

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Юридический факультет

Кафедра конституционного и муниципального права

Курсовая работа по теме:

«Электронные петиции как институт непосредственной демократии: опыт
России и зарубежных стран»

Подготовил: студент
2 курс дневного отделения

Мхитарян Наира Армановна

Научный руководитель:
Научный сотрудник
Маркова Елена Николаевна

Дата сдачи курсовой работы: «___» _____ 2019

Дата защиты: «___» _____ 2019

Оценка: _____

Москва, 2019г.

Введение

Народовластие – главный принцип конституционного строя Российской Федерации. Он закреплен в статье 3 Конституции¹ и предполагает, что народ осуществляет свою власть непосредственно или через органы государственной власти или местного самоуправления.

Инструментом для реализации данной нормы являются формы непосредственной демократии, которые представляют способы прямого волеизъявления, с которыми связаны непосредственное наступление юридических последствий или принятие решений органами государственной власти или местного самоуправления. Для того, чтобы считать народное волеизъявление формой непосредственной демократии, оно должно быть коллективным, а не индивидуальным; прямым, а не опосредованным; зафиксировано в некотором формализованном решении.

Петиции – консультативная форма непосредственной демократии. В науке конституционного права зарубежных стран данное понятие используется как обобщающее для всех обращений как коллективных, так и индивидуальных². Что касается российского правопорядка, то существует некая бессистемность употребления данного термина, поскольку выделяют две точки зрения его понимания. Так, с одной стороны, считают, что допустимо ставить знак равенства между петициями и всеми коллективными обращениями; с другой стороны, считают, что петиции – это самостоятельный вид коллективных обращений, поскольку они отличаются от них по предмету и процедуре оформления.

¹ Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993)

(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*. 04.08.2014. N 31. ст. 4398.

² Конституционное (государственное право) зарубежных стран: К75 В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: *Учебник* /Отв. ред. проф.Б.А. Страшун –3-изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. С. 103.

Вопрос об эффективности различных форм непосредственной демократии всегда актуален, так как они представляют собой средство, через которое происходит волеизъявление. Поскольку запросы населения только усложняются со временем, а также приобретают иную форму на стадии информационного развития общества, то возникает необходимость выработки новых механизмов взаимодействия народа и власти. Данное многообразие повлияло на появление институтов гражданского общества, где ключевая роль принадлежит сети Интернет. Развитие информационного общества сделало возможным реализацию «электронной демократии», характеризующейся проведением кампаний в режиме он-лайн, высоким уровнем организации ввиду отсутствия социальных различий, а также использования электронной платформы для правозащитной деятельности.¹

Необходимо отметить, что понятия «электронные петиции», «online-петиции» более распространены в зарубежных странах. Данный институт появился в США в 1999² и с тех пор активно используется не только данной страной, но и Великобританией, ФРГ, Австралией, Южной Кореей, Сингапуром, Шотландией, Ирландией, Латвией, Португалией, Украиной. А также применяется и в российском правовом порядке. Так, в России действует значительное количество общественных площадок для размещения электронных петиций. Наиболее крупные платформы – Российская общественная инициатива и Change.org. Если термин «петиция» употребляется второй платформой непосредственно, то в первом случае возникает вопрос, можно ли приравнивать «электронные петиции» и РОИ.

В данной работе будут рассмотрены вопросы о доктринальном понимании петиций, о их месте в современном месте в российском и

¹ Курычая М.М. Гражданин, общество, государство, инновации: современные механизмы взаимодействия / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. Краснодар.: Издательство «Просвещение-Юг», 2017. С. 125.

² Lin J. From Paper Petitions to E-Petitions // URL: <https://mobilizingideas.wordpress.com/2012/08/03/from-paper-petitions-to-e-petitions/> (дата обращения: 26.01.2019)

зарубежных правопорядках, а также выдвинуты предложения по совершенствованию РОИ.

Петиции как институт непосредственной демократии в Российской Федерации

Доктринальное понимание и реализация в законодательстве

Понятие «петиции» можно встретить в международных актах, судебных решениях, актах субъектов Российской Федерации. Однако на федеральном уровне он появляется лишь в ст. 11 Федерального Закона «Об охране окружающей среды»¹, согласно которому сбор подписей заинтересованными гражданами происходит под петициями.

В широком смысле, электронной петиции рассматриваются непосредственно как осуществление права гражданами на участие в управлении государственными делами, закреплённом Конституцией Российской Федерации в ст. 32.² В узком смысле, электронные петиции рассматриваются как средства, с помощью которых выстраивается связь между государством и народом, то есть государственные структуры могут выявить актуальные проблемы в обществе и реагировать на них должным образом.

Современная наука конституционного права подчеркивает коллективный характер подачи петиций в отличие от дореволюционной доктрины, рассматривающей их также как и индивидуальные обращения. На сегодняшний день принято считать, что только обращения граждан могут иметь либо индивидуальный характер, либо коллективный. Однако следует

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (ред. от 05.04.2016, с изм. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. N 2. ст. 133. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].

² Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993)

(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. N 31. ст. 4398.

