

*На правах рукописи*

**ИВАНОВА Ксения Алексеевна**

**ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ  
ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(конституционно-правовое исследование)**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
конституционный судебный процесс;  
муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Тюмень 2015**

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

**Научный руководитель – Чеботарев Геннадий Николаевич,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации

**Официальные оппоненты: Шугрина Екатерина Сергеевна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права Московского  
государственного юридического  
университета имени О. Е. Кутафина

**Захаров Илья Викторович,**  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
конституционного права Уральского госу-  
дарственного юридического университета

**Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
профессионального образования «Алтай-  
ский государственный университет»**

Защита диссертации состоится 26 июня 2015 года в 15 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ <http://d21227406.utmn.ru/alltransdef>

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » апреля 2015 года.

*Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, профессор*



*С. А. Савченко*

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Общественные инициативы граждан являются наилучшим способом выражения связи между государством и гражданином (группой граждан), поскольку они исходят непосредственно от населения, а следовательно, эффективно служат налаживанию диалога между властью и обществом. Если рассматривать общественные инициативы граждан как конституционно-правовую категорию, то их правовое закрепление входит в комплекс норм, регулирующих способы участия граждан в управлении государственными делами.

Правовое регулирование общественных инициатив граждан получило свое развитие в законодательстве современной России относительно недавно, поэтому для эффективной их реализации необходимо учитывать опыт зарубежных стран, в частности Франции, Великобритании, в которых уделяется серьезное внимание решению проблемы участия граждан в управлении государственными делами. Ее решение достигается разными способами и прежде всего ориентацией работников государственных органов на поддержание и укрепление связей с общественностью, формирование навыков «общественного диалога» и предотвращение и устранение разрыва между органами государственной власти и местного самоуправления с внешней средой. Именно эти факторы актуализируют необходимость проведения системного анализа международного опыта развития общественных инициатив граждан и определения путей становления российского законодательства.

Признание важной роли общественных инициатив в деле построения эффективной системы государственного управления, осознание значимости участия граждан в управлении делами государства характерны для современных политико-правовых документов, определяющих вектор развития Российской Федерации на ближайшую перспективу. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2014 г. В. В. Путин привел цитату И. Ильина: «Кто любит Россию, тот должен желать для нее свободы», подчеркнув при этом, что «главное сейчас – дать гражданам возможность раскрыть себя. Свобода в гражданских инициативах – это лучший ответ как на внешние ограничения, так и на наши внутрен-

ние проблемы. И чем активнее граждане участвуют в обустройстве своей жизни, чем более они самостоятельны, тем выше потенциал России»<sup>1</sup>. В Послании Президента РФ 2013 г. В. В. Путин также отмечал, что «современной России необходима широкая общественная дискуссия, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение»<sup>2</sup>.

Конституционный принцип народовластия предопределил развитие разнообразных форм общественных инициатив граждан Российской Федерации на всех уровнях публичной власти, каждая из которых на практике имеет большую или меньшую степень эффективности влияния на принятие политических и управленческих решений. На передний план выходят электронные формы общественных инициатив, как наиболее доступные. Следует признать, что современная конституционно-правовая институционализация новых форм общественных инициатив граждан является объективной реальностью, обусловившей необходимость комплексного исследования не только традиционных форм общественных инициатив, но и перспектив вовлечения российских граждан в иные процессы, связанные с принятием и реализацией государственных решений.

Все эти обстоятельства свидетельствуют об актуальности и своевременности исследования в науке конституционного права сущности понятия «общественные инициативы граждан», проблем и перспектив конституционно-правового регулирования форм общественных инициатив граждан Российской Федерации, совокупности гарантий реализации данной конституционной возможности, а также определяют необходимость комплексного исследования указанных проблем.

**Степень научной разработанности темы.** В науке конституционного и муниципального права вопросы, касающиеся общест-

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/47173>

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>

венных инициатив граждан, разрабатываются относительно недавно. Их исследованием занимаются С. А. Авакьян, А. С. Автономов, В. Д. Зорькин, А. Н. Кокотов, М. М. Курячая, Л. А. Нудненко, Г. Н. Чеботарев, Е. С. Шугрина и другие ученые.

В последнее время появились научные труды, в которых отдельные формы общественных инициатив рассматриваются при изучении проблемы участия граждан в управлении государственными делами. Это, в частности, работы Н. А. Богдановой, Л. Ю. Грудциной, Ю. А. Дмитриева, Е. А. Злобина, А. Т. Карасева, Е. И. Козловой, М. А. Липчанской, В. В. Невинского, Л. А. Нудненко, и других авторов.

