



УДК 342.4:347.471  
ББК 67.400.4

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА «РОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНИЦИАТИВА»

**Давыдова Марина Леонидовна**

Доктор юридических наук, доцент,  
заведующая кафедрой конституционного и муниципального права,  
Волгоградский государственный университет  
davidovavlg@gmail.com, kmp@volsu.ru  
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

**Гончарова Анна Александровна**

Магистрант кафедры конституционного и муниципального права,  
Волгоградский государственный университет  
anutka3402@ya.ru, kmp@volsu.ru  
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

**Аннотация.** Статья подводит итоги двухлетней работы интернет-сайта «Российская общественная инициатива», созданного в соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2013 года. Авторы анализируют порядок и механизм функционирования ресурса, статистические данные о его работе, содержание и историю принятия успешных инициатив. Особое внимание уделяется сравнению «Российской общественной инициативы» с аналогичным сайтом, действующим в США (“We The People”). Делается предположение о том, что при похожих целях основные приоритеты этих проектов различаются. Для американского наиболее явным приоритетом является разъяснение позиции президентской администрации по вопросам, волнующим общество. Российский проект декларирует в первую очередь цель привлечения общественности к правотворчеству, а также фактически выполняет еще одну задачу – легитимацию правотворческих инициатив.

Среди факторов, негативно сказывающихся на реализации заявленных целей, авторы выделяют отсутствие всеобщего доступа к Интернету, недоверие к процессу подсчета голосов, неясность правовых последствий успешного голосования. Практика показывает, что ни одна из инициатив, воплощенных в жизнь, не успела получить требуемой поддержки, набравшие же необходимое количество голосов инициативы, наоборот, были отклонены. Основным направлением совершенствования института общественных инициатив авторы считают преодоление формализма в способах оценки инициатив и реагирования на них, превращение их в открытый диалог с обществом.

**Ключевые слова:** общественная инициатива, электронная демократия, петиция, «Российская общественная инициатива», субъект правоотношения.

В мировой практике существует ряд механизмов реализации народных инициатив, которые различаются субъектами и порядком выдвижения, адресатами, степенью обяза-

тельности и правилами воплощения в жизнь. В современной России на региональном и муниципальном уровне реализуются гражданские, правотворческие инициативы, среди ко-

торых наибольшую известность приобрел относительно новый для отечественной политико-правовой действительности институт Российской общественной инициативы.

Сайт Российской общественной инициативы (далее – РОИ) был запущен во исполнение Указа Президента РФ от 4 марта 2013 года [11]. В соответствии с ним общественные инициативы – это 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 требованиям, установленным Правилами рассмотрения общественных инициатив.

Интернет-ресурс предоставляет гражданам Российской Федерации возможность выдвигать свои предложения по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления на трех уровнях осуществления власти в России: федеральном, региональном и муниципальном.

Предполагается, что любой гражданин, достигший возраста 18 лет и зарегистрированный 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», может подать инициативу по обозначенному кругу вопросов.

Инициатива в течение не более двух месяцев проходит предварительное рассмотрение в экспертной группе на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан; кроме того, оценивается актуальность проблемы, содержащейся в общественной инициативе, обоснованность предлагаемых вариантов ее решения.

Далее в случае успешного прохождения предварительной экспертизы инициатива публикуется на официальном сайте и становится доступной для голосования.

На этом этапе инициативе предоставляется один год для того, чтобы набрать необходимое количество голосов:

– на федеральном уровне и в субъектах РФ численностью населения более двух млн чел. – не менее 100 тыс. голосов в поддержку инициативы;

– на региональном и муниципальном – не менее 5 % от численности зарегистрированного населения.

После того как инициатива наберет голоса, она попадает в экспертную группу федерального, регионального или муниципального уровня, где будет приниматься решение о мерах по ее реализации.

