. В.В.Путин издал ряд важных указов, главной целью которых было воплощение РОИ жизнь:

1) Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления";

2) Указа Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива".

И в качестве исполнителя проекта «РОИ» был избран «Фонд информационной демократии».

Второй параграф «Понятие «общественная инициатива» и ее место в системе народовластия» раскрывает сущность РОИ через его термин и положение среди других форм народовластия.

Так, общественная инициатива представляет собой «предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"».

И не следует смешивать ОИ с другими видами гражданской инициативы. В ходе сравнительно-правового анализа было выявлено ряд различий.

Так, не стоит путать общественную инициативу с обращениями граждан страны. Между данными понятиями, определения которых закреплены на законодательном уровне, есть сходство лишь в одном слове. Они представляют собой «предложение». По смыслу п.2 ст.4 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" можно сказать, что как общественная инициатива, так и обращение преследуют такую цель, как улучшение функционирования общества и государства, поднятие их на новый этап развития. В целом речь идет о разных понятиях. Общественная инициатива более широкомасштабна и в то же время ограничена. Она может подаваться только гражданами Российской Федерации в возрасте от 18 лет, зарегистрированными 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» (далее – ФГИС ЕСИА). В то же время гражданин вправе подавать инициативу на государственном, региональном и муниципальном уровнях, но только – в электронном виде на сайте «РОИ». Касательно обращений все обстоит не так строго, ведь ее могут подавать не только граждане РФ, но и юридические лица, и апатриды, и иностранные граждане. И в целом стоит отметить, что порядок принятия, рассмотрения более прост относительно обращения, также правовые последствия его одобрения не так глобальны, нежели у общественной инициативы, результатом рассмотрения которой может стать принятие нормативно-правового акта.

Между правотворческой инициативой и ОИ есть схожесть только в том, что результатом в лучшем исходе дела выступает принятие нормативно-правового акта. В целом же гражданин может реализовать свое право на правотворческую инициативу только на местном уровне и только ради решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения с

учетом исторических и иных местных традиций. Расхождение идет и по субъектному составу. Правотворческими инициаторами могут выступать не только граждане РФ, но также и иностранные граждане, которые постоянно или преимущественно проживают на территории соответствующего муниципального образования. И для выражения правотворческой инициативы необходимо предоставить проект муниципального правового акта, в то время как субъекты общественной инициативы должны просто выразить инициативу, на основании которой впоследствии ее одобрения и разрабатывается нормативный правовой акт или же применяются иные меры по ее реализации.

При проведении общественных обсуждений субъектом выступает не гражданин, а государственный орган, что в корне не совпадает с субъектным составом касательно общественной инициативы. И говоря, об общественном обсуждении, заинтересованные лица могут лишь выдвигать замечания, предложения относительно законопроекта. Если иметь в виду общественную инициативу, то за нее граждане могут просто проголосовать без возможности внесения каких-либо замечаний. За Президентом РФ остается решающее слово относительно возможности предоставления права заинтересованным лицам на общественное обсуждение касательно проектов ФКЗ и ФЗ, несмотря на то, что тот или иной проект нормативно-правового акта может непосредственно затрагивать права и законные интересы граждан, определенных социальных групп. К тому же Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" к формам общественного контроля относит только общественное обсуждение, не ОИ. Данное обстоятельство весьма логично ввиду того, что общественная инициатива не осуществляет наблюдение за деятельностью органов власти на федеральном, региональном или местном уровнях, а предлагает перспективные пути их развития.

И считаем, что российская общественная инициатива отличима от других форм прямой демократии и играет важную роль, как форма

реализации принципа народовластия в России. И это можно увидеть, исходя из обстоятельств, в соответствии с которыми, российская общественная инициатива:

- представляет собой ту же волю граждан, что и при других формах выражения непосредственной демократии, только при более удобном и функциональном порядке изложения инициативы (электронная форма);
- может охватывать любой уровень осуществления публичной власти в зависимости от содержания волеизъявления;
- повышает шанс на эффективный исход за счет размещения в сети «Интернет», обеспечивающей более быстрый доступ к инициативе;
- первоначально подается одним лицом, мнение которого из единичного может превратиться в общественное посредством голосования;

**Глава вторая** «Процессуальные аспекты реализации общественной инициативы в России» содержит 2 параграфа.

Параграф 2.1 «Порядок выдвижения и рассмотрения общественной инициативы в Российской Федерации» раскрывает порядок выдвижения и рассмотрения ОИ в рамках российского законодательства.