заметить, что ученые выдвигают два варианта данной концепции. Первый вариант ставят знак равенства между петициями и всеми коллективными обращениями¹, а второй – выделяют петиции из коллективных обращений по особому предмету и процедуре подачи². Соответственно, если предмет обращений фактически неограничен, то предмет петиций должен быть строго определен законом и, как правило, касаться части или всего населения региона либо муниципального образования. Что касается формы, то петиции должны быть оформлены в письменной форме в отличие от обращений, которые могут быть устными.

Сторонники второй концепции придерживаются двух различных точек зрения. Первая предполагает рассматривать петиции в качестве разновидности коллективных обращений по особо значимым вопросам жизни общества. Так, подчеркивая особый предмет, процедуру подачи и рассмотрения петиций, сторонники этой точки зрения настаивают на принятии нового Федерального закона, поскольку Федеральный закон 2006 года³ не предполагает особого порядка рассмотрения петиций. Представляется, что новый закон будет ограничивать законотворчество субъектов в данной сфере жизни общества.

Иная точка зрения предполагает рассмотрение петиции как форму реализации правотворческой инициативы⁴. Несмотря на это, остается очевидным их различие по предмету. Народная правотворческая инициатива предполагает предложение о принятии, изменении или отмене правовых актов органом государственной власти или органом власти местного самоуправления, требующее подпись установленного законом числа

¹ Карпанова Ю.В. Конституционно-правовой институт обращений граждан: отдельные вопросы теории. // Юрист-Правоведь, 2018, № 2. С. 160.

² Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие в 2 т. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 465.

³ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. N 19. ст. 2060. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].

⁴ Руденко В.Н. Институт народной правотворческой инициативы. // URL: <http://www.ifp.uran.ru/files/publ/eshegodnik/2001/16.pdf> (Дата обращения: 02.02.2019).

граждан. Данное обстоятельство делает обязательным рассмотрение предложение компетентным органом власти. Петиции предполагают рассмотрение более широкого круга вопросов, имеющих общественное значение для части или всего населения региона либо муниципального образования.

Таким образом, анализ применения понятия «петиции» не основывается на данных противоположных доктринальных пониманиях: как особого вида коллективных обращений и как народная правотворческая инициатива.

В законодательстве субъектов можно проследить более активного использования данного термина. Так, он встречается во многих законах субъектов Российской Федерации, связанных с экологией, но конкретизация термина там отсутствует, как и в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Что касается иных случаев, то термин можно встретить лишь в законодательстве нескольких субъектов. В Алтайском крае¹ и Тамбовской области² он используется как обозначения обращения по важному вопросу. В Курганской³ и Кемеровской⁴ областях он используется в качестве коллективного обращения. В Москве⁵ он используется для обозначения правотворческой инициативы. Муниципальный уровень полностью копирует региональный и употребляет термин также в этих значениях.

Региональные и муниципальные правовые акты содержат разные формулировки и тем самым демонстрируют бессистемность употребления

¹ Закон Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС (ред. от 07.10.2013) «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 128, Ч. 2. С. 36.

² Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации от 30.11.1994 № 84 (ред. от 07.11.2013) // Тамбовская жизнь. 1994. № 233.

³ Закон Курганской обл. от 07.05.1996 № 54 «О внесении изменений и дополнений в Устав Курганской области» // Новый мир. 1996. № 91.

⁴ Устав Кемеровской области (ред. от 04.02.2014) // Кузбасс. 1997. № 102.

⁵ Закон г. Москвы от 11.12.2002 № 64 (ред. от 29.05.2013) «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 2. Ст. 340.

понятия «петиции». Правовые акты либо уравнивают петиции с обыкновенными коллективными обращениями, либо придают им особую значимость, либо используются в качестве синонима к народной правотворческой инициативе, что противоречит федеральному законодательству, которое не упоминает термин «петиции» в регулировании данного вопроса. Общим для большинства случаев является то, что петиции обозначают коллективные обращения.

Таким образом, такое хаотичное употребление термина «петиции» позволяет предположить, что отсутствует его четкое понимание в российском правовом порядке, что безусловно негативно сказывается на науке конституционного права, представляющей много противоречивых концепций по данному вопросу.

Представляется, что на основе законодательства, можно выделить характерные признаки вышеупомянутого института. Во-первых, в доктрине устойчиво держится точка зрения, что петиции должны иметь коллективный характер. Во-вторых, в отличие от обращений, петиция должна быть обязательно оформлена в письменной форме. В-третьих, предмет петиций должен быть определен законом и охватывать интересы всего населения или его части. Поскольку петиции отличаются по правовой природе от обычных обращений граждан, то необходимо отдельное производство.

С развитием общества более очевидной становится глобальная тенденция проявления «электронной демократии», то есть активного участия граждан в решении общезначимых проблем посредством электронных ресурсов.