Юридическая природа рассматриваемого института пока не нашла однозначной оценки в литературе. Т.О. Примакова указывает на наличие двух позиций по данному вопросу:

1) РОИ – это давно существующий институт участия граждан в управлении делами государства, который претерпел изменения в результате использования интернет-ресурсов;

2) РОИ является самостоятельной формой участия граждан в управлении делами государства [8, с. 69–74].

Что касается первого подхода, связь РОИ с правом на участие граждан в управлении делами государства очевидна, однако само это право имеет довольно сложную структуру, включающую право на непосредственное участие и право на участие через представителей, каждое из которых предполагает различные формы реализации [4, с. 22, 23]. В структуре права на непосредственное участие граждан в управлении делами государства выдвижение инициативы на сайте РОИ рассматривается как право на участие в законотворческом процессе [4, с. 22] или как разновидность народной инициативы [1, с. 12–21]. Действительно, все черты народной инициативы, отличающие ее от иных форм участия граждан в управлении делами государства, таких как выборы, референдум, институт обращений граждан и т. д., применительно к РОИ сохраняют свою актуальность:

– народная инициатива может признаваться таковой лишь при условии, что собрано необходимое, законодательно установленное число голосов в ее поддержку;

– носит консультативный, хотя иногда и весомый, авторитетный для власти характер;

– осуществляется по желанию граждан, отсутствие инициатив не влечет нарушения работы органов власти (чего нельзя сказать, например, про выборы, требующие участия граждан);

– носит иррегулярный характер участия, то есть охватывает разовые, эпизодические действия граждан;

– является непосредственной формой участия граждан в управлении делами государства.

К собственным признакам РОИ, позволяющим рассматривать ее в качестве самостоятельного механизма в рамках данной формы участия, относятся следующие:

– общественная инициатива подается с использованием Интернета, что обуславливает широкий круг участников и специфическое правовое регулирование;

– результатом реализации общественной инициативы, в отличие, например, от правотворческой инициативы, не обязательно является принятие закона или другого правового акта – могут приниматься иные властные меры;

– РОИ может реализовываться на трех уровнях осуществления власти – федеральном, региональном и местном.

Таким образом, наличие специфической формы технического воплощения обуславливает широкий охват участников и затрагиваемых проблем, особые требования к осуществлению инициативы, особые способы реагирования на нее и правовые последствия. Это позволяет выделять РОИ в ряду других способов участия граждан в управлении делами государства в качестве самостоятельной формы осуществления народной инициативы.

Анализируя соотношение РОИ с другими формами участия в управлении государством, необходимо отметить и ее тесную связь с институтом общественного контроля, установленным Федеральным законом РФ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [12]. В соответствии с ч. 3 ст. 26 указанного Федерального закона, на основании результатов общественного контроля общественные объединения и иные негосударственные не-

коммерческие организации вправе в соответствии с законодательством Российской Федерации выдвинуть общественную инициативу.

С теоретической точки зрения РОИ может быть рассмотрена как правоотношение, включающее следующие элементы:

1. *Субъекты* осуществления общественной инициативы.

С одной стороны, это инициаторы – граждане, осуществляющие свое право на участие в управлении делами государства:

А. Лица, подающие инициативы – 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».

Б. Лица, зарегистрированные на сайте РОИ и имеющие право подавать голоса за и против предложения.

С другой стороны, субъектами правоотношения являются лица, обеспечивающие проверку и реализацию общественной инициативы:

А. Уполномоченная некоммерческая организация – Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии», который обеспечивает работу интернет-ресурса, а также осуществляет проведение предварительной экспертизы общественной инициативы, принимает решение о размещении общественной инициативы для голосования или об отказе в ее размещении.

Б. Экспертная рабочая группа, которая проводит экспертизу и принимает решение о целесообразности разработки проекта соответствующего правового акта и (или) об иных мерах по реализации инициативы. По результатам экспертизы рабочая группа готовит экспертное заключение и решение, содержащее меры по реализации инициативы. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 899-р утвержден состав экспертной рабочей группы федерального уровня, которая будет рассматривать общественные инициативы, набравшие 100 тыс. голосов на сайте РОИ [9]. В группу включе-

ны 34 эксперта в главе с М.А. Абызовым, министром, ответственным за работу Открытого правительства.