И было выявлено, что выдвижение общественной инициативы характеризуется наличием ряда условий для ее успешного размещения на официальном сайте РОИ. С одной стороны, это подача предложения соответствующим субъектом. С другой стороны, его содержание не должно противоречить требованиям, установленным в Указе Президента РФ от 04.03.2013 г. №183. «Соответствующим субъектом» выступает гражданин РФ, достигший возраста 18-ти лет и зарегистрировавшийся во ФГИС ЕСИА. Данный субъект должен написать общественную инициативу на русском языке без использования выражений оскорбительного или нецензурного характера. И обязательно ОИ не должна содержать в себе угрозу в отношении жизни, здоровья гражданина, а также призывать к осуществлению экстремисткой деятельности. Для проверки соблюдения всех этих требований проводится предварительная экспертиза в отношении



предлагаемой инициативы для ее размещения на официальном интернет-портале «РОИ». В конечном счете, общественная инициатива, отвечающая всем законодательным требованиям, размещенная на официальном портале и получившая необходимое количество голосов, в дальнейшем подлежит направлению «Фондом информационной демократии» в экспертную рабочую группу нужного уровня. Данный шаг по реализации инициативы очень важен, поскольку именно после проведения экспертизы на этом этапе рабочая группа принимает решение о том, стоит ли на основе данной РОИ разрабатывать нормативно-правовой акт или иные меры по ее реализации или нет.

Параграф 2.2 «Проблемы реализации общественной инициативы в Российской Федерации» раскрыл имеющиеся на данный период времени проблемы, которые препятствуют реализации ОИ в России.

В результате изучения РОИ были выявлены следующие проблемы:

1) На практике проходят проверку общественные инициативы, не набравшие нужное количество голосов, но прошедшие одобрение со стороны экспертов и впоследствии реализованные со стороны органов государственной власти. В свою же очередь, другие ОИ, набравшие нужное количество голосов, остаются нереализованными, несмотря на их значимость;

2) Недостаточный уровень афиширования РОИ;

3) Несоразмерные требования к количеству голосов за ОИ того или иного уровня.

**Заключение** выпускной квалифицированной работы содержит в себе основные выводы, к которым пришел автор данной дипломной работы.

В современной Российской Федерации общество и государство могут напрямую взаимодействовать, при этом, не закрепляя на законодательном уровне конечный перечень форм такого сотрудничества. И правовая практика в подтверждение этого демонстрирует периодически появляющиеся

такие новые формы, и как раз примером служит утверждение общественной инициативы.

Издание Указа Президента от 04.03.2013 №183 свидетельствует о желании власти минимизировать существенное расстояние с народом, имеющее место быть и на данный период времени, совершить шаг к дальнейшему развитию взаимоотношений между двумя важнейшими институтами: гражданское общество и государство. И это доказывает наличие и дальнейшее закрепление на нормативном уровне народовластия в России.

РОИ – это одна из форм электронного взаимодействия государства с гражданами. Речь идет об одной из форм прямой демократии.

Непосредственная реализация воли самим народом является фундаментальным успехом в легитимации государственной власти. И наше государство осознает данный факт в полной мере, что вытекает из российского законодательства, а именно законных и подзаконных актов. И Российская общественная инициатива лишь способствует поддержанию такой связи, ее укреплению, реализуя так народный суверенитет. Она представляет форму прямой демократии, которая проложила путь к дальнейшему развитию воли граждан.

РОИ – важный государственный шаг, направленный на установление диалога с народом в электронной форме. Однако данная правовая модернизация в виде общественной инициативы обладает теми или иными недостатками, затормаживающими процесс воплощения её в жизнь. И как мы увидели, до сих пор не установлена прочная связь граждан с органами государственной власти даже в сети «Интернет» на уровне интернет-портала РОИ, чему свидетельствуют ранее приведенные примеры. С одной стороны, действительно очень важно существование РОИ, но с другой стороны, данный интернет-портал требует еще многих доработок. Например, необходимо:

- Подвергнуть интернет-портал РОИ афишированию со стороны СМИ;
- Предоставить авторизованным пользователям интернет-портала РОИ возможность обсуждать ОИ до выкладывания на голосование с повышением вероятности совершенствования, доработки ОИ;
- Увеличить количественные требования к голосам, требуемые для одобрения ОИ федерального уровня;

Конечно, это не искоренит всех проблем, связанных с РОИ, однако необходимо сделать уже первые шаги, направленные на улучшение его официального интернет-портала для достижения целей, в связи с которыми и был издан Указ Президента РФ от 04.03.2013 г. №183.

Мы видим, что государство не стоит на месте: создает новые формы осуществления непосредственной демократии. Таким образом, способствуя, укреплению и дальнейшему развитию народовластия, предоставлению многонациональному народу РФ различных путей выражения своих инициатив, имеющих огромное значение как для государства, так и для общества в целом. Российская Федерация предоставляет широкий спектр возможностей в части включения населения в важные процессы касательно сферы государственного управления, а также относительно моделирования будущего страны в части совершенствования законодательства.