Некоторые аспекты реализации права граждан на общественную инициативу были затронуты в трудах С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, В. Д. Зорькина, Д. А. Керимова, О. А. Кожевникова, В. В. Комаровой, В. А. Кочева, О. Е. Кутафина, В. В. Лапаевой, В. В. Невинского, Л. А. Нудненко, В. Н. Руденко, М. С. Саликова, Г. Н. Чеботарева, В. Е. Чиркина, Г. Х. Шахназарова, И. И. Шувалова и других

Несмотря на значительный вклад в разработку проблем реализации права граждан на общественную инициативу, многие вопросы развития данного права не получили детального освещения в науке. На сегодняшний день отсутствуют комплексные диссертационные исследования института общественных инициатив граждан.

**Объектом** исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе реализации общественных инициатив граждан в различных конституционно-правовых формах.

**Предметом** исследования выступают конституционно-правовая регламентация форм общественных инициатив граждан, содержащаяся в Конституции РФ, федеральном и региональном законодательстве, доктрине конституционного права, правовых позициях Конституционного суда РФ, а также комплекс проблем, связанных с правоприменительной практикой в данной сфере.

**Цель диссертационного исследования** состоит в комплексном системном теоретическом анализе сущности конституционно-правовой категории «общественные инициативы граждан»; выявлении тенденций развития традиционных и внедрения новых форм

общественных инициатив; формулировании авторского определения понятия общественных инициатив граждан, а также выработке теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционного законодательства в исследуемой сфере.

Достижение поставленной цели потребовало решения **следующих задач**, отражающих логическую последовательность и структурность предпринятого исследования:

- выявить сущность и содержание конституционно-правовой категории «общественные инициативы граждан», осуществить системный анализ данной категории;

- проанализировать международную практику правового регулирования общественных инициатив, в частности в таких странах, как Великобритания, Франция;

- определить понятие форм общественных инициатив граждан и предложить их классификацию, а также понятие механизма реализации права граждан на общественную инициативу;

- проанализировать проблемы и перспективы реализации законодательной и правотворческой инициатив как форм общественных инициатив;

- исследовать правовое регулирование отзыва высшего должностного лица субъекта и отзыва депутата представительного органа муниципального образования как форм общественных инициатив;

- комплексно и системно проанализировать обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления как одной из форм общественных инициатив граждан;

- осуществить анализ механизмов реализации права граждан на общественную инициативу;

- определить тенденции развития и обосновать основные направления совершенствования правового регулирования общественных инициатив граждан.

**Методологическая основа исследования.** В качестве методологической основы диссертационного исследования выступает система философских знаний, с помощью которых формулируются базовые критерии требований к научным теориям, исследованию сущности явлений общественной жизни. Методологией диссерта-

ционного исследования служит общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы: системно-структурный, конкретно-социологический, технико-юридический, историко-правовой, метод сравнительного анализа.

Было исследовано законодательство зарубежных стран в области правового регулирования общественных инициатив граждан, при этом большое внимание уделено изучению как теоретических, так и практических аспектов рассматриваемой темы. Поэтому в диссертационном исследовании использован метод сравнительного правоведения. С его помощью, с одной стороны, показаны общность и различия правового регулирования форм общественных инициатив граждан в России и зарубежных странах, а с другой – обозначена специфика регулирования общественных инициатив граждан в отечественном законодательстве.

Кроме того, при написании работы использован институциональный метод исследования. На его основе были выявлены определенное своеобразие форм общественных инициатив граждан; социально-правовое значение развития общественных инициатив граждан; специфика данного правового института, являющегося одновременно и одним из способов участия граждан в управлении делами государства, и определенной гарантией реализации иных конституционных прав и свобод граждан.

Анализ общественных инициатив граждан с точки зрения системно-структурного и функционального методов позволил сделать вывод о том, что совокупность форм общественных инициатив является неотъемлемым свойством демократического правового государства, ориентированного на построение эффективного гражданского общества. Кроме того, этот метод обеспечил изучение общественных инициатив граждан как системы, дал возможность выявить ее основные элементы, показать объективно существующую взаимосвязь между ними.

Таким образом, при написании диссертации были применены различные методы познания, позволившие исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности всесторонне и объективно.

**Теоретическую основу исследования** составляют труды ведущих ученых по проблемам государственного управления, теории государства и права, конституционного права, международного права, муниципального права, прав человека, политологии и иным дисциплинам. Прежде всего это труды: С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, Н. А. Богдановой, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Л. Ю. Грудциной, Ю. А. Дмитриева, Е. А. Злобина, В. Д. Зорькина, А. Т. Карасева, Д. А. Керимова, О. А. Кожевникова, Е. И. Козловой, А. Н. Кокотова, В. В. Комаровой, В. А. Кочева, М. М. Курячей, О. Е. Кутафина, В. В. Лапаевой, М. А. Липчанской, В. В. Невинского, Л. А. Нудненко, В. Н. Руденко, М. С. Саликова, Г. Н. Чеботарева, В. Е. Чиркина, Г. Х. Шахназарова, И. И. Шувалова, Е. С. Шугриной и др.