2. *Объектом* правоотношения по реализации общественных инициатив, подаваемых через интернет-ресурс, выступает предложение гражданина Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленное с использованием интернет-ресурса и являющееся предметом голосования.

3. *Содержание* правоотношения составляют права и обязанности субъектов, получившие юридическое закрепление. Из содержания Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», вытекают следующие права *граждан*:

- направлять предложения с использованием специализированного ресурса;
- осуществлять голосование за или против выдвинутого предложения;
- получать информацию как о работе специализированного ресурса, так и о судьбе выдвинутых инициатив (принцип открытости Российской общественной инициативы [6]) и т. д.

При этом обязанностью граждан является соблюдение законных ограничений при выдвижении инициатив (отсутствие нецензурных либо оскорбительных выражений, угроз жизни или здоровью граждан, призывов к осуществлению экстремистской деятельности и т. д.) и требований по их оформлению (указание уровня инициативы и т. д.).

*Уполномоченная некоммерческая организация* имеет право:

- по итогам экспертизы принять решение о размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) или об отказе в ее размещении;
- для реализации своих функций запрашивать и получать сведения, необходимые материалы от федеральных и региональных государственных органов и органов местного самоуправления.

Обязанности уполномоченной некоммерческой организации:

- проводить предварительную экспертизу общественной инициативы;

– обеспечить возможность свободного использования гражданами интернет-ресурса для ознакомления с размещаемыми на нем общественными инициативами, итогами голосования, принятыми решениями, а также для получения информации о ходе и результатах реализации общественной инициативы;

– обеспечить возможность голосования, обработку голосов, поданных путем дистанционного электронного голосования, и достоверность результатов.

*Экспертная рабочая группа* в качестве субъекта данного правоотношения обладает следующими полномочиями:

- проводит экспертизу общественных инициатив;
- принимает решение о целесообразности разработки проекта соответствующего правового акта и (или) об иных мерах по реализации инициативы.

Данное правоотношение носит сложный характер, поэтому его можно разбить на ряд более конкретных правоотношений: отношения между Фондом информационной демократии и гражданином по поводу подачи инициативы, правоотношения, связанные с образованием экспертной группы (данная функция на федеральном уровне возложена на Правительство РФ), отношения между Фондом и экспертной рабочей группой и т. д.

В ряду проблем, связанных с реализацией РОИ, можно выделить следующие.

Первая проблема носит технический характер и, как представляется, связана с распространением Интернета в Российской Федерации. По данным статистики, в нашей стране к концу 2014 г. доступ к Интернету имели почти 80 млн чел., что составляет 67,5 % населения РФ (все население РФ на 1 января 2014 г. составляло 143,7 млн чел.) [5].

Таким образом, остается значительное количество россиян, которые не могут подать инициативу, поддержать предложение на интернет-ресурсе по причине отсутствия соответствующей технической возможности.

Меры по расширению доступа населения к Интернету активно обсуждаются различными правительственными комиссиями [7], однако на данный момент о всеобщей доступности Интернета говорить пока невозможно.

Вторая проблема обусловлена скептическим отношением части российского общества к идее подачи и осуществления инициатив. За время функционирования РОИ неоднократно высказывались мнения о наличии фактов накрутки голосов. На сайте РОИ применяется единая система авторизации и аутентификации: один человек – один голос, что позволяет учесть мнение каждого только один раз. Учитывая, что технические вопросы, связанные с функционированием сайта, для большинства людей малопонятны, полезными были бы разъяснительные мероприятия, демонстрирующие его возможности, в том числе степень и механизм его защиты. Доступность такой информации, открытость в работе Фонда информационной демократии, задача которого, в соответствии с указом Президента, обеспечить и гарантировать учет каждого голоса, создать условия для бесперебойной работы интернет-ресурса, могли бы положительно сказаться на уровне доверия и, соответственно, активности участия граждан в РОИ.