Российские платформы для размещения электронных петиций

Один из безусловных стимулов внедрения, так называемой, «электронной демократии» - это потребность общества постоянно контролировать и публично оценивать действия властных субъектов. При ее

функционировании предполагается использование современных технологий связи и средств коммуникаций для расширения способов влияния на политические институты. Совершенно справедливо отмечается в научной литературе, что вмешательство цифровых технологий растёт с каждым днём, охватывая новые сферы общественной жизни и оказывая на них существенное влияние.¹

Все порталы можно разделить на три группы: порталы первой группы созданы органами власти, второй - представителями партий и порталы третьей группы возникли по инициативе общественности.² К первой группе относятся такие порталы, как «Российская общественная инициатива» и «Петиции Президенту». Примером портала второй группы может служить «Народная инициатива КПРФ». К третьей группе можно отнести такие порталы, как «Change.org» и «Online Petition.ru».

Портал «Online Petition.ru»³ является одним из первых по дате создания платформой для возможности обращений и голосований граждан. На сайте проекта подчеркивается его аполитичность и независимость от каких-либо государственных и оппозиционных структур, однако ярко выражен призыв к реакции государственных структур и средств массовой информации на предложения, выдвинутые гражданами. Данные на сайте показывают, что для рассмотрения петиции нужно собрать 100 000 подписей. Но петиция может рассматриваться, даже не достигнув вышеуказанного порога, если на нее будет обращено внимание интернет-СМИ, зарубежных СМИ, депутатов Государственной Думы. Портал отличается простотой и отсутствием рубрикатора петиций. По актуальности петиции делятся на «текущие» и «которые уже сработали». Очевидным плюсом является простая форма авторизации: регистрация не обязательна, а также дается возможность

¹ Курячая М.М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 42.

² Демушина О. Н. Порталы электронных петиций как форма взаимодействия институтов власти и граждан в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 4. С. 177.

³ URL: <http://www.onlinepetition.ru/> (дата обращения: 27.01.2019)

авторизации через социальные сети. Данное обстоятельство позволяет населению быстро и без особого труда голосовать за петиции. Петиции также могут быть направлены не только властным структурам, но и организациям, а также отдельным людям.

Портал «Народная инициатива КПРФ»¹ был создан в 2013 году для возможности реализации гражданами своих конструктивных идей, которые будут введены в форме законопроектов в Государственную Думу партией КПРФ. В некоторой степени данный портал противопоставляется РОИ, апеллируя к главному его недостатку, связанному с порядку регистрации. Для того, чтобы инициатива была внесена в Государственную Думу в форме законопроекта, необходимо собрать 20 000 подписей в течение полугода, а также она должна соотноситься с Программой КПРФ. Стоит также отметить наличие рубрикатора, который позволяет населению быстро находить инициативы, отсортированные по дате создания, популярности и категориям.

Особое внимание стоит уделить порталам «Change.org» и «Российская общественная инициатива», поскольку данные проекты отличаются наибольшей масштабностью.

Портал «Change.org» - международный проект, предоставляющий людям возможность начинать собственные кампании и воплощать в жизнь изменения, которые кажутся им необходимыми. Портал охватывает более 40 миллионов пользователей из 196 стран.² Интерфейс портала имеет много общего с «Online Petition.ru». Авторизация возможна также через социальные сети. Однако явным недостатками являются отсутствие рубрикатора, из-за чего очень проблематична систематизация петиций и отсутствие минимального порога собранных подписей. Представляется

¹ URL: <http://ni.kprf.ru/> (дата обращения: 27.01.2019)

² Социологический анализ опыта использования современных технологий электронной демократии (порталы публичных обращений/ петиций и открытого голосования). Москва, 2014.// URL: https://vk.com/doc1366274_479461623?hash=14376e63c8cec81dd4&dl=4432792c528e65e616

настораживающим тот факт, что не указано количество поданных и успешных инициатив в России.

Стоит обратить внимание на понятия «общественная инициатива» и «правотворческая инициатива». Последнее раскрывается в Федеральном законе как внесение гражданами муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления.¹ В науке существуют споры по поводу понятия общественной инициативы. Представляется, что наиболее близкая к сущности вопроса точка зрения принадлежит Е.Е. Никитиной², считающей, что данное понятие раскрывается как общественное мнение. Так, если поставить знак равенства между данными терминами, то невозможно будет раскрыть смысл каждого из механизмов. Общественная инициатива соотносится с законотворчеством только в том аспекте, что она направлена на принятие правового акта, способного реализовать волю населения.

Предложения граждан по вопросам совершенствования государственного и муниципального управления, социальной, экономической жизни называются общественной инициативой. В Российской Федерации для реализации данного института был создан механизм «российская общественная инициатива». В.В.Путин стал инициатором его внедрения. Он, будучи кандидатом на должность Президента, опираясь на опыт подобных зарубежных механизмов, подчеркнул значимость института в осуществлении народовластия и в нормотворческом процессе.³

Данная концепция реализовалась с изданием Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года, который возложил на Правительство обязанность по созданию организационных и технических условий в сети Интернет к апрелю

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018)

"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. N 40. ст. 3822. [Доступ из СПС «КонсультантПлюс»].

² Едкова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // СПС "КонсультантПлюс".

³ Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 фев.

2013 года для возможности публикации инициатив населения.¹ Во исполнение Указа Президента Правительство РФ утвердило Концепцию «российской общественной инициативы» 27 августа 2012 года. Для воплощения в жизнь института на федеральном уровне и на уровнях субъекта и местного самоуправления был издан Указ Президента РФ от 4 марта 2013 год², утверждающий Правила рассмотрения инициатив, проведения экспертизы и размещения инициатив на некоммерческую организацию. В настоящее время данная деятельность осуществляется фондом развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии».