**Эмпирическая основа исследования.** Правовую основу диссертационного исследования составляют: международные договоры Российской Федерации; Конституция Российской Федерации и конституции зарубежных стран; конституции и уставы субъектов Российской Федерации; нормативно-правовые и правовые акты федеральных органов государственной власти; законы и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации; уставы и нормативно-правовые акты муниципальных образований; судебные решения, в частности решения Конституционного суда Российской Федерации; законодательство Французской Республики, законодательство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, законодательство Соединенных Штатов Америки, работы ведущих российских и зарубежных специалистов, исследовавших проблемы развития института общественных инициатив граждан.

Кроме этого, в исследовании использованы решения судебных органов, информация, содержащаяся в стенограммах заседаний и совещаний государственных органов, рекомендациях экспертов, записях интернет-конференций, официальных статистических документах, а также иные источники, отражающие правовое обеспечение развития общественных инициатив граждан и позволяющие объективно исследовать возникающие при этом правовые проблемы.



**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена отсутствием в действующем российском законодательстве и доктрине конституционного права единого представления о сущности конституционно-правовой категории «общественные инициативы граждан», ее содержательных характеристиках и механизмах обеспечения. Результатом решения поставленной научной задачи являются выносимые на защиту выводы и положения, представляющие собой авторскую концепцию обеспечения развития общественных инициатив граждан Российской Федерации с позиции конституционного права.

Новизна исследования заключается в комплексном исследовании общественных инициатив граждан Российской Федерации, а также в разработке авторской концепции обеспечения демократических основ развития общественных инициатив граждан с позиции науки конституционного права.

Впервые в рамках диссертационного исследования осуществлен комплексный научный теоретико-правовой анализ конституционно-правовой категории «общественные инициативы граждан»; проведено сравнение российского и зарубежного законодательства.

Сформулировано определение понятия общественных инициатив граждан и предложена их классификация. Следуя логике предложенной классификации, в диссертационной работе выявлены проблемы правовой регламентации форм общественных инициатив граждан на государственном и муниципальном уровнях, разработаны основные направления совершенствования правового регулирования института общественных инициатив.

Значимость исследования составляют предложения по совершенствованию российского законодательства в сфере закрепления форм общественных инициатив граждан, а также дальнейшему развитию механизмов реализации права граждан на общественную инициативу.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Сформулировано определение общественных инициатив граждан, под которым предложено понимать самостоятельное, активное, общественно значимое, конструктивное и добровольное действие, направленное на достижение социальных, политиче-

ских, экономических и иных целей, реализуемое гражданами индивидуально и (или) коллективно с соблюдением требования законности.

2. Институт общественных инициатив граждан представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с возникновением и реализацией самостоятельных, активных, общественно значимых, целенаправленных, конструктивных и добровольных действий, а также закрепляющих формы и механизмы реализации права граждан на общественную инициативу.

3. Предложена следующая классификация форм реализации общественных инициатив граждан по уровням власти. На государственном уровне: законодательная инициатива граждан, отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, право граждан на обращения в органы государственной власти. На местном уровне можно выделить такие формы общественных инициатив, как правотворческая инициатива населения, отзыв депутата представительного органа местного самоуправления, обращения граждан в органы местного самоуправления. Инициативы можно осуществлять также в иных, не запрещенных законодательством формах.

4. Механизмы реализации права граждан на общественную инициативу обеспечивают возможность влияния общества на государство и включают в себя элементы, методы и способы посредством которых граждане могут выдвигать свои инициативы. Так, на собрании граждан может быть принято обращение в органы местного самоуправления, на митинге может быть признана необходимость выдвижения законодательной инициативы.

Механизм реализации права граждан на общественную инициативу – самостоятельные, активные действия, реализуемые гражданами индивидуально и (или) коллективно, направленные на организацию и проведение законных публичных мероприятий, таких как митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, собрания граждан, конференции граждан и других, одной из целей которых является выдвижение общественных инициатив.

5. Представляется необходимым принятие федерального закона, регламентирующего как традиционную, так и электронную формы подачи законодательной и правотворческой инициатив.

При этом в случае выдвижения инициатив посредством сайта «Российская общественная инициатива» законодателем должна регламентироваться обязанность учета числа противников выносимой на обсуждение общественной инициативы, поскольку может возникнуть ситуация, при которой количество голосов против инициативы будет больше, чем в ее поддержку.

