

**Невинский Валерий Валентинович\***,  
*Заслуженный юрист Российской Федерации,*  
*профессор кафедры конституционного и муниципального права*  
*ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический*  
*университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,*  
*доктор юридических наук, профессор*  
(г. Москва)

## **СУЩНОСТЬ И ПРАВОВАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1. Сущность общественных инициатив в Российской Федерации.** В современном российском государстве возрастает исходящий от общества и органов публичной власти запрос на активизацию общественных сил в целях обеспечения устойчивого развития России. В частности, Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на съезде Общероссийского народного фронта 29 ноября 2018 г., подчеркнул важность развития общественного соучастия, которое может осуществляться посредством контроля общественности за органами публичной власти; обеспечения поддержки органам публичной власти, их служащим; прямого участия граждан в выработке приоритетов развития, «особенно на региональном уровне, на местном уровне»<sup>1</sup>.

Сердцевину общественной активности населения составляют инициативы граждан по выдвижению, обсуждению, принятию и реализации общественно значимых решений в различных сферах жизнедеятельности общества и государства (общественные инициативы). Строго говоря, общественные инициативы присущи всякому обществу. Но особое, системное значение они приобретают в обществе, признающем свободу, равенство и ответственность его членов за собственную судьбу и судьбу общества в целом.

Характеризуя природу общественных инициатив, можно выделить их социальную и формально-юридическую сущность. В социальном смысле общественные инициативы — это общественно значимые, самостоятельные, добровольные и активные действия граждан, направленные на достижение социально-экономических, культурных или политических целей соответственно их интересам. В формально-юридическом смысле общественные инициативы есть

---

\* © Невинский В.В., 2018

объект воздействия норм права, а отношения между субъектами права по поводу возникновения, изменения или прекращения общественных инициатив есть предмет регулирования норм одной или нескольких отраслей российского права. В последнем случае можно говорить либо об институте отрасли права (например, конституционного права), либо о межотраслевом правовом институте (например, как совокупности определенных норм конституционного, административного и гражданского права).

При определении социальной и юридической сущности общественных инициатив важное значение приобретает выявление степени прямого публично-властного воздействия граждан на принятие общественно значимых решений. В частности, общественные инициативы могут выступать в качестве формы публичного выражения гражданами интересов и потребностей в целях их реализации собственными усилиями или формы побуждения к этому компетентных органов публичной власти, их должностных лиц. Соответственно следует различать, во-первых, общественные инициативы как форму выражения гражданами своих интересов и потребностей с последующим удовлетворением их самостоятельно и под собственную ответственность в рамках существующего правопорядка (форма непосредственного волеизъявления граждан), и, во-вторых, общественные инициативы граждан как способ побуждения органов публичной власти, их должностных лиц к созданию условий для их реализации (форма участия граждан в осуществлении народовластия через институты публичной власти).

Своеобразие общественных инициатив с точки зрения степени непосредственного публично-властного воздействия на принятие определенных общественно значимых решений может быть дополнено классификацией общественных инициатив по другим основаниям. В частности, общественные инициативы различаются по: 1) субъектам их выражения (инициатива одного гражданина, группы граждан или общественного объединения); 2) адресатам (органам публичной власти различного уровня или институтам политической системы негосударственной сферы); 3) содержанию предмета инициативы (вопросы хозяйственной, социальной, культурной или политической жизни); 4) времени действия (одноразовое (краткосрочное) или многократное (длящееся) действие); 5) форме выражения (устное, письменное или иным способом сформулированное мнение); 6) уровню конкретизации (содержательно развернутая с конкретными предложениями или исключительно постано-

вочная инициатива); 7) уровню подведомственности решения вопроса (компетентности) (подведомственная определенному уровню решения вопроса или неподведомственная определенному уровню решения вопроса); 8) степени приемлемости и законности (конституционности). С классификацией общественных инициатив по последнему основанию переключается различие общественных инициатив: 9) по степени лояльности к фактически существующему общественному устройству, отдельным его сегментам (поддерживающие или критикующие общественные инициативы); 10) по степени объективно сложившейся потребности (рациональности) выражения общественных инициатив (конструктивные или деструктивные общественные инициативы).