Направление инициативы и голосование за понравившиеся петиции возможно только гражданами РФ, достигшими 18 летнего возраста, а также зарегистрированными в обязательном порядке в системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для представления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». Для регистрации необходимы паспортные данные лица. Данное правило выступает своего рода фильтром, пресекающим многократную регистрацию; позволяет отслеживать точное число активных граждан на портале и определять интересы общества, а также проблемы, которые актуальны для него. Однако, с другой стороны, правило выступает сдерживающим фактором, так как категория граждан беспокоится о сохранении своих персональных данных и по этой причине воздерживается

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // Собрание законодательства РФ. 2012. N 19, ст. 2338.

² Указ Президента РФ от 04.03.2013 N 183 (ред. от 23.06.2014) "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") // Собрание законодательства РФ. 11.03.2013. N 10. ст. 1019.

от пользования порталом. Стоит также обратить внимание на то, что ширина круга лиц, которым предоставлена возможность ее использования, влияет на популярность института непосредственной демократии. В данном случае субъектами инициативы являются только граждане РФ, а то же право на обращение по закону предоставлено также иностранным гражданам, лицам без гражданства, а также организациям.¹ Соответственно, данное обстоятельство выступает причиной превалирования одного механизма волеизъявления над другим.

Экспертиза, направленная на выявление противоречий с Конституцией, международными принципами и нормами международного права, а также правами и свободами граждан РФ предшествует размещению общественной инициативы. Согласно распоряжению Правительства от 3 июня 2013² года в состав экспертной рабочей группы входили 34 человека, а руководителем был назначен М.А. Абызов. По распоряжению Правительства РФ от 2 августа 2018 года³ произошло уменьшение состава рабочей группы до 26 человек, а руководителем был назначен К.А. Чуйченко. Предварительная экспертиза не должна превышать двух месяцев. За это время рассматривается актуальность проблемы и оцениваются предложения по их устранению.

При направлении общественной инициативы указывается уровень ее регулирования: федеральный, региональный, муниципальный. От данного аспекта зависит количество голосов в поддержку инициативы, которые необходимо набрать в течение одного года. На федеральном уровне

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. N 19. ст. 2060.

² Распоряжение Правительства РФ от 03.06.2013 N 899-р (ред. от 15.11.2017) <Об утверждении состава экспертной рабочей группы федерального уровня> // Собрание законодательства РФ. 10.06.2013. N 23. ст. 2966.

³ Распоряжение Правительства РФ от 02.08.2018 N 1612-р <Об утверждении состава экспертной рабочей группы федерального уровня, созданной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2013 г. N 601-р> // Собрание законодательства РФ. 13.08.2018. N 33. ст. 5440.

необходимо набрать не менее 100 тысяч голосов в пользу инициативы. Представляется, что появляются сразу две проблемы.

Можно ли считать согласие 100 тысяч человек волей всех граждан или большинства? По статистике¹ население Российской Федерации составляет более 146 миллионов человек. Таким образом, берется во внимание мнение лишь 7% граждан, что ставит под вопрос реализацию демократического принципа, закрепленного в Конституции. Иная проблема неразрывно связана со сроками. Для начала реализации петиции необходимо ждать больше года. Данное обстоятельство затрудняет разрешение проблем граждан, в связи с которыми были предложены инициативы.

Если инициатива наберет достаточное количество голосов, то она будет направляться в экспертную группу для последующей процедуры проверки. Группа в течение срока, не превышающего два месяца, готовит экспертное заключение и решает вопрос реализации инициативы или принятия нормативно-правового акта. Так, экспертная группа занимает важное место в данном процессе: при её отказе инициатива не подлежит реализации. При такой ситуации создаётся ситуация, ущемляющая волю граждан, поддержавших её.

Отдельный вопрос возникает по поводу обязанности реализации общественных инициатив. На сайте² опубликованы 32 принятые инициативы, однако не все из них воплощены в жизнь, что подтверждает консультативный характер данной формы непосредственной демократии. Однако проблема связана с ситуацией, при которой инициатива не набирает нужного количества подписей, но все равно реализуется. Это ставит под сомнение саму суть общественной инициативы, ведь данное обстоятельство противоречит нормативному закреплению. Примером данной ситуации

¹ URL: <http://www.statdata.ru/russia> (дата обращения: 10.11.2018)

² URL: <https://www.roi.ru/complete/> (дата обращения: 10.11.2018)

является осуществление инициативы №33Ф401¹. Так, РОИ представляется лишь средством выявления настроений в обществе, но не более того.

Существует также вопрос, имеющий технический характер. По статистике на состояние начала 2014 года доступ в интернет имели 67,5% населения, а в 2018 году доступ имеет 83% населения.² Опираясь на данный факт, можно сделать вывод, что изначально возможность использования ресурса имели не все граждане, что объясняет слабую активность в использовании данного института, но на сегодняшний день его значимость может усилиться по причине возрастающего значения сети Интернет в общественной жизни.