6. Предлагается внести изменения в статью 26 Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления». В статье 26 Федерального закона №131 установлено, что минимальная численность инициативной группы граждан, выступающих с правотворческой инициативой, не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. На наш взгляд, необходимо предоставить возможность выдвижения правотворческой инициативы любому жителю муниципального образования, что позволит гражданам участвовать в жизни муниципалитета, не создавая при этом инициативных групп. При этом следует установить, что процент голосов жителей в поддержку инициативы должен составлять не менее 5 процентов.

7. Проанализировав российскую и зарубежную практику отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предлагаем, во-первых, численность инициативной группы, обладающей правом на подачу заявления в суд о нарушении законодательства высшим должностным лицом субъекта РФ путем действия либо бездействия, снизить со 100 человек до 10 человек, поскольку установление численности в 100 человек существенно усложняет использование данной процедуры. При этом минимальную численность инициативной группы граждан, инициирующих непосредственно отзыв высшего должностного лица субъекта, предлагаем закрепить в количестве 10 человек, т.к. в настоящее время подобная минимальная численность в законодательстве не установлена.

Во-вторых, целесообразно включить в число субъектов, обладающих правом инициирования отзыва, политические партии и общественные объединения.

Процедура инициации отзыва в России тесно связана с процедурой выдвижения кандидата на выборы, что подтверждается позицией Конституционного Суда РФ. В этой связи, мы полагаем, что было бы целесообразно установить одинаковые требования как к количеству подписей избирателей в поддержку инициативы отзыва, так и в поддержку выдвижения кандидата на должность, а именно – 25% подписей от числа избирателей, которые приняли участие в предыдущих выборах высшего должностного лица субъекта РФ.

Также, предлагаем считать высшее должностное лицо субъекта РФ отозванным, если за отзыв подано более половины числа голосов участников голосования и при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

8. Для эффективного применения процедуры отзыва депутата представительного органа муниципального образования предлагается расширить возможности института отзыва путем предоставления возможности избирателям обращаться в партию, к которой принадлежит депутат, избранный по пропорциональной системе, с требованием отозвать данного депутата по основаниям и при условиях, предусмотренных в Законе № 131-ФЗ для процедуры отзыва.

9. Под обращениями граждан как формы общественной инициативы, предлагается понимать субъективное право гражданина и групп граждан подавать в органы государственной власти и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные предложения и заявления в целях отстаивания публичных интересов, совершенствования работы органов публичной власти и привлечения их внимания к общественным проблемам.

10. Исходя из французского опыта правового регулирования деятельности публичных ассоциаций, предлагается наделить собрания граждан правом представлять интересы жителей муниципального образования в судах, что даст возможность эффективно

обеспечить защиту прав населения и повысить активность и заинтересованность граждан в работе собраний.

В связи с этим, представляется необходимым внести в ст. 29 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» часть 4 следующего содержания: «4. При наличии нарушений прав граждан на части территории муниципального образования, собрание граждан, созданное для обсуждения вопросов местного значения, касающихся интересов всего населения, проживающего на данной территории, может направлять коллективные обращения, принятые на данном собрании, в суд. Собрание граждан избирает делегатов, обладающих правом представлять интересы населения соответствующей части территории муниципального образования в суде».

В целом, совершенствование законодательства Российской Федерации по развитию общественных инициатив граждан соответствуют тенденциям современной модернизации России и ключевому вектору ее демократизации. Однако были выявлены отдельные недостатки правового регулирования и практики применения рассмотренных форм общественных инициатив в Российской Федерации, даны предложения по развитию отечественного законодательства на основе опыта зарубежных стран.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключаются в обосновании комплексного подхода к проблеме изучения и совершенствования общественных инициатив граждан Российской Федерации.

Предложенные в исследовании теоретические выводы и обобщения могут быть использованы для дальнейшего теоретического изучения проблем общественных инициатив граждан, а также в публикациях учебного характера по курсу конституционного права России.

Практическая значимость исследования состоит в разработке и обосновании предложений, направленных на совершенствование правовой регламентации общественных инициатив граждан. Изложенные в диссертации положения могут найти применение как в

правотворческой деятельности, так и в практике правоприменительных органов.

**Степень достоверности исследования.** В диссертационном исследовании используются общенаучные и частнонаучные методы, законы формальной логики. Работа выполнена на основании детального изучения исследовательского материала, аргументируется научной терминологией с использованием результатов анализа российской и зарубежной нормативной правовой базы и правоприменительной практики с привлечением большого объема теоретической литературы по теме диссертации.