Следует обратить внимание на то, что если при классификации общественных инициатив по первым восьми основаниям в исследованиях не встречаются особые разночтения, то применительно к классификации инициатив по двум другим основаниям (поддерживающие и критические (протестные) инициативы; конструктивные и деструктивные инициативы) в исследованиях занимает осторожная позиция. В частности, утверждается, что лишь «конструктивные» и «поддерживающие» инициативы граждан могут иметь статус «общественных инициатив»<sup>2</sup>. Наверное, это нелогично. Конституция Российской Федерации закрепила принцип идеологического и политического многообразия (ч. 1 и 3 ст. 13), предполагающий наличие в обществе различных мнений, взглядов на устройство общества и государства, взаимоотношение с ними человека и гражданина. Правда, такие мнения и взгляды должны быть публично представлены в определенных конституционных рамках. Например, применительно к общественным объединениям Конституция Российской Федерации говорит о запрете создания или деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ч. 5 ст. 13). Подобные рамки могут быть очерчены и для иных форм гражданского самовыражения. Но они отнюдь не исключают критические или протестные общественные инициативы в целях следования власти, общества установленному конституционному правопорядку.

Столь же сложно провести грань между конструктивными и деструктивными общественными инициативами. Не лишне вспом-

нить позднесоветский опыт соотношения конструктивного и деструктивного в публично выражаемых взглядах, инициативах общественного характера, основывавшегося на тезисе «критикуешь-предлагай!» Вроде бы последнее предполагало конструктивное правило общественного бытия. Но на практике оно означало общественную оценку инициатив граждан как деструктивных и порождало еще одно правило - «лишний раз не высывайся!».

Ко всему прочему необходимо заметить, что, как это неоднократно случалось в постсоветской российской истории, сегодня те или иные общественные инициативы оцениваются властью, обществом как протестные или деструктивные, а завтра могут быть официально признаны как поддерживающие или конструктивные.

Раскрытие сущности общественных инициатив в России можно дополнить также уяснением соотношения их понимания с некоторыми «родственными» категориями, в частности, «гражданскими инициативами», «народными инициативами» и «народными законодательными инициативами».

В российской конституционно-правовой доктрине и юридической практике категории «общественная инициатива» и «гражданская инициатива» используются как тождественные категории. Однако, исходя из практики общественного соучастия, категорию «общественные инициативы» необходимо рассматривать в более широком значении чем категорию «гражданские инициативы». Общественные инициативы могут поступать не только от граждан Российской Федерации, но и от иностранных граждан и лиц без гражданства (в рамках установленного режима их пребывания); не только от лиц, достигших возраста 18 лет (возраста гражданского и государственно-правового совершеннолетия), но и от граждан, начиная с 14 лет, а также поступающих исключительно от российских граждан в возрасте от 18 лет (что и предполагает российское законодательство об обращении граждан). «Гражданские инициативы», как часть «общественных инициатив», охватывали бы общественное соучастие лишь граждан Российской Федерации в возрасте государственно-правового совершеннолетия.

К соотношению «общественных» («гражданских») инициатив и «народных законодательных инициатив» (иногда именуемых «народными инициативами»). По распространенному в отечественной и зарубежной юридической науке и практике мнению, под народной законодательной инициативой (народной инициативой) понимают одну из форм начальной стадии законодательного процесса в

представительном органе (парламенте) — предусмотренную законодательством стадию внесения определенной группой граждан (значительной по своей численности) проекта закона для его дальнейшего обсуждения в представительном органе (парламенте). Не отрицая в принципе возможность проявления общественной инициативы в виде составленного по требуемой форме проекта закона, необходимо все же подчеркнуть, что для общественной (гражданской) инициативы более приемлемо и реально внесение законопредложения в представительный орган, который может развить его в законопроект.

С учетом того, что российское законодательство существенно ограничивает на федеральном и региональном уровнях такие формы прямой демократии, как референдум, народные обсуждения, народную законодательную инициативу, отзыв депутата или выборного должностного лица, оно могло бы компенсировать этот недостаток введением, наряду с действующим порядком «нулевых» или парламентских чтений проектов законов в представительном органе, общественных палатах России и субъектов Российской Федерации, практики внесения гражданами законопредложений в представительные органы с последующим решением этими органами вопроса о разработке на их основе законопроектов. Тем более, что такой порядок уже предусмотрен для федерального законодателя применительно к так называемым «Российским общественным инициативам» согласно Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>3</sup>.

Вышеизложенное позволяет увидеть многогранность проявления форм общественных (гражданских) инициатив по самым различным основаниям.

В условиях продолжающейся социально-экономической и политической нестабильности последних десятилетий в России, «просвещенного» авторитаризма в системе социального управления усиливаются спонтанные общественные инициативы. Общественные (гражданские) инициативы становятся одним из важных индикаторов степени демократичности, динамичности и эффективности социального управления, соответствия общественного развития конституционным целям и ценностям России. Это обуславливает дополнительное внимание к правовому регулированию статуса, форм проявления, взаимодействия с институтами публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, порядка

реализации общественных (гражданских) инициатив, то есть к процессу институционализации общественных инициатив.

**2. Понятие и проблемы правовой институционализации общественных инициатив.** Правовая институционализация общественных отношений представляет собой условно обособленное регулирование нормами права сущности, содержания и места какой-либо группы общественных отношений, составляющих сплоченный предмет регулирования, в системе общественных отношений в целом. Правовая институционализация общественных инициатив есть системное и условно обособленное регулирование значительным правовым массивом сущности, форм, содержания, способов воздействия на принятие общественно значимых вопросов и законных пределов осуществления общественных инициатив граждан в Российской Федерации.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. постепенно регламентируется порядок осуществления общественных инициатив. При всей осторожности государственной власти в деле развития общественных инициатив, как и иных форм непосредственной демократии (не в последнюю очередь по причине опасения их возможного дестабилизирующего воздействия на общественный порядок), на сегодня сформированы определенные правовые условия для реализации конституционных прав и свобод, составляющих конституционную основу развития инициатив граждан.

В частности, ряд федеральных законов регулирует сущность, содержание, порядок обращения в органы публичной власти и реагирования на него компетентных органов, юридической ответственности за ненадлежащее реагирование на обращения (инициативы) граждан. Среди них Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» и десятки других федеральных правовых актов. В развитие федеральных правовых актов субъекты Российской Федерации регулируют эти вопросы своими законами (например, Закон Самарской области от 31 июля 2001 г. «Об обращениях граждан в Самарской области»).

ти», Закон Самарской области от 23 марта 2016 г. «Об общественном контроле в Самарской области», Закон Самарской области от 13 июня 2008 г. «Об Общественной палате Самарской области» и др.). Отдельные положения обнаруживаются и в уставах муниципальных образований.

При этом можно констатировать, что с начала «нулевого» десятилетия 20 в. все чаще наблюдается акцентирование внимания органов государственной власти на упорядочение и развитие общественных (гражданских) инициатив с целью своевременного учета интересов и потребностей граждан. В частности, Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» установил, что Палата выступает с поддержкой гражданских инициатив – инициатив граждан России, общественных объединений и иных некоммерческих организаций (ст. 21).

Согласно Уставу Московской области от 11 декабря 1996 г., гражданская инициатива может иметь своей целью проведение областного или местного референдума; отставку должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления области; внесение в органы государственной власти и местного самоуправления, к государственным должностным лицам и должностным лицам местного самоуправления Московской области предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их компетенции и затрагивающих интересы населения области (ст. 10).

На фоне предпринимаемых «точечных» мер по обеспечению правового регулирования отдельных форм реализации общественных (гражданских) инициатив при одновременном разрастании общих проблем в экономике, социальной сфере, политическом и административном менеджменте в 2011-2012 гг. обозначился новый всплеск общественных, в том числе протестных, общественных инициатив. Последнее обстоятельство потребовало от федеральной власти дальнейшей либерализации законодательства об общественных (гражданских) инициативах с целью обеспечения учета мнения широких слоев населения при инициировании, разработке, принятии и реализации общественно значимых решений. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» было постановлено сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения; утвердить концепцию «Российской общественной инициативы», в том

числе о рассмотрении Правительством Российской Федерации поданных в сети «Интернет» предложений к федеральному законодательству при электронной поддержке их не менее 100 тыс. граждан в течение одного года (после «проработки предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и представителей бизнес-сообщества») (п. 2)<sup>4</sup>.

В развитие настоящего указа Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» были установлены правила рассмотрения электронных общественных инициатив. Несмотря на критические замечания в отношении практической реализации электронных общественных инициатив, принимаемых в адрес федеральной, региональной и муниципальной власти, необходимо отметить перспективность развития электронных общественных инициатив, получение государством, его органами информации о наиболее значимых для общества проблемах с целью учета и решения их (аккумуляция гражданских инициатив на интернет-ресурсах с целью учета их органами публичной власти — «краудсорсинг»). С середины 2013 г. до 2018 г. внесено около 10000 общественных инициатив различного уровня, правда, большинство из которых было отклонено уже на первой стадии — стадии экспертной оценки рабочей группой при Правительстве РФ. В частности, из 13 федеральных общественных инициатив, собравших с апреля 2013 г. до конца 2017 г. свыше 100 000 голосов граждан в возрасте от 18 лет, 5 были одобрены экспертной рабочей группой, а остальные отклонены. 18 июня 2018 г. одновременно были представлены две федеральные общественные инициативы по одной проблеме, набравшие каждая свыше 100 000 голосов: первая с вопросом «Не допустить повышение возраста выхода на трудовую пенсию по старости» (голоса собраны в течение трех недель) и вторая с вопросом «Против повышения пенсионного возраста для россиян» (голоса собраны в течение одной недели). Некоторые из одобренных инициатив были воплощены в федеральных законах (например, в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых



поясов», урегулировавшем создание «зеленых щитов» вокруг городов-«миллионников» и городов-административных центров субъектов Российской Федерации с численностью населения от 500 тыс. до 1 млн. жителей)<sup>5</sup>.

Следует заметить, что лейтмотив указов Президента Российской Федерации 2012 и 2013 гг., а также первых шагов по их реализации нашел ясное отражение в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г.: «Главное сейчас - дать гражданам возможность раскрыть себя. Свобода в гражданских инициативах - это лучший ответ как на внешние ограничения, так и на наши внутренние проблемы. И чем активнее граждане участвуют в обустройстве своей жизни, тем более они самостоятельны, тем выше потенциал России»<sup>6</sup>.

Вместе с тем ориентирующий власть посыл главы государства в определении сущности и роли общественных (гражданских) инициатив наталкивается по-прежнему на осторожный подход власти к институционализации статуса общественных (гражданских) инициатив.

Во-первых, это проявляется в разное правовое определение сущности, форм и юридических последствий осуществления общественных (гражданских) инициатив. И дело здесь не только в том, что речь идет то об общественных (гражданских) инициативах, то о якобы идентичных им «народных (законодательных) инициативах», то об общественных (гражданских) инициативах как своеобразной обобщающей, универсальной форме участия граждан в референдуме, публичных обсуждениях, законопроектной деятельности, политических и иных общественных объединениях, других формированиях граждан. Размывается суть общественных (гражданских) инициатив: активное и добровольное участие в определении и решении насущных проблем общества, побуждении органов публичной власти и общественно-политических институтов негосударственного характера к принятию мер по решению этих проблем с учетом интересов (мнения) соответствующих групп граждан, общественных объединений. В связи с этим следует обратить внимание на необходимость конституционно-правового обособления гражданских инициатив, как общественных инициатив, которые вправе проявлять российские граждане, обладающие активным правом участия в формировании органов публичной власти и принятии иных государственно значимых решений. Одновременно в проявлении иных (не

гражданских) общественных инициатив могут принимать участие российские граждане в возрасте от 14 до 17 лет, а также по определенным вопросам и в определенных формах иностранные граждане, пребывающие на территории России на законных основаниях.

Во-вторых, сохраняется вопрос о совершенствовании организационно-правовых форм осуществления общественных (гражданских) инициатив. Традиционные формы проявления общественных инициатив «спонтанного» и «организационно оформленного» характера (митинги, шествия, демонстрации, собрания; участие в законодательном (правотворческом) процессе, общественных объединениях в форме общественной организации, общественного движения, общественного фонда и органа общественной организации и т.п.) необходимо дополнять новыми технологичными способами проявления общественной инициативы. В частности, электронные общественные инициативы федерального, регионального и местного уровней не должны сосредотачиваться лишь в федеральном интернет-ресурсе «Российские общественные инициативы» (как это происходит сегодня), а должны быть рассредоточены по уровням соответствующего компетентного решения органами публичной власти: общественные инициативы федерального уровня – в интернет-ресурсе федерального уровня; общественные инициативы регионального (межрегионального) уровня – в интернет-ресурсе соответствующего субъекта Российской Федерации (субъектов РФ); общественные инициативы местного уровня – в интернет-ресурсе соответствующего муниципального образования (муниципальных образований, а в необходимых случаях – в интернет-ресурсе соответствующего субъекта Российской Федерации).

В-третьих, официальные власти в целях снижения социально-политического напряжения по отдельным критическим вопросам общественной жизни идут, казалось бы, на опережение в решении иницилируемых общественностью вопросов, но на деле ограничиваясь лишь управленческим маневром. Например, из числа 15 федеральных общественных инициатив 2013-2017 гг. 8 были реализованы несмотря на то, что они не набрали 100 тыс. голосов граждан. Это те инициативы, в отношении которых федеральная власть не была против: она была ранее готова к регулированию соответствующих вопросов (об отмене «нулевого промиле» и «мобильного рабства», об установлении права выбора банка для перевода зарплаты, о введении «диагональной зебры» на пешеходных переходах и др.). В то же время ряд федеральных общественных инициатив, собрав-

ших более 100 тыс. голосов граждан, были отклонены. В этих условиях начавшийся процесс институционализации электронных общественных инициатив требует дальнейшего совершенствования ряда процедурных вопросов в их организации, в том числе в части принятия их к обсуждению в Правительстве РФ и Федеральном Собрании РФ, исполнительных и представительных органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления с приданием им статуса «гласа народа», обладающего суверенитетом.

Анализ социально-правовой природы и проблем правовой институционализации общественных (гражданских) инициатив в Российской Федерации позволяет сделать некоторые выводы.

Во-первых, общественные инициативы российских граждан становятся все более организованным самостоятельным институтом общественно-политической жизни России, социальная и правовая природа которого имеет типичные черты для аналогичного института в различных странах и одновременно определенное своеобразие, обусловленное переходным состоянием общества из одного уклада жизни в другой, а также особенностями внутренней и внешней политики государства.

Во-вторых, общественные инициативы в Российской Федерации находятся в стадии формирования в качестве одной из организационных форм демократии, осуществляемой гражданами непосредственно и опосредованно через институты публичной власти, требуют соответствующего государственного признания в качестве субъекта общественно-политической системы России.

В-третьих, в целях устойчивого развития института общественных инициатив необходимо дальнейшее совершенствование конституционно-правового регулирования его статуса, форм проявления, содержания, способов поддерживающего, корректирующего и протестного воздействия на принятие общественно значимых решений органами публичной власти, пределов их осуществления, что составит основу правовой институционализации общественных инициатив в качестве признаваемого государством субъекта общественно-политической системы России.

В-четвертых, с формально-юридической точки зрения институционализация общественных инициатив может осуществляться в двух направлениях: совершенствование законодательного регулирования и правоприменительной практики реализации конституционных прав и свобод, составляющих правовую основу проявле-

ния общественных инициатив; во-вторых, принятие специальных федеральных и региональных законов об отдельных формах или процедурах осуществления общественных инициатив (например, принятие Федерального закона «Об организации электронных общественных инициатив в Российской Федерации»).

## Примечания

<sup>1</sup> Российская газета. — 2018. — 30 ноября.

<sup>2</sup> См.: Иванова К.А. Институт общественных инициатив граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень: Тюменский государственный университет, 2015. — С. 10.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. — 2012. — № 19. — Ст. 2338.

<sup>4</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. — 2012. — № 19. — Ст. 2338.

<sup>5</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. — 2013. — № 10. — Ст. 1019; Российская общественная инициатива / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/rLuh1](http://bitly.ru/rLuh1)

<sup>6</sup> Российская газета. — 2014. — 5 декабря.