Еще одним фактором, снижающим потенциальную активность участия граждан, наряду с недоверием к работе РОИ, является неясность правовых последствий подачи инициатив. Исходя из данных, представленных на сайте РОИ, всего за полтора года было подано 4 965 инициатив, из которых 1 598 в настоящее время находятся на голосовании. Для того чтобы попасть на рассмотрение в экспертную группу федерального уровня, инициатива должна собрать в свою поддержку 100 тыс. голосов. На данный момент по 100 тыс. голосов получили шесть инициатив, ни одна из которых не была воплощена в жизнь. При этом часть из них была прямо отклонена (как инициатива № 77Ф9376 «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах», реализацию которой экспертная рабочая группа в феврале 2015 г. признала нецелесообразной), другие не повлекли конкретных действий, кроме рекомендации Общественной палате провести обсуждение проблемы (по инициативе № 77Ф636 «Отмена приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб»).

Стоит подчеркнуть, что сам по себе факт отклонения общественной инициативы не нарушает принципов демократии. На сайте президента США в разделе “We The People” [13], являющемся прототипом РОИ, есть, например, петиция «Депортировать Джастина Бибера и аннулировать его грин-карту», набравшая 273 968 голосов людей, недовольных тем, как творчество этого исполнителя представляет американскую поп-культуру в мире и как оно влияет на молодое поколение. Вполне логично, что на нее был дан вежливый и подробный ответ, разъясняющий принципы американской иммиграционной системы и планы президентской администрации по ее реформированию и никак не затрагивающий личность и творчество Джастина Бибера.

В то же время анализ успешных инициатив свидетельствует о том, что механизм работы РОИ до конца не продуман. На сегодняшний день восемь инициатив реализованы. При этом обращает на себя внимание тот факт, что ни одна из них не набрала, а многие и не приблизились к необходимому количеству голосов на сайте.

Факт реализации подобных инициатив, с одной стороны, свидетельствует о готовности государства воплотить в жизнь рациональную идею, не дожидаясь соблюдения формальных показателей. С другой стороны, соотношение между реализованными и отклоненными инициативами и количеством голосов, поданных в их поддержку, создает впечатление, что сама по себе поддержка не имеет особого значения.

Еще сильнее на это указывает баланс между голосами за и против рассматриваемых инициатив (на аналогичном американском сайте возможность голосовать против петиции, кстати, отсутствует, что обеспечивает в этой части большую показательность и информативность данных на сайте РОИ). У всех инициатив, набравших требуемые 100 тыс. голосов, доля отрицательного голосования не превышает одного процента, что подтверждает популярность соответствующих идей в обществе:

– инициатива № 77Ф759 «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью

свыше 1.5 миллионов рублей» – **0,28 %** (100 807 – «за», 279 – «против»);

– инициатива № 77Ф1016 «Мой дом – моя крепость!» – **0,55 %** (100 458 – «за», 552 – «против»);

– инициатива № 58Ф6536 «Инициатива против введения дополнительных налогов на покупки в иностранных интернет-магазинах, а также против снижения таможенного лимита в 1 000 евро на покупки товаров для личных нужд» – **0,98 %** (100 251 – «за», 978 – «против»);

– инициатива № 77Ф636 «Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб» – **0,33 %** (100 108 – «за», 327 – «против»);

– инициатива № 77Ф9376 «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах» – **0,12 %** (100 092 – «за», 123 – «против»);

– инициатива № 50Ф4494 «Отменить закон о произвольных блокировках интернет-ресурсов от 2 июля 2013 г. № 187-ФЗ (Закон против Интернета)» – **0,35 %** (100 057 – «за», 346 – «против»).