**Апробация результатов исследования** осуществлена по следующим направлениям:

- ключевые положения работы опубликованы в пяти статьях в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ, вместе с тем отдельные выводы и предложения изложены в главе 3 (параграфы 1, 3-5) учебника, рекомендованного УМО по юридическому образованию вузов РФ;

- ключевые положения работы излагались на всероссийских научно-практических конференциях «Проблемы реализации права в изменяющейся России» (Тюмень, 2007 г.), «Трибуна молодого ученого» (Томск, 2010 г.), «Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика» (Тюмень, 2010 г.), «Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства» (Тюмень, 2011 г.), Совместная XV Международно-практическая конференция и VII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Москва, 2014 г.).

- в соавторстве был разработан законопроект «О Законодательном собрании Ямало-Ненецкого автономного округа», в который включены нормы о реализации законодательной инициативы граждан;

- автор участвовал в научно-исследовательской работе во время стажировки в Университете Лотарингии, г. Мец, Франция (стипендия Президента РФ для стажировки молодых ученых в зарубежных вузах) в 2014-2015 гг. в целях изучения зарубежного законодатель-

ства, закрепляющего общественные инициативы граждан, и практики его реализации.

**Структура диссертационного исследования.** Структура работы обусловлена поставленными целью, задачами, логикой изложения и состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения, списка литературы.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, выделены ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость, определяются научная проблема, предмет, объект, цель и задачи работы, указываются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, сформулированы ключевые положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

**Глава 1 «Конституционно-правовые основы реализации общественных инициатив граждан в системе государственного управления и местного самоуправления»** посвящена осмыслению сущности понятия «общественные инициативы граждан» с позиции науки конституционного права, выявлению форм непосредственной реализации права граждан на общественную инициативу и механизмов реализации данного права, изучению конституционных принципов реализации данного права – децентрализация и субсидиарность.

В *параграфе 1.1 «Понятие и классификация форм общественных инициатив граждан»* рассмотрены конституционно-правовая природа и содержание указанной категории. Как показал проведенный анализ, в современных российских реалиях институт общественной инициативы только начинает формироваться. Впервые термин «общественная инициатива граждан» был законодательно закреплен в Указе Президента Российской Федерации от 04.03.2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"». Между тем закрепленные в современном российском законодательстве формы

общественных инициатив граждан существенно шире. Общественная инициатива является ответом на потребности общественного развития, она выражает необходимость разрешения противоречий, без преодоления которых тормозится развитие общества. При этом реализуемая общественная инициатива должна отвечать требованию законности, это означает, что при ее выдвижении и реализации необходимо соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и иные нормативные правовые акты.

Можно выделить следующие общие признаки общественных инициатив:

1. Активное действие.

Инициатива проявляется в деятельности субъекта, выраженной им во внешний мир активностью. Представляется, что бездействие не может являться инициативой.

2. Самостоятельность и добровольность.

Для появления инициативы необходимо выраженное во внешний мир желание конкретного субъекта, его свободное усмотрение, никем и ничем не навязанное и не возникшее в результате воздействия со стороны кого бы то ни было.

3. Общественная значимость.

Инициатива должна быть важна не только для данного субъекта, но и для неопределенного круга лиц, причем результат инициативы может повлиять не только на субъекта, выразившего инициативу, но и на иных субъектов.

4. Целенаправленность.

Действие субъекта должно быть направлено на достижение социальных, политических, экономических и иных целей.

5. Конструктивность.

Субъект выдвигает свою модель альтернативных действий, аргументированно критикует предлагаемые властью решения. Тем самым субъект инициативы действительно делает попытку преобразовать окружающую действительность посредством инициативы.

Поскольку общественные инициативы могут выдвигать различные субъекты, такие как граждане, группы граждан, политические партии, некоммерческие организации, религиозные и иные



общественные объединения, в данном исследовании предлагается рассмотреть отдельно такой вид общественных инициатив, как общественная инициатива граждан.

Необходимо указать, что общественная инициатива граждан может быть как индивидуальной, исходящей от одного гражданина, либо коллективной, исходящей от группы граждан.

Действующее законодательство закрепляет довольно много форм общественных инициатив граждан. Прежде всего это правотворческая инициатива, «законодательный почин», петиции, обращения граждан. К формам общественных инициатив можно отнести только формы конструктивного участия, т. е. выдвижение либо альтернатив, либо аргументированной критики предлагаемых властью решений. Содержание права граждан на общественную инициативу органически связано с формами его реализации.

Реализация права есть сложный процесс, протекающий во времени. В нем участвуют не только стороны, носители субъективных прав и обязанностей, но и государство в лице различных органов: правотворческих, правоисполнительных, правоприменительных. Реализация права как процесс воплощения права в жизнь включает в себя, во-первых, юридические механизмы реализации права и, во-вторых, формы непосредственной реализации права, когда фактические жизненные отношения обретают юридическую форму.