В конституционной науке существуют споры о природе данного института. Соответственно, выделяются две позиции³: согласно первой позиции, РОИ - давно устоявшийся институт участия граждан в управлении делами государства, который усовершенствован возможностью использования интернет-ресурса в качестве площадки рассмотрения инициатив; согласно второй позиции, РОИ – это совершенно новый и самостоятельный институт. Представляется интересной точка зрения М.Л. Давыдовой⁴, рассматривающей с теоритической точки зрения РОИ как правоотношение. Субъектами выступают лица, подающие инициативы, лица, зарегистрированные на сайте, экспертная рабочая группа. Объектом правоотношения выступает предложения гражданина по различным вопросам, выдвинутые на голосование. Содержанием правоотношения являются права и обязанности субъектов, которые получили юридическое закрепление. Так, граждане имеют право направлять инициативы, осуществлять голосование, получать информацию о работе специализированного ресурса. Уполномоченная некоммерческая организация

¹ URL: <https://www.roi.ru/401/> (дата обращения: 10.11.2018)

² URL: <http://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения: 11.11.2018)

³ Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. №7. С. 69-74.

⁴ Давыдова М.Л. Проблемы и перспективы реализации проекта «Российская общественная инициатива» // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. 2015. № 2. С. 61.

имеет право принимать решение о размещении инициативы, запрашивать необходимые сведения от федеральных и региональных органов. У нее также есть обязанности: проводить предварительную экспертизу, обеспечивать работу ресурса, обеспечить возможность голосования и подсчета голосов. Можно также выделить полномочия Экспертной рабочей группы: проведение экспертизы, принимать решение о целесообразности разработки проекта. Данное правоотношение носит сложный характер, так как оно делится на ряд простых правоотношений: отношения между гражданами и Фондом информационной демократии по поводу подачи инициативы, правоотношения, связанные с образованием экспертной группы, отношения между Фондом и экспертной рабочей группой.

Таким образом, существует множество интернет-платформ, позволяющие публиковать электронные петиции и, таким образом, реализовывать конституционные права населения. Самой проработанной платформой является РОИ, однако существует также ряд непроработанных моментов, связанных с правилами регистрации, порядком собрания голосов, числом голосов, сроками сбора голосов, которые могут быть решены либо нормативным регулированием, либо с учетом опыта зарубежных стран.

Зарубежные электронные платформы для размещения петиций

Электронные платформы в США, Великобритании, Германии, Греции

Платформа для размещения электронных петиций США называется «We the people» и размещена на сайте Белого дома. Она позволяет инициировать и подписывать петиции из сферы компетенции федерального уровня власти. Петиции по вопросам, касающимся компетенции регионов, остаются без ответа и удаляются с сайта, так как портал не предоставляет возможности публиковать петиции по вопросам региональной компетенции.

Учетная запись создается лицами, достигшими возраста 13 лет. Идентификация личности происходит через подтверждение по электронной почте и без дополнительных требований. Данный порядок, в отличие от РОИ расширяет круг лиц, имеющих право на создание инициатив и голосования за них. Это ведет к росту популярности портала и эффективности данного института непосредственной демократии, несмотря на то, что контроль за соответствием круга граждан числу аккаунтов становится намного слабее.

Инициирование петиции происходит на портале любым зарегистрированным пользователем. Если в течение 30 дней после создания она набирает 150 голосов, то она становится доступна для поиска другими пользователями. Если в течение 30 дней после создания она набирает 100 тысяч голосов, то Белый Дом обязан рассмотреть ее. После преодоления последнего появляется возможность присоединиться к петиции и получить от Белого Дома уведомление на электронную почту о рассмотрении петиции. Если по истечении 30 дней оба порога не были преодолены, то петиция будет изъята с сайта. Данное требование тесно взаимосвязано с активностью людей на портале. Представляется, что 30 дней – очень короткий срок для сбора подписей и так, ущемляются права инициаторов, но с другой стороны,

усложненный порядок подчеркивает важность вопроса, поднятого в петиции и общественный резонанс, вызванный им.

Интересный момент касается сроков рассмотрения петиций и прав Белого Дома относительно петиций, которые прошли порог в 100 тысяч голосов. На сайте не правил, устанавливающих фиксированные сроки, в которые Белый Дом обязан рассмотреть петицию. А также может быть рассмотрена петиция, созданная ранее 30 дней и не прошедшая порога в 100 тысяч голосов. Данное обстоятельство аналогично ситуации с РОИ и вызывает вопросы к демократическому принципу, поскольку в нем не отражается воля народа, а лишь возможность власти черпать источник нормативного регулирования.

Портал Великобритании¹ расположен на сайте Правительства, и предполагается, что можно инициировать и подписывать петиции, касающиеся компетенции высших органов власти. Чтобы создать учетную запись на сайте, лицо обязано быть гражданином или резидентом Великобритании и указать место проживания с индексом. Подтверждение также происходит через электронную почту. Круг инициаторов также расширен, что позволяет петиции охватывать более широкий круг вопросов, в то же время, он накладывает дополнительные требования, чтобы отслеживать соответствия числа пользователей числу аккаунтов.