У инициатив, получивших государственную поддержку, соотношение голосов не столь однозначное и колеблется от незначительного (хотя меньше 1 % отрицательных голосов набрала лишь одна инициатива) до откровенно комичного:

– инициатива № 23Ф9132 «Запретить увеличение звука при рекламе на телевидении» – **0,86 %** (10 684 – «за», 92 – «против»);

– инициатива № 77Ф3338 «Постановка транспортного средства на учет в ГИБДД, снятие с учета, выдача госномеров и другие регистрационные действия должны производиться в течение 1 часа» – **1,2 %** (498 – «за», 6 – «против»);

– инициатива № 33Ф401 «Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому» – **3,5 %** (21 446 – «за», 747 – «против»);

– инициатива № 50Ф309 «Вернуть минимально допустимый уровень содержания алкоголя в крови водителя» – **4,5 %** (77 551 – «за», 3 488 – «против»);

– инициатива № 54Ф3975 «Разрешить изготавливать дубликаты государственных

регистрационных знаков в случаях утери или кражи» – **7,96 %** (402 – «за», 32 – «против»);

– инициатива № 77Ф13600 «Перечислять зарплату в банк, выбранный сотрудником, а не работодателем» – **8,1 %** (1 246 – «за», 101 – «против»);

– инициатива № 77Ф4859 «Введение в национальный календарь профилактических прививок вакцинации против пневмококковой инфекции» – **98,2 %** (55 – «за», 54 – «против»);

– инициатива № 11М2671 «Изменить надпись на фасаде Ледового Дворца имени Капустина Сергея Алексеевича (город Ухта) с “Ледовый Дворец” на надпись: “Ледовый Дворец имени Сергея Алексеевича Капустина”» – **150 %** (2 – «за», 3 – «против»).

Разумеется, чем меньше общее число проголосовавших, тем рассматриваемое соотношение ближе к статистической погрешности. Однако есть ли вообще в таком случае основания говорить о реализации общественной инициативы? Вполне можно представить себе ситуацию, при которой любое, даже непопулярное государственное решение может быть зарегистрировано на сайте РОИ и затем, независимо от количества набранных голосов, представлено как принятое в рамках реализации общественной инициативы. В итоге получается не столько манипулирование общественным мнением (оно имело бы место при накрутке голосов или искусственной организации поддержки той или иной инициативы), сколько игнорирование этого мнения (когда поддержки, даже искусственной, вовсе не требуется для реализации инициативы, а действительно популярные идеи не имеют шанса на реализацию). Естественно, что такое положение негативно сказывается на уровне общественного энтузиазма в отношении РОИ.

Еще одной проблемой является вопрос об одновременном голосовании по нескольким аналогичным инициативам. Наличие дублирующих друг друга или близких по содержанию инициатив приводит к распылению голосов и затрудняет оценку реальной поддержки тех или иных идей. Вероятно, проблему могла бы решить система ссылок на похожие инициативы, которая уже существует на платформах, предназначенных для организации общественных кампаний, например, Change.org [2]. На сайте “We The People” в процессе создания

новой петиции система автоматически определяет аналогичные и предлагает подписать одну из них вместо создания своей. При этом, несмотря на рекомендацию присоединиться к уже существующим петициям, наличие нескольких аналогичных обращений не является препятствием к тому, чтобы все голоса были учтены. Так, сразу три петиции, посвященные легализации марихуаны, набрали соответственно 46, 83 и 44 тыс. голосов. Ответ, содержащий позицию президента США по этому вопросу, был одновременно адресован сторонникам всех трех этих петиций. А обращение Б. Обамы, посвященное ограничению вооруженного насилия, размещено на сайте как ответ сразу на 33 петиции [13].