Формы непосредственной реализации права граждан на общественную инициативу должны являться формами прямого волеизъявления населения, т. е. и реализация данных форм, и их появление возникают в связи с активными действиями самих граждан. Например, граждане самостоятельно принимают решение об отзыве высшего должностного лица субъекта (при этом самостоятельно собирают необходимое количество подписей, обращаются в суд и т. д.) либо о написании обращения в органы власти (при этом обращение излагается гражданами самостоятельно и направляется в органы власти также непосредственно от их имени).

Механизмы же реализации права граждан на общественную инициативу обеспечивают возможность влияния общества на государство и включают в себя элементы, методы и способы, посредством которых граждане могут выдвигать свои инициативы. Так, на

собрании граждан может быть принято обращение в органы местного самоуправления, на митинге может быть признана необходимость выдвижения законодательной инициативы. При этом не все участники митинга являются субъектами выдвижения инициативы по его организации, в то время как все, принимающие участие в выдвижении законодательной инициативы, являются субъектами реализации данной инициативы.

В параграфе 1.2 «Конституционные принципы реализации общественных инициатив граждан» указывается, что в целях налаживания конструктивного диалога между властью и обществом и снижения социальной напряженности взаимодействие между властью и населением должно строиться на принципах децентрализации и subsidiarity. В Российской Федерации проблема поиска конструктивного диалога между властью и обществом стоит сейчас особенно остро, что, в свою очередь, ставит перед государственной властью задачу по снижению социальной напряженности. Поэтому совершенствование федеративных отношений и децентрализация входят в число приоритетных задач государственной национальной политики. Подобная ситуация несколько лет назад остро стояла и перед европейскими странами, в том числе перед Францией. Франция представляется в виде парадигмы унитарного государства. Традиционная французская система «территориального управления» базируется на принципе административного единообразия по всей стране. Однако в 2003 г. конституционная реформа делает постоянной роль местных и региональных органов в управлении, закрепив в ст. 1 Конституции Франции принцип, согласно которому «организация государства децентрализована», и распространив данный принцип не только на регионы и муниципалитеты, но и на заморские департаменты и территории в административных подразделениях Франции. После проведения указанной реформы и применения принципов децентрализации и subsidiarity в управлении во Франции существенно снизился уровень недовольства властью населением, возрос рейтинг доверия к власти, поскольку существенно увеличились возможности по реализации населением различных общественных инициатив.

**Глава 2 «Формы общественных инициатив граждан в системе государственного управления и местного самоуправления»** отражает позицию автора в отношении проблем и перспектив совершенствования форм общественных инициатив граждан в системе государственного управления и местного самоуправления в современной России. В данной главе проводится сравнение правового закрепления и реализации данных форм с законодательством европейских стран, делаются выводы о развитии и совершенствовании данных форм в Российской Федерации.

В *параграфе 2.1 «Гражданская законодательная инициатива»* отмечается, что законодательная инициатива граждан является одной из важнейших форм общественных инициатив. Отлаженный механизм законодательной инициативы предоставляет гражданам возможность непосредственно осуществлять власть, создавая законы, в соответствии с которыми они живут, что способствует развитию гражданского общества и совершенствованию правовой системы страны. По результатам проведенного анализа законодательства 85 субъектов РФ по вопросу регулирования гражданской законодательной инициативы приводится следующая статистика: законы приняты в 14 субъектах, в 3 субъектах разрабатываются законопроекты, возможность законодательной инициативы граждан закреплена в 7 уставах и 2 конституциях субъектов Российской Федерации. В оставшихся 59 субъектах законодательное регулирование отсутствует. Поэтому так важно регулировать законодательную инициативу граждан не только Указом Президента РФ и отдельными законами субъектов, а принять федеральный закон, закрепляющий данные общественные отношения, чтобы все граждане Российской Федерации, независимо от субъекта, в котором они проживают, могли реализовать свое право на законодательную инициативу.

В *параграфе 2.2 «Правотворческая инициатива граждан»* делается вывод о том, что реализация правотворческой инициативы дает реальную возможность любым социальным группам населения и отдельным гражданам принимать непосредственное участие в решении местных вопросов. При этом отмечается, что по сравнению с институтами прямой демократии на федеральном или регио-

нальном уровне удельный вес решений вопросов местного значения путем прямого волеизъявления населением муниципальных образований традиционно выше. Подобный подход характерен и для большинства зарубежных стран. Например, во Франции не предусмотрена законодательная инициатива граждан на уровне государства, однако на местном уровне закреплено право граждан на правотворческую инициативу. В параграфе рассматривается порядок реализации данной инициативы и проводится ее сравнение с российским законодательством. В то же время анализируется Указ Президента РФ от 04.03.2013 г. № 183, делаются предложения по совершенствованию процедуры правотворческой инициативы.