Все созданные петиции проходят премодерацию департаментом. Если петиция набирает 100 тысяч голосов, то она передается на рассмотрение Палате Общин. В отличие от РОИ нет возможности голосовать против той или иной петиции, что отражает неэффективность данной функции. Содержание петиции должно соответствовать представленным требованиям, в частности быть определенной, уникальной, призывать к действиям Правительства. При публикации петиции пользователь обязан выбрать департамент, к компетенции которого отнесено решение данного вопроса и

¹URL: <https://petition.parliament.uk/> (Дата обращения: 02.02.2019.)

установить срок подписания, не превышающий 12 месяцев с момента создания. Если петиции преодолели барьер, то все материалы для реализации готовятся департаментом и передается в Парламент. Такой порядок довольно сложный по сравнению оформления инициативы в РОИ, так как требуется четкая осведомленность пользователей о деятельности разных департаментов.

На сайте также не установлен обязательный срок рассмотрения петиции. Также она может быть не рассмотрена, если по данному вопросу ведутся дебаты или оно может навредить судебному разбирательству. Таким образом, происходит ограничение прав инициаторов для обеспечения прав других людей, путем оценки пропорциональности.

Портал¹ электронных петиций Германии размещен на сайте Бундестага. Лицо, которое создает петицию, получает особый статус, и информация о нем публикуется на сайте вместе с его петицией. Информация о людях, поддержавших петицию, публикуется только, если они оставляют комментарии к петиции.

После осуществления премодерации инициатор уведомляется о решении публикации петиции или отказа публикации с указанными причинами. Все опубликованные петиции должны быть подписаны в течение 4 недель, и за это время должны набрать более 50 тысяч голосов. Впоследствии они заслушиваются в Бундестаге в присутствии человека, написавшего петицию. При этом на сайте указываются правила, касающихся публикуемых петиций: они нарушают достоинство личности, призывают к нарушению законодательства, содержат ложные факты, содержат информацию конфиденциального характера, содержат ссылки на веб-ресурсы. Также может быть отказано в публикации петиции, если Парламент урегулировал вопрос путем принятия нового закона, содержание петиции абстрактно, петиция представляется бесперспективной, есть аналогичная

¹ URL: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.html>(Дата обращения: 02.02.2019.)

петиция на сайте. Как и в предыдущих случаях четких процессуальных сроков рассмотрения не предусмотрено. Однако далее петиция рассматривается специальным комитетом Бундестага и, в случае необходимости, он может проконсультироваться с инициатором петиции или органом исполнительной власти. Представляется, что данный механизм очень эффективен, поскольку петиция, вызвавшая неопределенность не снимается с обсуждения, а прорабатывается путем компромисса со стороны инициатора и власти.

Стоит также отметить возможность подачи петиций на уровне местного самоуправления. Специальная платформа¹ создана для решения вопросов муниципалитета Трикая в Греции. Возможности портала доступны только для зарегистрированных пользователей. Примечательно, что зарегистрироваться может любое заинтересованное лицо, хоть изначально портал создан для граждан, тех, кто проживает на территории местного самоуправления, и лиц, имеющих собственность в пределах муниципалитета. Премодерация осуществляется сотрудниками Городского Совета, и она обязательная для любого поступившего предложения. Именно сотрудники решают принять или отклонить предложение. Совет муниципалитета рассматривает петиции по вопросам компетенции Совета, собравшие более 100 подписей в срок, установленный инициатором. Хоть РОИ также принимает инициативы по вопросам местного самоуправления, но данные инициативы должны исходить только от граждан РФ, что затрудняет решение вопросов местного значения. Опыт Греции отражает оперативное решение любого проблемного вопроса, поскольку чем шире круг пользователей, тем активнее работа портала.

Таким образом, порядок регистрации лица на сайте значительно проще в Греции, США и Великобритании. Это создает возможность для большего

¹URL: <http://www.e-trikala.gr/portfolio/e-dialogos/> (Дата обращения: 02.02.2019)

числа лиц создавать и поддерживать инициативы. Проблема сроков для рассмотрения петиции наименее рационально решена в Германии и США: представляется, что набрать 50 000 голосов в срок 4 недели и 100 000 голосов за 30 дней возможно только при активной работе механизма. Однако порядок рассмотрения петиции в присутствии автора в Бундестаге дает гарантию обязательного рассмотрения и помогает решить проблемы, связанные с возможностью участия народа в реализации инициативы.

Электронные платформы в Южной Корее, Сингапуре, Австралии

Механизм работы данной группы порталов отличается от РОИ. Интернет-платформа для размещения электронных петиций Южной Кореи представляет собой единый портал взаимодействия государственной власти и граждан Кореи.¹ Петиция может создаваться по широкому кругу вопросов, входящих в компетенцию органов государственной власти и органов муниципального самоуправления. На сайте предусмотрена возможность создание личного кабинета, через который происходит отслеживание стадий рассмотрения петиций. Указание имени, гражданства, адреса проживания, адреса электронной почты обязательно для регистрации. Особенность данной платформы состоит в том, что петиции закрыты для публичного доступа. Петиции рассматриваются уполномоченными органами, и решение о принятии или отклонении принадлежит только им. В России данная процедура предусматривается в рамках процесса подачи обращений.