Интересным аспектом работы РОИ является распределение инициатив по уровням. В настоящее время на голосовании находится 1 526 инициатив федерального уровня, 58 инициатив регионального уровня и 14 муниципальных. Следует ли из этого, что на местном уровне отсутствуют проблемы, решение которых может инициировать гражданское общество? Естественно, нет. В какой-то мере незначительное количество муниципальных инициатив на сайте РОИ можно объяснить тем, что на местном уровне уже существуют аналогичные механизмы (например, на порталах государственных и муниципальных услуг или официальных сайтах органов власти). Хотя вряд ли масштаб действия подобных механизмов достаточно велик. Скорее всего, причина заключается в том, что РОИ не воспринимается пока в качестве действенного инструмента решения общественных проблем, а больше как способ донести свою позицию до верховной власти, способ политического высказывания.

Именно таким образом, как политический диалог с обществом, воспринимается программа “We The People” в США. Поэтому круг субъектов здесь гораздо шире (отсутствуют ограничения по гражданству, установлен возрастная ценз 13 лет), тематика петиций не ограничивается внутригосударственными вопросами, а ответы на петиции носят личный, авторский характер (исходят не от абстрактной комиссии, а от конкретных представителей президентской администрации или от самого президента). Фактически это средство

общения с людьми, площадка для разъяснения позиции президента по наиболее волнующим общество вопросам.

Российская практика пошла по другому пути, стараясь установить четкие юридические процедуры, связать функционирование РОИ с конкретными правовыми последствиями. Наряду с достоинствами у такого подхода есть и свои недостатки. В первую очередь это избыточный формализм. Нужно признать, что попытки его преодоления имеют место. Так, по истечении года с момента начала работы РОИ было принято решение о передаче предложений граждан, которые за год обсуждения на интернет-сайте не собрали необходимые для направления в Правительство РФ 100 тыс. голосов, в экспертный совет при Правительстве для последующего рассмотрения [10].

Следует признать, что РОИ вызывает определенный общественный резонанс, что не может не вселять оптимизм. Косвенным показателем интереса со стороны общества является большое количество инициатив, связанных с совершенствованием самой системы РОИ и расширением сферы ее применения. На данный момент таких инициатив 30, и многие содержащиеся в них предложения вполне могли бы привести к повышению качества работы и достижимости целей РОИ. К примеру, предлагается обязательная публикация в СМИ инициатив, набравших 10 тыс. голосов (№ 77Ф5003 и № 47Ф11532), реклама РОИ на федеральных каналах (№ 47Ф10425), размещение на сайте РОИ письменных ответов представителей власти (№ 65Ф6181), снижение количества подписей до 25 000<sup>1</sup> (№ 58Ф1030), добавление возможности комментировать инициативы (№ 77Ф2803), размещение ссылки на РОИ на официальных сайтах государственных и муниципальных органов (№ 65Ф13956) и т. д. Совершенствование РОИ должно, как нам представляется, происходить с учетом того, как само общество видит эту форму взаимодействия с государством.

Двухлетний срок функционирования РОИ позволяет сделать некоторые выводы. Созданный правовой институт по своей природе способен выполнять следующие задачи:

– реализация права граждан на участие в управлении делами государства;

– развитие в Российской Федерации гражданского общества;

– совершенствование законодательства;

– привлечение внимания общества и государства к проблемам в сфере социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления;

– развитие кооперационных связей общества и власти;

– легитимация нормотворческих идей.

К сожалению, не все из них на сегодняшний день реализуются в достаточной мере. Более того, не всегда понятно, какие из этих целей само государство считает приоритетными. Формально на первый план выводятся реализация права на участие в управлении делами государства и совершенствование законодательства, но их воплощение сталкивается со множеством объективных и субъективных препятствий, из-за чего иногда складывается впечатление простой имитации демократии.

Фактически гораздо более реализуемой оказывается цель легитимации решений государственной власти. Вероятно, в этой цели нет ничего плохого, если не маскировать ее под другие благие пожелания, а открыто выходить на диалог с обществом.

Успех механизмов, подобных РОИ, как раз и заключается в возможности свободного контакта общества с властью, в готовности власти поднимать проблемы, на решение которых есть общественный запрос. И способность подбирать такие формы реагирования и аргументы, которые если не удовлетворят всех, то сделают позицию власти более открытой и ясной, покажет ее готовность разговаривать с людьми.

#### ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> На излишне высокий порог для прохождения инициативы указывается и в научной литературе (см.: [3, с. 49–51]).

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян, С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее

осуществления / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 12–21.

2. Глобальная платформа для ваших кампаний. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://www.change.org>. – Загл. с экрана.

3. Дзидзоев, Р. М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии / Р. М. Дзидзоев // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 49–51.

4. Зайцев, М. С. Конституционное право граждан РФ на участие в управлении делами государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Зайцев Максим Сергеевич. – Саратов, 2015. – 33 с.

5. Интернет в России и в мире. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.bizhit.ru/>. – Загл. с экрана.

6. Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года : (утв. Правительством РФ). – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

7. Официальный сайт Российской газеты. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.rg.ru>. – Загл. с экрана.

8. Примакова, Т. О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии / Т. О. Примакова // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 69–74.

9. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении состава экспертной рабочей группы федерального уровня» от 3 июня 2013 г. № 899-р : (ред. от 17.06.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – 10 июня (№ 23). – Ст. 2966.

10. У «просроченных» народных инициатив есть шанс стать законами. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://meta.kz/novosti/most/882744-u-prosrochennyh-narodnyh-iniciativ-est-shans-stat-zakonami.html>. – Загл. с экрана.

11. Указ Президента РФ «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”»)» от 4 марта 2013 г. № 183 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – 11 марта (№ 10). – Ст. 1019.

12. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от

21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 28 июля (№ 30 (ч. I)). – Ст. 4213.

13. *We the People. Your Voice in Our Government*. – Electronic text data. – Mode of access: <https://petitions.whitehouse.gov/>. – Title from screen.

### REFERENCES

1. Avakyan S.A. Svoboda obshchestvennogo mneniya i konstitutsionno-pravovye garantii ee osushchestvleniya [Freedom of Public Opinion and Constitutional and Legal Guarantees for Its Implementation]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2013, no. 1, pp. 12-21.

2. *Globalnaya platforma dlya vashikh kampaniy* [Global Platform for Your Campaigns]. Available at: <https://www.change.org>.

3. Dzidzoev R.M. Rossiyskaya obshchestvennaya initsiativa kak forma sovremennoy demokratii [Russian Public Initiative as a Form of Modern Democracy]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2013, no. 7, pp. 49-51.

4. Zaytsev M.S. *Konstitutsionnoe pravo grazhdan RF na uchastie v upravlenii delami gosudarstva: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [The Constitutional Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in Managing State Affairs. Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Saratov, 2015. 33 p.

5. *Internet v Rossii i v mire* [Internet in Russia and in the World]. Available at: <http://www.bizhit.ru/>.

6. *Kontseptsiya formirovaniya mekhanizma publichnogo predstavleniya predlozheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii s ispolzovaniem informatsionno-telekommunikatsionnoy seti "Internet" dlya rassmotreniya v Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii predlozheniy, poluchivshikh podderzhku ne menee 100 tys. grazhdan Rossiyskoy Federatsii v techenie odnogo goda (utv. Pravitelstvom RF)* [The Conception of Forming the Mechanism of Public Proposals by the Citizens of the Russian Federation With the Use of Information and Telecommunications Network "Internet" for Considering the Proposals Which Received the Support of at Least 100 Thousand Citizens of the Russian Federation Within One Year (Approved by the Government of the Russian Federation)]. Access From Reference Legal System "KonsultantPlyus".

7. *Ofitsialnyy sayt Rossiyskoy gazety* [The Official Website of Rossiyskaya Gazeta]. Available at: <http://www.rg.ru>.

8. Primakova T.O. Rossiyskaya obshchestvennaya initsiativa: problemy formirovaniya i funktsionirovaniya novoy formy neposredstvennoy demokratii [Russian Public Initiative: the Problems of Formation and Functioning of New Forms of Direct Democracy]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2014, no. 7, pp. 69-74.

9. Rasporyazhenie Pravitelstva RF "Ob utverzhdenii sostava ekspertnoy rabochey gruppy federalnogo urovnya" 03.06.2013 № 899-p: (red. ot 17.06.2014) [The Decree of the Government of the Russian Federation "On Approval of the Expert Working Group of the Federal Level" of June 3, 2013 no. 899-p]. Red. of 17 iyunya 2014 g. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2013, June 10 (no. 23), art. 2966.

10. *U "prosrochennykh" narodnykh initsiativ est shans stat zakonami* [The "Expired" Popular Initiatives Have a Chance to Become Laws]. Available at: <http://meta.kz/novosti/most/882744-u-prosrochennyh-narodnyh-iniciativ-est-shans-stat-zakonami.html>.

11. Ukaz Prezidenta RF "O rassmotrenii obshchestvennykh initsiativ, napravlennykh grazhdanami Rossiyskoy Federatsii s ispolzovaniem internet-resursa 'Rossiyskaya obshchestvennaya initsiativa' (vmeste s 'Pravilami rassmotreniya obshchestvennykh initsiativ, napravlennykh grazhdanami Rossiyskoy Federatsii s ispolzovaniem internet-resursa 'Rossiyskaya obshchestvennaya initsiativa')" 04.04.2013 № 183 [The Presidential Decree "On Consideration of Social Initiatives Proposed by the Citizens of the Russian Federation by Means of the Internet Resource "Russian Public Initiative" (With the "Rules of Consideration of Social Initiatives Proposed by the Citizens of the Russian Federation by Means of the Internet Resource "Russian Public Initiative") of March 4, 2013 no. 183]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2013, March 11 (no. 10), art. 1019.

12. Federalnyy zakon "Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii" 21.07.2014 № 212-ФЗ [Federal Law "On the Basics of Public Control in the Russian Federation" of July 21, 2014 no. 212-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2014, July 28 (no. 30 (part 1)), art. 4213.

13. *We the People. Your Voice in Our Government*. Available at: <https://petitions.whitehouse.gov/>.

**PROBLEMS AND PROSPECTS  
OF THE *RUSSIAN PUBLIC INITIATIVE* PROJECT**

**Davydova Marina Leonidovna**

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Head of Department of Constitutional and Municipal Law,  
Volgograd State University  
davidovavlg@gmail.com, kmp@volsu.ru  
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

**Goncharova Anna Aleksandrovna**

Master Student, Department of Constitutional and Municipal Law,  
Volgograd State University  
anutka3402@ya.ru, kmp@volsu.ru  
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

**Abstract.** The article summarizes two-year work of the website *Russian public initiative*, which was established in accordance with the Presidential Decree of March 4, 2013. The authors analyze the procedure and mechanism of functioning of the Internet resource, statistics on its work, the content and history of successful initiatives adoption. Particular attention is paid to comparison of Russian public initiative and a similar website, which has been created in the USA (We The People). The authors suggest that the goal of these websites is similar but the main priorities differ. The American one the most conspicuous priority is to explain the position of the presidential administration on issues of public concern. Russian website proclaims, first of all, the purpose of public involvement in lawmaking actually performing one more task – the legitimization of lawmaking initiatives. The authors believe that it is necessary to give up formalism in responding to initiatives and use them as an opportunity for an open dialogue with the society.

Among the factors that affect the implementation of the goals the authors point out that many people do not have Internet, do not trust the vote counting process and do not understand the legal consequences of voting. The practice shows that none of the successful initiatives has received the required support. In contrast, the government commission rejected initiatives that have received the required number of votes.

**Key words:** public initiative, e-democracy, petition, Russian public initiative, subject of legal relations.