В *параграфе 2.3 «Отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»* анализируются место института отзыва в законодательстве, развитие процедуры отзыва высшего должностного лица субъекта, рассматриваются позиции Конституционного суда РФ по реализации данной процедуры. Для российского законодательства институт отзыва является достаточно новой практикой, при этом он давно внедрен в законодательство США. В 14 штатах США предусмотрена процедура досрочного отзыва губернатора, более того, во всех штатах, кроме Орегона, губернатора можно отстранить от должности в порядке импичмента. Однако отзыв в отношении губернаторов штатов инициировался в США достаточно редко. Потому в параграфе подробно анализируется пример штата Калифорния, рассматриваются возникающие проблемы по реализации процедуры отзыва, на основе проведенного сравнения делаются предложения по совершенствованию российского законодательства. Для того чтобы граждане более активно использовали свое право на отзыв, необходимо установление одновременно более четких правовых оснований и более простого механизма отзыва не только в законодательстве Российской Федерации в целом, но и в законодательстве отдельных субъектов с учетом правовых позиций Конституционного суда РФ.

В *параграфе 2.4 «Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления»* отмечается, что для эффективного развития и применения процедуры отзыва депутата представительного органа муниципального образования представляется необходимым

снизить число голосов за отзыв депутата, установив предел в 50 % плюс один голос от числа голосов участников голосования при условии, что это число будет не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание выборного лица. Вместе с тем в параграфе анализируются проблемы отзыва депутатов представительных органов, избранных по мажоритарной, пропорциональной и смешанной системам.

В параграфе 2.5 «Обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления» обращения граждан рассматриваются как форма общественной инициативы. Изучается практика зарубежных стран, отмечается, что в доктринах большинства западных стран петиции или обращения к публичным властям трактуются как одна из форм общественной инициативы, влияния отдельных лиц или коллективов на процесс принятия политических и правовых решений. Подчеркивается, что в Российской Федерации четко разделены такие формы общественной инициативы граждан, как законодательная инициатива, правотворческая инициатива, право граждан на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления. Подобное разделение способствует улучшению работы с каждым видом петиций, поскольку они поступают сразу к компетентным лицам. Кроме того, предусмотрен четкий механизм для каждого вида петиций, что значительно упрощает работу с ними, а также дает гражданам возможность выбрать необходимый вид петиции и быстро найти регулирующие нормы. В параграфе анализируются виды обращений граждан и различные научные подходы к определению данного понятия, выявляются функции данной формы общественной инициативы граждан.

**Глава 3** диссертационного исследования «**Механизмы реализации права граждан на общественную инициативу в системе государственного управления и местного самоуправления**» закрепляет такие механизмы реализации права граждан на общественную инициативу, как митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, собрания, конференции граждан и территориальное общественное самоуправление. В главе рассмотрены проблемы и пер-

спективы развития права граждан на общественную инициативу посредством механизмов его реализации, проводится сравнение правового закрепления и реализации с законодательством европейских стран, делаются выводы о развитии и совершенствовании данных механизмов в Российской Федерации.

В *параграфе 3.1 «Митинги, шествия, демонстрации, пикетирования»* указывается, что в последние несколько лет вопросы свободы мирных собраний и права на протест превратились в бурно обсуждаемую тему. Приводятся статистика базы данных Европейского суда по правам человека HUDOC и статистика протестной активности граждан Российской Федерации. В параграфе анализируются наиболее существенные судебные прецеденты зарубежных стран, посвященные разрешению споров по протестным движениям, а также решения Конституционного суда РФ; приводятся сравнение с зарубежным законодательством по вопросам уведомления о проведении протестного мероприятия, установление санкций за нарушение порядка его проведения. В заключение отмечается, что, во-первых, наличие специально отведенных мест проведения публичных мероприятий даст возможность проводить их чаще, не мешая при этом текущей жизни, а граждане, участвующие в них, не будут подвергаться какой-либо опасности, во-вторых, создание специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий разрешит вопрос о длительности сроков согласования публичного мероприятия из-за разногласий о времени и месте его проведения, в-третьих, установление сокращенных сроков судебного разбирательства по оспариванию организатором предложенных мест проведения публичного мероприятия позволит эффективнее защитить права организатора и участников мероприятия.

