



Чеботарев Геннадий Николаевич
*Президент ФБГОУ «Тюменский государственный университет»,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации*

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Одним из необходимых условий развития гражданского общества является государственная поддержка общественных инициатив граждан.

В условиях современного информационного общества, характеризующегося высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их все более интенсивным использованием гражданами, актуальной задачей является совершенствование правового механизма выдвижения и рассмотрения общественных инициатив граждан посредством сети Интернет с последующей их реализацией в случае поддержки инициатив органами государственной власти и местного самоуправления.

Необходимость использования такой технологии отметил Президент Российской Федерации В.В.Путин в своей статье «Демократия и

качество государства»¹. В ней он пишет, что необходимо проявлять способность реагировать на запросы общества, которые все более усложняются, а в условиях «информационного века» - приобретают качественно новые черты.

В этой связи, он предложил ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут 100 тысяч и более подписей в Интернете.

В марте 2013 года Указом Президента Российской Федерации² утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». При этом, рассмотрению в соответствии с указанными Правилами подлежат направленные гражданами Российской Федерации:

а) общественные инициативы, реализуемые на федеральном уровне, - с 15 апреля 2013 г.;

б) общественные инициативы, реализуемые на региональном и муниципальном уровнях, - с 1 ноября 2013 г.

Под общественными инициативами понимаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее - интернет-ресурс) и отвечающие установленным требованиям. Размещению общественной инициативы на интернет-ресурсе предшествует обязательная предварительная экспертиза, проводимая Фондом развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии». Срок проведения предварительной экспертизы не должен превышать два месяца.

Размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. Поддержанной считается инициатива, которая в

¹ Демократия и качество государства//В.В. Путин/Электронный ресурс/putin2012.ru/#article-4

² Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»//Электронный ресурс/<http://www.pravo.gov.ru>

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.

На 12 сентября 2013 г. на портале «Российская общественная инициатива» размещено 1987 инициатив. Среди популярных инициатив, набравших наибольшее количество голосов в ее поддержку, «Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб». В ее поддержку уже проголосовало на 12 сентября около 73 тыс. человек.

Ряд инициатив уже реализован. В частности, инициатива «О возвращении минимально допустимого уровня содержания алкоголя в крови водителя». Кроме того, на рассмотрение в экспертную рабочую группу направлены инициативы, получившие необходимую поддержку граждан на федеральном уровне. Речь идет, в частности, об инициативе «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 млн. рублей», которая направлена в экспертную группу, возглавляемую министром РФ М.А.Абызовым. В соответствии с п. 24 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. №183, 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 уведом-

ляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде.

Наиболее значимой разновидностью общественных инициатив являются гражданские правотворческие (законодательные) инициативы населения, поскольку они относятся к исходным, первичным формам демократии и законотворчества и выражают волю определенной части населения.

Как отмечает известный российский правовед профессор С.А.Авакьян, гражданская законодательная инициатива – это форма непосредственного осуществления населением государственной власти посредством внесения законодательного предложения либо проекта нового закона, проекта закона об отмене или изменении ранее принятых законов с целью последующего принятия такого нормативного акта законодательным органом соответствующего уровня. Граждане готовят проект акта и собирают подписи за то, чтобы именно данный проект был рассмотрен уполномоченным органом власти.¹

Следует сказать, что до апреля 2013 года в Российской Федерации не было предусмотрено право гражданской законодательной инициативы на федеральном уровне. Граждане могли внести свои законопроекты только при посредстве субъектов, обладающих таким правом согласно п.1 ст.104 Конституции РФ.

Впрочем, граждане проявляли законодательную активность еще до издания президентского указа. Например, в Сети на сайте podkontrol.ru была размещена интернет-петиция о принятии закона «О контроле над иностранным финансированием некоммерческих организаций». За несколько дней под петицией было собрано без малого 11 тыс. подписей. Результатом этой инициативы стало принятие Государственной Думой Российской Федерации соответствующего закона.

На муниципальном уровне в соответствии с Федеральным законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» право выступать с правотворческой инициативой предоставлено органам территориального общественного самоуправления, которые вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуп-

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. – М.: Инфра-М, 2011. – С. 425 - 427

правления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Народная правотворческая (законодательная) инициатива предусмотрена Конституциями Бразилии, Швейцарии, ряда других государств. С начала 1990 годов гражданские или народные законодательные инициативы в качестве института непосредственной демократии закрепились во всех землях ФРГ.

В США используется институт, аналогичный народной законодательной инициативе – так называемый «петиционный референдум», проводимый по требованию определенного числа избирателей, подписавших петицию о принятии, отмене или изменении соответствующего закона.

Граждане Евросоюза – на надгосударственном уровне также могут быть инициаторами законодательного процесса, напрямую выдвигать законопроекты и формировать законодательную повестку ЕС. Договор о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского договора)¹ в ст.11 закрепил гражданскую инициативу как форму прямого участия граждан Союза в политике ЕС. В соответствии с данной статьей, также в соответствии с Договором о функционировании Европейского Союза² не менее одного миллиона граждан ЕС, являющихся национальными представителями определенного количества государств-членов ЕС, могут взять на себя инициативу и предложить Европейской Комиссии, в соответствии с ее полномочиями, направить их предложение в Европарламент и Совет.

Инициировать процесс реализации права гражданской инициативы могут как граждане, так и организации. Заявление должно быть зарегистрировано в Европейской Комиссии, а также существует условие об опубликовании отчета, в котором будет содержаться информация о финансировании и о тех, кто поддерживает такую инициативу. После регистрации организаторы получают один год для сбора подписей, который может проходить как напрямую, так и через Интернет.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет отметить, что институт гражданской законодательной инициативы не получил в России широкого распространения. В определенной степе-

¹ Договор о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора)//Электронный ресурс/ <http://eulaw.ru/treaties/teu>

² Договор о функционировании Европейского Союза// Электронный ресурс/ <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>

ни, свою ограничительную роль сыграло отсутствие юридического закрепления института гражданской инициативы в Конституции Российской Федерации.

В целях системного совершенствования механизма реализации законотворческой инициативы граждан, по нашему мнению, помимо закрепления этого института в Конституции РФ, целесообразным было бы принятие на федеральном уровне рамочного Федерального закона «О законотворческой инициативе граждан Российской Федерации», которым бы устанавливался механизм реализации законотворческой инициативы граждан, унифицировались бы стадии ее реализации, прохождение которых явилось бы обязательным для всех законотворческих инициатив граждан (формирование и регистрация инициативной группы; внесение и регистрация правотворческой инициативы; сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы; рассмотрение правотворческой инициативы органами и должностными лицами).

Отлаженный механизм законотворческой инициативы предоставляет гражданам возможность непосредственно осуществлять власть, создавая законы, в соответствии с которыми они живут, что будет способствовать развитию гражданского общества и совершенствованию правовой системы страны.