Портал электронных петиций Сингапура² представляет собой список ссылок на сайты различных органов власти, где проводятся открытые и закрытые общественные обсуждения. Пользователи идентифицируются по имени, контактному телефону, адресу электронной почты. Подобно portalу электронных петиций Южной Кореи возможность сбора подписей не предусмотрена. Петиции рассматриваются теми органами, на сайт которых

¹ URL: <https://www.epeople.go.kr/jsp/user/UserMain.jsp> (Дата обращения: 01.02.2019)

² URL: <https://www.reach.gov.sg> (Дата обращения: 01.02.2019)

они были отправлены, но общий отчет о рассмотрении публикуется на вышеупомянутом портале.

Платформа электронных петиций Квинсленда находится на сайте парламента.¹ Петиции создаются по вопросам регионального парламента. При этом возраст для человека, создающего петицию или подписывающего ее, не ограничен. Регистрация требует указание адреса проживания, поскольку по данной информации происходит верификация. Процесс продвижения петиций начинается по инициативе двух человек: непосредственно инициатора и человека, который согласился продвигать ее в Парламенте. Эти лица обязаны расширять круг лиц, готовых подписать петицию. Срок сбора подписей определяется от 1 недели до 6 недель. При этом срок для обязательного рассмотрения не предусмотрен, а также не указывается количество подписей, необходимых для ее принятия.

Таким образом, в отличие от первой, данная группа порталов имеет отличное от РОИ функционирование. Тем не менее, их функционирование более жестко связано с работой государственных органов. С одной стороны, данное обстоятельство позволяет компетентным лицам сосредоточиться на их реализации, но с другой стороны более детальный контроль, отсутствие четко определенных сроков и количества подписей, отдаляет народ от использования данных ресурсов.

¹URL: <http://www.getinvolved.qld.gov.au/> (Дата обращения: 01.02.2019)

Заключение

Таким образом, петиции можно понимать как особое коллективное обращение по общественно важному вопросу либо как народную правотворческую инициативу. Хаотичное употребление понятия «петиции» позволяет сделать вывод о том, что отсутствует однозначное понимание в российском правовом порядке, что вызвано наличием разных точек зрения ученых по данному вопросу.

Бессистемность употребления термина можно проследить по региональному и муниципальному законодательству. В правовых актах петиции и обыкновенными коллективные обращения приравниваются между собой, либо подчеркивается значимость петиций среди них, либо петиции представляются как народная правотворческая инициатива. Последнее, безусловно, противоречит федеральному законодательству, так как термин «петиции» не используются для регулирования данного вопроса. Несмотря на это можно выделить признаки данного института: они имеют коллективный характер, создаются по общезначимым вопросам, обязательно имеют письменную форму, должны иметь самостоятельную процедуру подачи.

Развитие информационного общества сделало возможным реализацию «электронной демократии». Все порталы в Российской Федерации можно разделить на три группы: созданные органами власти, созданные представителями партий и возникшие по инициативе общественности. К первой группе относятся такие порталы, как «Российская общественная инициатива» и «Петиции Президенту». Ко второй группе относится портал «Народная инициатива КПРФ». К третьей группе относятся такие порталы, как «Change.org» и «Online Petition.ru».

Представляется настораживающим тот факт, что на портале «Change.org» не указано количество поданных и успешно прошедших инициатив в России.

Что касается РОИ, то направлять инициативы могут граждане РФ, достигшие совершеннолетнего возраста. Для регистрации необходимы паспортные данные лица. Данное правило пресекает многократную регистрацию; дает возможность отслеживать точное число активных граждан на портале и выявлять проблемы в общества. Однако правило выступает сдерживающим фактором, так как категория граждан беспокоится о сохранении своих персональных данных и по этой причине воздерживается от пользования порталом. Порядок регистрации США, Великобритании, Греции представляется наиболее благоприятным, поскольку он расширяет круг лиц, пользующимися порталом и дает возможность его активного использования, хоть и усложняет контроль за аккаунтами. РОИ предполагает, что на федеральном уровне необходимо набрать не менее 100 тысяч голосов в пользу инициативы в течение одного года. Представляется, что имеют место сразу две проблемы. Можно ли считать согласие 100 тысяч человек волей всех граждан или большинства? Иная проблема неразрывно связана со сроками. Для начала реализации петиции необходимо ждать больше года, несмотря на исключения, связанные с реализацией петицией до окончания сбора подписей. Необходимо отметить, что данная проблема не урегулирована ни одним порталом, однако порядок рассмотрения инициатив в Германии отражает высокую роль демократии в данном вопросе.

РОИ предоставляет возможность голосовать против инициативы, однако это не влияет на процесс сбора подписей. Необходимо отметить на отсутствие данной возможности в Великобритании. Так, представляется, что данная опция необходима больше для законодателя, нежели чем для пользователей.

Обязательность реализации – самая большая проблема данных порталов. Ни один портал не дает гарантии того, что петиция будет обязательно реализована. Даже группа порталов, тесно связанная с полномочиями государственных органов оставляет неопределенность по этому вопросу.

Несмотря на разные устройства порталов и разницу в порядке их функционирования, все они позволяют осуществлять законодательное регулирование в соответствии с потребностями в обществе. Это имеет огромное значение для государства с демократическим режимом. Вопрос состоит лишь в уровне осуществления данной возможности, поэтому хоть и первостепенная задача состоит в реализации петиций, поддерживаемых различными категориями населения, но не стоит также забывать о возможности законодателя отслеживать настроения в обществе и издавать законы, решающие вопросы, представленные на сайте, вне рамок реализации конкретных петиций.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Правовые акты

1. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. N 31. ст. 4398.
2. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (ред. от 05.04.2016, с изм. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. N 2. ст. 133. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. N 40. ст. 3822. [Доступ из СПС «КонсультантПлюс»].
4. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017)"О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. N 19. ст. 2060
5. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // Собрание законодательства РФ. 2012. N 19, ст. 2338.
6. Указ Президента РФ от 04.03.2013 N 183 (ред. от 23.06.2014) "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") // Собрание законодательства РФ. 11.03.2013. N 10. ст. 1019.
7. Распоряжение Правительства РФ от 03.06.2013 N 899-р (ред. от 15.11.2017) <Об утверждении состава экспертной рабочей группы федерального уровня> // Собрание законодательства РФ. 10.06.2013. N 23. ст. 2966.
8. Распоряжение Правительства РФ от 02.08.2018 N 1612-р <Об утверждении состава экспертной рабочей группы федерального уровня,

созданной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2013 г. N 601р> // Собрание законодательства РФ. 13.08.2018. N 33. ст. 5440.

9. Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации от 30.11.1994 № 84 (ред. от 07.11.2013) // Тамбовская жизнь. 1994. № 233.

10. Устав Кемеровской области (ред. от 04.02.2014) // Кузбасс. 1997. № 102.

11. Закон Курганской обл. от 07.05.1996 № 54 «О внесении изменений и дополнений в Устав Курганской области» // Новый мир. 1996. № 91.

12. Закон г. Москвы от 11.12.2002 № 64 (ред. от 29.05.2013) «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 2. Ст. 340

13. Закон Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС (ред. от 07.10.2013) «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. №128, Ч. 2. С. 36.

2. Научная литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие в 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 465.
2. Давыдова М.Л. Проблемы и перспективы реализации проекта «Российская общественная инициатива» // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. 2015. № 2. С. 61.
3. Демушина О. Н. Порталы электронных петиций как форма взаимодействия институтов власти и граждан в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 4. С. 177.
4. Едкова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // СПС "КонсультантПлюс".
5. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: К75 В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник /Отв. ред. проф.Б.А. Страшун –3-еизд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. С. 103.
6. Курячая М.М. Гражданин, общество, государство, инновации: современные механизмы взаимодействия / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. Краснодар.: Издательство «Просвещение-Юг», 2017. С. 125.
7. Карпанова Ю.В. Конституционно-правовой институт обращений граждан: отдельные вопросы теории // Юрист-Правоведь. 2018. № 2. С. 160.

8. Курячая М.М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 42.
9. Казьмина Е.А. К вопросу о понятии общественной инициативы: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. №6.
10. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 фев.
11. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. №7. С. 69-74.
12. Руденко В.Н. Институт народной правотворческой инициативы. // URL: <http://www.ifp.uran.ru/files/publ/eshegodnik/2001/16.pdf> (Дата обращения: 02.02.2019).
13. Lin J. From Paper Petitions to E-Petitions // URL: <https://mobilizingideas.wordpress.com/2012/08/03/from-paper-petitions-to-e-petitions/> (дата обращения: 26.01.2019)

3. Интернет-ресурсы

1. URL: <http://www.onlinepetition.ru/> (дата обращения: 27.01.2019)
2. URL: <http://ni.kprf.ru/> (дата обращения: 27.01.2019)
3. URL: <http://www.statdata.ru/russia> (дата обращения: 10.11.2018)
4. URL: <https://www.roi.ru/complete/> (дата обращения: 10.11.2018)
5. URL: <https://www.roi.ru/401/> (дата обращения: 10.11.2018)
6. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения: 11.11.2018)
7. URL: <https://petition.parliament.uk/> (Дата обращения: 02.02.2019.)
8. URL: <https://www.epeople.go.kr/jsp/user/UserMain.jsp> (Дата обращения: 01.02.2019)
9. URL: <https://www.reach.gov.sg> (Дата обращения: 01.02.2019)
10. URL: <http://www.getinvolved.qld.gov.au/> (Дата обращения: 01.02.2019)
11. URL: <http://www.e-trikala.gr/portfolio/e-dialogos/> (Дата обращения: 02.02.2019)

4. Отчеты

1. Социологический анализ опыта использования современных технологий электронной демократии (порталы публичных обращений/ петиций и открытого голосования). Москва, 2014// URL: https://vk.com/doc1366274_479461623?hash=14376e63c8cec81dd4&dl=4432792c528e65e616
2. POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS. Брюссель, 2015// URL: https://vk.com/doc1366274_479461622?hash=f445540be540b13617&dl=7c551f69a537d79907