В *параграфе 3.2 «Собрания, конференции (собрания делегатов) граждан»* рассматривается российский опыт проведения собраний и конференций граждан, а также зарубежный опыт закрепления права граждан на собрания и ассоциации. Отмечается разница между процедурами проведения собрания и конференции граждан. Как собрания, так и конференции граждан – это механизм реализации права граждан на общественную инициативу и способ непо-

средственного решения населением вопросов, имеющих значение для части территории муниципального образования. Однако, что касается обращений, принятых на конференции граждан, законодатель не закрепил обязательность их рассмотрения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления (в отличие от обращений, принятых на собрании граждан). Формулируются предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства.

*В параграфе 3.3 «Территориальное общественное самоуправление»* подчеркивается, что территориальное общественное самоуправление (ТОС) обладает значительным потенциалом в развитии общественных гражданских инициатив. В целях задействования данного потенциала предлагается поддержать неоднократно высказанные в юридической литературе предложения о законодательном закреплении такого субъекта муниципально-правовых отношений, как местное сообщество – совокупность граждан, проживающих на части территории муниципального образования. Вместе с тем выносятся предложения регистрировать в качестве юридического лица публичного права не территориальное общественное самоуправление, а местное сообщество, его осуществляющее, и создаваемые им органы ТОС. На основе анализа российской и зарубежной практики, а также в соответствии с последними тенденциями законодательства предлагается предусмотреть в федеральном законодательстве право органов местного самоуправления передавать отдельные полномочия по решению вопросов местного значения органам ТОС одновременно с передачей финансовых средств и материальных ресурсов, необходимых для исполнения полномочий.

**В заключении** автором формулируются основные выводы диссертационного исследования и предложения по совершенствованию действующего законодательства.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ  
ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ  
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:**

1. Иванова К. А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти / Г. Н. Чеботарев, К. А. Иванова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 59-64.
2. Иванова К. А. Децентрализация как метод развития общественных инициатив // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 10. – С. 135-137.
3. Иванова К. А. Общественные инициативы граждан: понятие и формы реализации // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 11. – С. 157-160.
4. Иванова К. А. Обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления как форма общественных инициатив граждан // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 12. – С. 229-231.
5. Иванова К. А. Митинги, шествия, демонстрации, пикетирования как механизм осуществления населением общественных инициатив // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 4. – С. 106-113.

**Публикации в иных изданиях:**

6. Иванова К. А. Децентрализация в многонациональных государствах // Российское правоведение: трибуна молодого ученого: сб. ст. – Томск: ТМЛ-Пресс, 2010. – Вып. 10. – С. 36-37.
7. Иванова К. А. Некоторые проблемы применения децентрализации как способа разграничения полномочий между центром и регионами в многонациональных государствах // Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика: сб. науч. ст. по материалам шестой Всерос. науч.-практ. конф. (Тюмень, 27 мая 2010 г.). – Тюмень: Изд-во «Вектор-Бук», 2010. – С. 6-13.
8. Иванова К. А. Реализация права граждан на участие в управлении делами государства в сфере исполнительной власти применительно к институту главы субъекта Российской Федерации // Проблемы со-



вершенствования законодательства Российской Федерации в условиях инновационного развития государства: сб. науч. ст. по материалам седьмой Всерос. науч.-практ. конф. (Тюмень, 21 апреля 2011 г.). – Тюмень: Изд-во «Вектор-Бук», 2011. – С. 23-30.

9. Иванова К. А. Бесплатная негосударственная юридическая помощь как фактор развития общественных инициатив граждан // Экономика, проектный менеджмент, образование, юриспруденция, экология, медицина, социология, философия, филология, психология, техника, математика: состояние и перспективы развития: сб. науч. тр. по итогам Междунар. заочной науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 4-5 июля 2013 г.). – СПб.: Изд-во «КультИнформПресс», 2013. – С. 45-47.
10. Иванова К. А. L'autogouvernance territoriale (территориальное общественное самоуправление) / Г. Н. Чеботарев, К. А. Иванова // Archives de la faculté de droit, économie et administration de Metz (Архивы факультета права, экономики и управления Меца). Vol. 1. – Metz: l'Université de Lorraine, 2014. – С. 45-59.
11. Иванова К. А. Институт отзыва высшего должностного лица субъекта в решениях высших судов РФ. Особенности реализации права на отзыв в США // Актуальные проблемы юридических наук: теория и практика: материалы 6 международной научно-практической конференции. – М: Изд-во Международный фонд правовых исследований «Аспекты права», 2015. – С. 7-10.

Подписано в печать 21.04.2015. Тираж 120 экз.  
Объем 1,0 уч.-изд. л. Формат 60×84/16. Заказ 290.

---

Издательство Тюменского государственного университета  
625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 10.  
Тел./факс (3452) 59-74-32; 59-74-81  
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru