

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

А. А. Редько

**ПРАВОВАЯ ИНИЦИАТИВА  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Монография



Волгоград  
ВА МВД России  
2020

УДК 340.1  
ББК 67.022.14  
Р 33

Одобрено  
редакционно-издательским советом  
Волгоградской академии МВД России

**Редько, А. А.**

Р 33 Правовая инициатива в современной России : монография /  
А. А. Редько. – Волгоград : ВА МВД России, 2020. – 140 с.

ISBN 978-5-7899-1238-6

В монографии изучаются и обобщаются научные материалы, нормативные правовые акты и другие источники, касающиеся правовой инициативы граждан и правозащитной политики в различные периоды развития Российской Федерации. Раскрывается содержание правовой инициативы и формулируется ее общее определение. Анализируются современное состояние правовой инициативы в России и ее соотношение со смежными категориями. Предлагаются формы реализации правовой инициативы.

Издание предназначено курсантам, слушателям, адъюнктам и педагогическим работникам образовательных организаций системы МВД России.

**УДК 340.1**  
**ББК 62.022.14**

*Рецензенты* : доктор юридических наук, доцент В. Ф. Васюков;  
кандидат юридических наук, доцент И. А. Кравцов.

ISBN 978-5-7899-1238-6

© Редько А. А., 2020  
© Волгоградская академия МВД России, 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
<b>ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ</b> .....	8
§ 1. Правовая инициатива в политико-правовом пространстве России (исторический аспект) .....	8
§ 2. Соотношение механизма действия права и правовой инициативы в современной России.....	22
§ 3. Современное состояние правовой инициативы в России .....	32
<b>ГЛАВА 2. ПРИРОДА ПРАВОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ</b> .....	47
§ 1. Понятие правовой инициативы .....	47
§ 2. Соотношение правовой культуры и правовой инициативы .....	62
§ 3. Петиция как современная форма выражения правовой инициативы .....	72
<b>Заключение</b> .....	90
<b>Библиографический список</b> .....	94
<b>Приложение 1</b> .....	112
<b>Приложение 2</b> .....	127

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в Российской Федерации размыты представления о механизме действия правовой и политической инициативы, их приоритеты, принципы и признаки не выстроены, как следствие, не разработана концепция дальнейшего стратегического развития как отдельных регионов, так и страны в целом. Российская Федерация переживает принципиально новый этап – период технократической революции, где за развитием инновационных технологий в унисон движутся современная правовая и политическая парадигмы. Ежедневно появляются новые общественные отношения, нуждающиеся в урегулировании и упорядочении с точки зрения здравого смысла и объективных социально-экономических интересов человека и гражданина. Монографическое исследование направлено на попытку наладить конструктивный диалог между активной частью населения и институтами государственной власти.

Происходящий во всем мире «великий переход» в правовой и политической системах не может естественным образом не сказаться на объективной действительности современной России. В настоящее время человек и гражданин в полной мере осознал свою незначительность при принятии тех или иных нормативных правовых актов. Часть населения смирилась с положением вещей, а наиболее активные граждане не желают принимать роль управляемых масс в собственном государстве. Современная тенденция такова, что законы часто принимаются спонтанно, как правило, лицами, либо не владеющими юридической техникой, либо не осознающими процессы, которые нуждаются в правовом урегулировании. Такие законы носят характер временных решений и направлены на удержание отдельных специальных субъектов у власти без перспективы анализа дальнейшего развития и преемственности поколений. Законодательные инициативы должным образом не прорабатываются, не происходит социального наблюдения, мониторинга среды, не учитываются этнические, религиозные, культурные и другие аспекты. Законы не рассматриваются с точки зрения их дальнейшей реализации на практике. Возникает мысль, что в некоторых случаях лица, отвечающие за правотворческую деятельность государства, субъекта Федерации или отдельного муниципального образования, просто не в состоянии

продумать политико-правовые решения на два-три хода вперед, смоделировав возможные последствия принимаемых решений. Следствием такого положения вещей является закон, который постоянно дорабатывается и изменяется, при этом оставаясь малоэффективным на практике или вызывая возмущение у субъектов, его исполняющих. На всех ступенях власти: в регионах, муниципальных образованиях, государственных институтах и ведомствах – приходится принимать подзаконные нормативные или локальные уточняющие акты, что мешает человеку и гражданину в принципе воспользоваться тем или иным правом ввиду искаженного восприятия того, что такое право будет истолковано субъективно и не в его интересах. Изучить поток нормативных правовых актов основная масса населения не в состоянии, при этом показателем эффективности деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по-прежнему остается количество разрабатываемых законов, в то время как его давно пора сокращать. Своими действиями субъекты законодательного процесса самостоятельно создают предпосылки к правовому нигилизму и инфантилизму. Разрыв между желанием народа и принимаемыми нормативными документами с каждым днем увеличивается и обретает угрожающие перспективы. В связи с этим каждый голос человека и гражданина должен быть услышан государством. Следует разработать эффективные механизмы взаимодействия человека и гражданина и государства в лице его институтов, когда общество может накладывать вето на документы, которые считает нецелесообразными, с одновременной разработкой возможности для граждан инициировать нормативные правовые акты, которые важны и необходимы, ходатайствовать об отмене устаревших, неэффективных и бесполезных законов. Сегодня голос народа – это петиции в телекоммуникационной сети Интернет или публикации в социальной сети и мессенджерах. Необходимо урегулировать данную сферу, так как указанный способ общения с властью носит нестабильный и спонтанный характер, он подвержен однополярности, эмоциональности, корысти и заинтересованности отдельных групп.

Вызывает опасение и количество принимаемых законов при значительном несоблюдении действующих. В государстве с высоким уровнем правовой культуры у населения кроме нескольких законов, включая Основной, в принципе не требуется дополнительного

регулирования общественных отношений. Если верить современной парадигме права, мы ежеминутно приближаемся к построению правового государства, которое подразумевает высокий уровень правовой культуры и правового воспитания, с этой точки зрения количество законов должно планомерно сокращаться как рудимент прогресса. Государство создано на отдельно взятой территории, в самом общем смысле, лишь для того, чтобы выполнять функции обслуживания населения в различных сферах жизнедеятельности, от безопасности до социального обеспечения. На поверку нормативные правовые акты принимаются не в интересах населения, а в интересах отдельных социальных групп, о чем в открытую говорят уже и субъекты нормотворчества на самом высоком уровне<sup>1</sup>.

В таких обстоятельствах нужен инструмент реального оперативного влияния институтов гражданского общества и отдельных правоактивных граждан на процессы нормотворчества. Пока такой вопрос не будет поставлен на уровне правовой политики и не найдет свое отражение в концепции стратегического развития страны, население будет надеяться на порядочность делегированного сенатора или депутата, оставаясь в стороне от процессов упорядочения собственного жизненного пространства через букву закона ровно до тех пор, пока не выйдет из-под контроля с открытыми демонстрациями отторжения существующей власти, и, судя по волнениям в обществе, этот рубеж уже близок.

Только механизм общественного контроля принимаемого и разрабатываемого позитивного права в стране позволит выстроить такое правовое поле в Российской Федерации, при котором у человека и гражданина возникает постоянное желание проявлять и открыто высказывать свою гражданскую позицию, не оставаться в стороне от происходящих в стране политических, правовых или культурных процессов, осознавая доверие к власти от ощущения возможности влиять на них.

---

<sup>1</sup> См.: Фрагмент выступления депутата А. Н. Шерина (ЛДПР) о трех видах законов (законопроектов) при обсуждении в Госдуме 7 марта 2019 г. законопроекта № 577392-7 о повышении минимального размера оплаты труда (МРОТ) и прожиточного минимума // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Информационные и аналитические материалы. Пленарное заседание от 7 марта 2019 г. Дата публикации: 7 марта 2019 г. URL: <https://clck.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

Не стоит забывать, что с развитием телекоммуникационной сети Интернет стали появляться сообщества, в которые лавинообразно вовлекаются все больше и больше людей различного социального статуса, они формируют свое видение правового и политического будущего страны, инициируя различного рода петиции. Игнорирование такого проявления народной воли сегодня – означало бы опрорметчивую или ошибочную правовую политику в будущем.

# **ГЛАВА 1**

## **ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

### **§ 1. Правовая инициатива в политико-правовом пространстве России (исторический аспект)**

Как известно, самые сложные в понимании явления в большей степени считаются тривиальными категориями. Ежедневно употребляя в своей речи такие понятия, как «справедливость», «долг», «добро» и «зло», мало кто задумывается об их гносеологическом содержании и мало кто поверит, что в XXI в. не сформулированы однозначные определения указанных регуляторов общественных отношений. Осужденному за кражу необходимых лекарств при нехватке денежных средств и нестабильной функции по социальному обеспечению в государстве невозможно объяснить принцип справедливости современного правосудия.

Похожая ситуация складывается и в рассматриваемых общественных отношениях. На протяжении нескольких десятилетий группа ученых пытается донести до правовой действительности сведения о том, что правовая инициатива не сводится к процессу правотворчества и не может охватываться пониманием законотворческой инициативы хотя бы потому, что существуют позитивистская и естественно-правовая школы права. Вместе с тем в научной и специальной литературе понятия «законотворческая инициатива» и «правовая инициатива» отождествляются. Не имея цели перегрузить понятийный юридический аппарат, ежедневно наполняемый все новыми и новыми терминами, представляется необходимым обратиться в фундаментальных основах теоретико-правовой мысли, так как даже небольшое смещение основы в состоянии разрушить всю правовую пирамиду.

Анализ исторических источников показал, что в советской юридической литературе правотворческий процесс рассматривается обычно в соответствии с традиционной схемой, включающей следующие основные моменты: 1) законодательная инициатива; 2) обсуждение проекта закона; 3) принятие законопроекта; 4) опубликование



(обнародование) закона. Такое подразделение стадий правотворческого процесса сложилось еще в досоветской литературе применительно к основным началам буржуазного парламентаризма<sup>1</sup>. При этом правовая инициатива рассматривалась исключительно как законодательная: одними учеными воспринималась как право внесения предложения о принятии нового закона непосредственно на рассмотрение законодательного органа<sup>2</sup>; другими – право государственного органа или отдельного лица на внесение в законодательное учреждение нового законопроекта или на внесение предложений об издании нового закона, отмене действующего закона или изменении его<sup>3</sup>; третьими – право определенных лиц и организаций вносить в законодательный орган проект закона, право внесения законопроектов на обсуждение законодательных органов<sup>4</sup>.

Однако уже в советский период ученые, отдавая себе отчет в процессах правообразования, правотворчества, нормотворчества, законотворчества, задумывались о дифференциации правовой инициативы от смежных категорий. В частности, Л. И. Антонова, рассуждая о законодательной инициативе, констатирует, что существуют различия между инициативой по созданию нормативного акта, исходящей от отдельных лиц, коллективов трудящихся и т. п., с одной стороны, и депутатов представительных органов и иных лиц и органов, имеющих право законодательной инициативы, – с другой; между составлением проекта частными лицами, коллективами ученых и т. д., с одной стороны, и специально на то созданными органами, например Юридической комиссией Совета Министров СССР или постоянными комиссиями Верховного Совета СССР, – с другой; между обсуждением проекта на страницах газет, на собраниях трудящихся и т. п., с одной стороны, и обсуждением проекта на сессии Верховного

---

<sup>1</sup> См.: Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 3–11.

<sup>2</sup> См.: Васильев А. М. Формы выражения норм советского социалистического права: лекции по курсу теории государства и права / под ред. К. А. Мокичева. М.: [б. и.], 1960. Вып. 17. С. 11.

<sup>3</sup> См.: Кириченко М. Г. Советское законодательство и принципы его применения. М.: Госюриздат, 1953. С. 32.

<sup>4</sup> См.: Основы теории государства и права / Н. Г. Александров, Ф. И. Калинычев, Д. С. Карев [и др.]; общ. ред.: Н. Г. Александров. М.: Госюриздат, 1960. С. 386.

Совета – с другой, и т. д.<sup>1</sup>. Интерпретируя подобные мысли в современную плоскость, можно говорить о законодательной инициативе специально на то уполномоченных субъектов и законодательной инициативе отдельных членов гражданского общества, объединений, некоммерческих структур, благотворительных фондов и т. д. При этом в первом случае весь известный механизм правотворчества включится в работу вне зависимости от результата (отклонение или принятие инициативы). Во втором случае инициатива совсем не обязательно, а то и маловероятно попадет в правовую плоскость в силу определенных обстоятельств. Для того чтобы члену гражданского общества закрыть обнаруженный пробел в законодательстве или улучшить процессы правового регулирования, инициативы, как известно, не достаточно. Правовая действительность предписывает сформулировать свои мысли письменно, обратиться в уполномоченный орган (в идеале к субъекту законодательной инициативы) и надеяться на разрешение вопроса. Процесс чрезвычайно длительный и громоздкий, в связи с чем была инициирована возможность ежегодного мониторинга правовой базы, а также введен институт общенародного обсуждения нормативных актов на Федеральном портале проектов нормативно-правовых актов, что в первом случае привело к формализму и участию в правотворчестве с указания руководителем лиц, не обладающих основой юридической техники, во втором – к содержанию громоздкой интернет-платформы, средний просмотр законодательных инициатив на которой составляет от 20 до 50 человек (к слову, фотография в социальных сетях среднестатистического пользователя вызывает больший интерес).

Таким образом, инициатива по улучшению своего правового положения, защиты прав и законных интересов, сбережению собственности имела место, но по тем или иным причинам, в том числе не зависящим от субъекта правовой инициативы, не попала в механизм правотворчества, а следовательно, и не получила статуса законодательской инициативы. Исходя из этого, необходимо разграничивать инициативу по подготовке законопроекта и его предварительному обсуждению, предшествующую началу законодательной работы

---

<sup>1</sup> См.: Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 3–11.

правотворческих органов, и собственно правовую инициативу негосударственных образований.

Такая точка зрения уже высказывалась в советской литературе. Особенно четко она выражена в схеме правотворческой деятельности, предложенной С. С. Алексеевым, который первую из указанных стадий называет «юридическим оформлением государственной воли», а вторую – стадией «придания государственной воле качества норм права»<sup>1</sup>.

Общим для всех этих мнений является то, что начальной стадией законодательного процесса считается законодательная инициатива, которая трактуется как право на совершение каких-то действий: право на внесение компетентными лицами или органами предложений о принятии закона, право указанных субъектов на внесение законопроектов или же их право на совершение и того, и другого действий. Однако до того момента, пока правомочные органы или лица не воспользовались своим правом, не предприняли необходимых действий по его реализации, т. е. не передали законопроект или соответствующее предложение о его разработке на рассмотрение законодательного органа, в последнем не может возникнуть вопроса о принятии какого-либо закона. Следовательно, не право постановки вопроса об издании закона, а сама постановка его знаменует начало правотворческой деятельности<sup>2</sup>. Другими словами, законодательная инициатива не тождественна праву законодательной инициативы, а представляет собой реализацию этого права<sup>3</sup>.

До принятия Конституции 1993 г. в советский и дореволюционный период к пониманию правовой инициативы относились крайне настороженно, в подавляющем большинстве высказывая мысли об активности отдельных государственных и негосударственных объединений исключительно через призму законодательной инициативы.

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: курс лекций: учеб. пособие. В 4 вып. Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1963–1966. Вып. 1. С. 129, 132–136.

<sup>2</sup> См.: Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 3–11.

<sup>3</sup> См.: Общая теория государства и права / Ленингр. ордена Ленина гос. ун-т им. А. А. Жданова; отв. ред. Д. А. Керимов [и др.]. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1961. С. 355.

О физических лицах как субъектах правовой инициативы речь не велась до середины XX в.

Зарождение и развитие института законодательной инициативы в XVIII в. связано с правлением Петра III и Екатерины II. В период своего короткого царствования Петр III реформировал Конференцию при высочайшем дворе – особый орган, объединявший важнейших советников прежней императрицы, и лично принимал решения, основываясь на докладе подчиненных лиц. Главным законодательным актом Петра III стал Манифест, изданный 18 февраля 1762 г., «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству»<sup>1</sup>. Когда Екатерина II взошла на российский императорский престол, первым направлением ее законодательной деятельности стало идеологическое и юридическое обоснование своих прав на верховную государственную власть<sup>2</sup>. Эту задачу были призваны решить такие акты, как Манифест «О вступлении на престол императрицы Екатерины II, с приложением присяги на верность подданства» и Сенатский указ «О переделании государственных печатей в присутственных местах на имя Ее Величества», изданные 28 июня 1762 г. Первым шагом Екатерины II в 1763 г. была проведена крупная реформа Сената, который лишился главной функции – законодательной инициативы. Право законодательной инициативы, исполнительной и судебной власти перешло к императрице, достигнув высшей точки своего развития<sup>3</sup>.

В период правления Александра I в Манифесте «Об образовании Государственного совета» от 1 января 1810 г. говорилось, что правительственная инициатива в делах законодательных осуществляется по общему правилу министрами и в случаях «особенных» – по непосредственному Величайшему повелению. Таким образом, появлялась двоякая форма законодательной инициативы – по общему правилу министрами и в «особенных» случаях – по непосредственному Высочайшему повелению.

---

<sup>1</sup> См.: История государственного управления в России: учебник / Н. Ю. Болотина [и др.]; под общ. ред. Р. Г. Пихои. 4-е изд., доп. и перераб. М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 113.

<sup>2</sup> См.: Законодательство императора Петра III, 1761–1762 годы; Законодательство императрицы Екатерины II, 1762–1782 годы: сб. законодат. актов / сост. и авт. вступ. ст. В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2011. С. 1–28.

<sup>3</sup> См.: История государственного управления в России: учебник / Н. Ю. Болотина [и др.]; под общ. ред. Р. Г. Пихои. 4-е изд., доп. и перераб. М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 112–115.

На практике в первой половине XIX в. порядок «возникновения» проекта закона предусматривал активное участие министров, он подразумевал зависимость министров от монарха, чем четко прописывал саму процедуру связанности их полномочий по инициированию законодательного акта. Этот период, до законодательного закрепления формальной процедуры в Российской империи, назывался периодом прямой законодательной инициативы министров. Формально министры являлись участниками подготовки всех актов монарха, а монарх отдельно от министров не действовал, но в делах верховного управления и в делах законодательства монарх с министрами представлялся как бы одной инстанцией, одним сложным органом. Исполнительная власть отождествлялась с властью монарха. Отграничение полномочий в делах законодательной инициативы монарха и подчиненных ему высших органов управления не проводилось ввиду реформации административных органов абсолютной монархии.

С начала царствования императора Александра II министрам была предоставлена законодательная инициатива. Они непосредственно входили с законопроектами в Государственный совет, Сенат и Синод. Специальным законом, который обозначил рубеж, границу между первым и последующим этапом развития и законодательного закрепления соотношения министерских правотворческих полномочий, в частности законодательной инициативы, в Российской империи стал Именной указ от 15 мая 1857 г., объявленный всем министрам и главноуправляющим отдельными частями и вошедший в Полное собрание законов. С 1857 г. в руках министров находилось право косвенного почина, право предоставления законопроектов с предварительного «Высочайшего соизволения».

Новое столетие стало продолжением самодержавного управления государством. Первая половина века характеризовалась широкой компетенцией органов центрального управления и отсутствием перечня субъектов законодательной инициативы. После Указа 15 мая 1857 г. начинается второй этап развития законодательной инициативы, для проявления которой министрам требовалось обязательное высочайшее разрешение, – этап косвенной законодательной инициативы министров, т. е. санкционированной монархом<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Ульянова Е. В. Законодательная инициатива: основные этапы развития в XVIII–XIX вв. // Право и государство: теория и практика. 2015. № 3. С. 35–38.

В первой половине XIX в. министры считались субъектами прямой, а во второй половине XIX в. – косвенной законодательной инициативы. Таким образом, в XIX в. своеобразии законодательной инициативы определялось двумя этапами динамики роли министров в ее реализации.

Что касается законодательной инициативы в России, согласно Основному закону от 23 апреля 1906 г. она, по мнению Г. Ф. Шершеневича, бесспорно, по-прежнему принадлежала правительству в лице министров и главноуправляющих<sup>1</sup>.

Интересен алгоритм законодательной инициативы в силу его схожести с современным периодом. Заинтересованное лицо готовило докладную записку в Государственную Думу с обоснованными предложениями об отмене или дополнении того или иного нормативного правового акта, а также проект новой редакции, такой посыл должны были поддержать 30 депутатов, после чего законопроект переходил на стадию рассмотрения. В случае поддержания абсолютным большинством курирующий министр разрабатывал окончательную редакцию для получения «Высочайшего соизволения» на регистрацию в перечне законодательных актов и передавал законопроект в верхнюю палату парламента (Государственный совет), после которого документ поступал на утверждение императором. В случае если инициатива не поддерживалась Государственным советом, Государственная Дума, как и сегодня, могла использовать привилегированное большинство. Как и в современный период, разработкой самого текста и его правкой занималось курирующее ведомство (министерство) и министр. Таким образом, текст мог быть искажен по отношению к непосредственной идее.

Исторические источники дореволюционного периода 1908–1917 гг. показали, что законодательную инициативу воспринимали исключительно как первую стадию создания закона. Не было объективной необходимости вникать в сущность происходящих процессов, активная личностная позиция и гражданское общество вуалировались и тщательнейшим образом скрывались в художественных произведениях как некая утопия. Очень точно подобрала слова о происходящем явлении И. В. Михеева: «...русскими учеными собственно

---

<sup>1</sup> См.: Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Часть теоретическая. Философия права. М.: Бр. Башмаковы, 1910. Т. 1. Вып. 1–4. 839 с.

инициатива понималась узко, как акт, который имеет юридические последствия в виде обсуждения проекта в законодательном порядке, т. е. в качестве предмета законодательной инициативы признавался оформленный законопроект, а самой законодательной инициативой считалось внесение оформленного законопроекта в уполномоченный орган»<sup>1</sup>. По-прежнему открытыми остаются некоторые неразрешенные вопросы, связанные с инициативой:

– почему при однородном правовом статусе часть лиц испытывает непреодолимое желание изменить объективную действительность, а другие живут привычно или пассивно?

– с какого момента инициатива приобретает форму правовой?

– необходимо ли нормативное оформление политической инициативы?

– чем отличается правовая инициатива от политической?

– чем вызвана неоднозначность трактования правовой инициативы в разных нормативных правовых актах?

– с какого момента инициатива начинается, при каких обстоятельствах изменяется и когда оканчивается? и т. д.

И. В. Михеева констатирует, что в начале XX в. С. А. Корф разделяет понимание законодательной инициативы: 1) в узком смысле – как «принудительный момент, когда законодательные или законосовещательные органы, т. е. органы, готовящие проект закона для санкции, обязаны начать свою деятельность»; 2) в широком смысле – как «возбуждение самого вопроса о недостатке, пробеле, устарелости закона, т. е. о необходимости издания нового закона». В данном понимании к субъектам, по мнению С. А. Корфа, принадлежат высшие учреждения (Государственный совет, Сенат, Синод, министры и главноуправляющие). Наиболее важный аспект заключается в том, что к инициативе в широком смысле автор относит частные, сословные ходатайства, высказанные в печати мнения и др.<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Михеева И. В. Своеобразие законодательной инициативы в Российской империи // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1 (14). С. 54–58.

<sup>2</sup> См.: Корф С. Инициатива закона в русском праве // Право. 1902. № 1 (52). С. 586–593.

Основными конституционными актами советского периода стали Конституция РСФСР 1918 г., Конституция СССР 1924 г., Конституция СССР 1936 г., Конституция СССР 1977 г.<sup>1</sup>

С провозглашением 1 сентября 1917 г. республиканской формы правления произошла окончательная смена предыдущей политической системы. Послереволюционный период связан с повсеместным внедрением нового типа народного представительства – Советов. Принцип разделения государственной власти на ветви был отвергнут, политико-правовые парламентские теории уступили место научному обоснованию советской демократии, существовавшая до этого модель и тип парламентарно-правовой культуры прекратили существование, в связи с чем и парламентаризм, как комплексное явление, перестал быть элементом общественно-политического устройства. «Вся власть отныне принадлежит Советам. Комиссары бывшего Временного Правительства отстраняются. Председатели Советов сносятся непосредственно с Революционным Правительством»<sup>2</sup>.

На данном этапе наблюдается полное выпадение двух существенных элементов парламентаризма из четырехзвенной структуры: теории парламентаризма и парламентской правовой культуры. Оставшиеся два элемента были существенно трансформированы.

Конституцией РСФСР 1918 г. понятие «инициатива» или «законодательная инициатива» не рассматривается. Вызывает интерес следующая интерпретация деятельности Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов: «...рассматривает и утверждает проекты декретов и иные предложения, выносимые Советом Народных Комиссаров». По логике под иными предложениями и скрывалась законодательная инициатива. Сам Совет Народных Комиссаров «издает декреты, распоряжения, инструкции и вообще принимает все меры, необходимые для правильного и быстрого течения государственной жизни»<sup>3</sup>. В то время как теория права уже разрабатывала концепцию о правовой инициативе и ее стадиях, правящая партия выбирала более сухой и менее конкретный язык. Налицо поверхностные знания юридической техники хотя бы по причине неоднозначности в понимании правильных мер для течения государственной жизни.

---

<sup>1</sup> См.: Бекетова С. М., Захаров Д. О. История развития законодательного процесса в России // Вестник Воронежского государственного университета. 2011. № 2. С. 37–46.

<sup>2</sup> История Советской Конституции: сб. док. 1917–1957 гг. / отв. ред.: Д. А. Гайдук, В. Ф. Коток, С. Л. Ронин. М.: Изд-во АН СССР, 1957. С. 14.

<sup>3</sup> Там же. С. 80.



Новая редакция Конституции 1924 г. прямо указала, что процесс становления правового акта от обозначения пробела в правовом регулировании до принятия конкретного декрета, распоряжения или постановления называется процессом восхождения<sup>1</sup>. Статья 22 гласит, что «законопроекты, восходящие на рассмотрение Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик, получают силу закона лишь при условии принятия их». В главе 5 «О Президиуме Центрального Исполнительного Комитета Советских Социалистических Республик» правовую инициативу можно интерпретировать как внутреннее психологическое побуждение, но не как стадию правотворческого процесса. В компетенцию указанного органа входят полномочия по рассмотрению законодательных проектов, их утверждению, внесению на рассмотрение вышестоящему органу для принятия окончательного решения. Исходя из современных реалий понимания законодательной инициативы, выходит, что такая процедура имеет несколько ступеней: инициатива перед субъектом законодательной инициативы, инициатива перед нижней палатой парламента, инициатива перед верхней палатой парламента, инициатива перед президентом или председателем партии. Представляется, что интерпретация восхождения нормативного документа имеет под собой более понятную с точки зрения логики процедуру.

Наибольший интерес в контексте инициативных групп и формирования гражданского общества, а также алгоритма формирования такого института представляет ст. 126 Конституции СССР 1936 г. «В соответствии с интересами трудящихся и в целях развития организационной самостоятельности и политической активности народных масс гражданам СССР обеспечивается право объединения в общественные организации: профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества, а наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса, трудящихся крестьян и трудовой интеллигенции добровольно объединяются в Коммунистическую партию Советского Союза, являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так

---

<sup>1</sup> См.: Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Официальное издание ЦИК Союза ССР. М., 1924. Ст. 18.

и государственных»<sup>1</sup>. Одновременно появляются новые палаты парламента и Совет Союза и Совет Национальностей, которые Конституцией СССР 1936 г. наделяются правом законодательной инициативы.

Анализируя конституции СССР и РСФСР, можно проследить общий вектор и общую правовую политику, свойственную как РСФСР, так и СССР в целом. Основой стратегического развития являлось гражданское общество – интеллигенция, социально активная часть населения, объединяющаяся в группы и товарищества. Процедура борьбы с коллизиями и пробелами в праве называлась «предложения по изменению законодательства», а стадии правотворческого процесса – восхождением нормы права. Инициатива не воспринималась исключительно как часть правовой процедуры, под ней понималась активная гражданская позиция, стремление изменить мир к лучшему. В советский период правовая инициатива воспринималась скорее как психологическая потребность отдельных граждан или как политический порыв социальных групп.

Уже в Конституции СССР 1977 г. инициатива принимает новую интерпретацию как часть политического явления, стадия волеизъявления народа и часть законодательного процесса. Статья 3 гласит: «Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело». В статье 16 указано: «Руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития, с учетом отраслевого и территориального принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций». Статья 112: «Внеочередные сессии созываются Президиумом Верховного Совета СССР по его инициативе». В статье 113 уже речь идет о стадии правотворчества: «Право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР принадлежит Совету Союза, Совету Национальностей, Президиуму Верховного Совета СССР, Совету Министров СССР, союзным рес-

---

<sup>1</sup> Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. 2-е изд., доп. М.: Политиздат, 1987. С. 310.

публикам в лице их высших органов государственной власти, комиссиям Верховного Совета СССР и постоянным комиссиям его палат, депутатам Верховного Совета СССР, Верховному Суду СССР, Генеральному прокурору СССР. Правом законодательной инициативы обладают также общественные организации в лице их общесоюзных органов». При этом в статье 114 говорится о порядке внесения проектов законов в законодательный орган. Таким образом, не ясна разница между законодательной инициативой и процедурой внесения проекта закона соответствующим субъектом. Третий абзац указанной статьи вносит еще более смутные представления о том, в чем советская власть видела инициативу: «Проекты законов и другие наиболее важные вопросы государственной жизни решением Верховного Совета СССР либо Президиума Верховного Совета СССР, принятым по их инициативе или по предложению союзной республики, могут быть вынесены на всенародное обсуждение»<sup>1</sup>. Указанные обстоятельства позволяют говорить том, что законодательная инициатива, правовая инициатива, инициатива как явления не получили достаточной теоретической разработки, использовались и продолжают использоваться в разных интерпретациях, в большинстве случаев подразумевают исключительно деятельность физических или юридических лиц, связанную с порывом, направленным на изменение политического, правового пространства, или механизмом функционирования отдельных общественных отношений.

Уже в Конституции 1993 г. инициатива употребляется всего в трех значениях. Параграф 2 ст. 93 трактует инициативу как волеизъявление: «Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой». Статья 104 дважды упоминает инициативу и оба раза как часть правотворческого процесса: «Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения»<sup>1</sup>.

Анализ современных нормативных правовых актов показал неоднозначность в понимании не только инициативы как факта волеизъявления, но и правовой инициативы как стадии правотворческого процесса. Указанная терминология используется полярно противоположно, несмотря на действующую юридическую силу.

В контексте Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>2</sup> инициатива упоминается дважды. Первый раз как волеизъявление, второй раз как институт устранения коллизий и пробелов в праве. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> трактует инициативу как волеизъявление граждан, а также как волеизъявление кандидатов. Согласно ст. 27 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 182-ФЗ «Об общественных объединениях» общественные объединения имеют право «выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти»<sup>4</sup>. Статья 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup> предоставляет право законодательной иници-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Об общественных объединениях: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>5</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

циативы высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления. Это вдвойне интересно, учитывая положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, где правотворческая инициатива граждан является одной из форм непосредственной демократии.

Главный теоретический вывод, который можно сделать на основе исследования, это тот, что, несмотря на большое количество работ, затрагивающих указанные проблемы, до настоящего времени среди ученых и практиков не существует согласия по основным вопросам, а соответственно и системы необходимых теоретических положений. Это самым негативным образом сказывается и на нормативном регулировании, и на практике государственно-правового строительства.

Особенность положения Российской Федерации здесь в том, что у нас в стране не существует единого федерального закона, в котором были бы прописаны правовые, управленческие и организационно-технические аспекты, связанные с правовой инициативой. Отсутствие единого правового акта будет постоянно приводить к тому, что при решении любого частного вопроса придется опять наткнуться на нерешенность более общих принципиальных вопросов. Представляется необходимым в виде рекомендации высказать предложение о разработке и принятии федерального закона о правовой инициативе в Российской Федерации, в котором раскрыть все принципиальные моменты и стороны этой важнейшей деятельности, находящейся на стыке институтов гражданского общества и институтов государственной власти. Это поможет закрепить важнейшую форму реализации демократических принципов. В том числе в этом законе можно будет решить практическую проблему дифференциации правовой инициативы от законодательной.

Подводя итог рассуждению в разрезе историко-правового развития нашей страны, приходится констатировать, что инициатива связана с волеизъявлением и используется в специальной, нормативной и научной литературе именно таким образом. По мнению большинства ученых различных исторических этапов, законодательная инициатива – это деятельность уполномоченных на то субъектов по активизации процесса принятия нормативного правового акта в той или иной области.

---

<sup>1</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Можно с уверенностью констатировать, что в досоветский, советский и в постсоветский периоды правовую инициативу воспринимали исключительно как часть законотворческого процесса, она не рассматривалась как неотъемлемое право человека и гражданина, не воспринималась как форма политической и правовой активности граждан.

Вместе с тем новое время требует нового понимания правовых политических и общественных явлений, их осмысления и выстраивания необходимой тактики стратегического развития страны – правовой политики.

## **§ 2. Соотношение механизма действия права и правовой инициативы в современной России**

Размышляя о соотношении механизма действия права и правовой инициативы, современных тенденциях развития научной мысли в указанном направлении, молодой ученый вынужден обращаться к более опытным и авторитетным авторам<sup>1</sup>. Процесс преемственности поколений очень ценен и позволяет не только сэкономить время, исчисляемое годами, но и найти тот единственный верный путь, сокрытый в объемах перегруженного понятийного аппарата, в томах скомпилированных научных изысканий, дублирующих друг друга синонимами до тех пор, пока возможны алгебраические вариации построения одного и того же предложения в зависимости от расположения в нем слов. Благодаря рассуждениям таких авторов, как А. В. Малько<sup>2</sup>, В. А. Рудковский, Н. Н. Вопленко<sup>3</sup>, О. Ю. Рыбаков, Б. Н. Мальков<sup>4</sup> и др. представляется возможным упорядочить поток

---

<sup>1</sup> См.: Попов В. В. Соотношение права и законодательства: предпосылки рассмотрения через призму семиотического треугольника // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 2. С. 127–137.

<sup>2</sup> См., например: Правовая жизнь российского общества в условиях глобализации: монография / под ред. А. В. Малько. М.: Проспект, 2017.

<sup>3</sup> См.: Вопленко Н. Н., Рудковский В. А. Основные принципы права: понятие и классификация // Вестник Волгоградского государственного университета. 2013. № 1 (18). С. 5–11.

<sup>4</sup> См., например: Научная школа. Теоретико-философские и исторические основы правовой политики российского государства / рук. О. Ю. Рыбаков. М., 2015. 49 с.

информации в рассматриваемой сфере и обоснованно спроецировать собственные мысли.

В настоящее время в правовой действительности размыты представления о механизме действия права. Преимущественное количество рассуждений сводятся к механизмам правового регулирования, где слово «механизм» понимается как способ реализации, а не как система взаимосвязанных элементов. «В научных работах о понятии, методах, механизмах действия права имели место разноплановость и отсутствие единства терминологии. Порой с одинаковыми названиями рассматриваются разные по объему, смыслу, содержанию явления. Так, некоторые авторы не различают понятия «механизм реализации права» и «механизм реализации норм права»<sup>1</sup>. На наш взгляд, механизм реализации права в современной России нельзя понимать узко, без осмысления как процессуальных, так и материальных особенностей. В. И. Гойман утверждает, что «механизм действия права можно определить как сложно организованную систему социально-правовых средств (принципов, предписаний, институтов, действий или мер социального и юридического свойства), рассматриваемую в единстве и во взаимосвязи с социальной деятельностью людей, их интересами и потребностями и связанную с обеспечением (направлением, подчинением, поощрением) достижения целей этой деятельности в определенных общественных условиях и конструктивными (правовыми) способами»<sup>2</sup>. Научно-исследовательская работа В. И. Гоймана датируется 1992 г., когда после развала СССР активная часть гражданского общества и оставшаяся интеллигенция искренне верили в то, что право является зеркалом социальной деятельности людей, их интересами и потребностями, годы бюрократизации чистой идеи привели к невозможности принятия данного утверждения. Как показывает опыт современной России, позитивное право может представлять собой систему роковых ошибок, необдуманых решений, непросчитанных шагов и т. д., не говоря уже о том, что современные субъекты правотворчества

---

<sup>1</sup> См.: Ленчик В. А. Механизм действия права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 20 с.

<sup>2</sup> Гойман В. И. Действие права: методологический анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 119.

далеко не всегда владеют юридической техникой, а часто просто ленятся провести анализ уже действующих норм.

Механизм действия права не может быть эфемерен, для его осознания необходимо понимать, что это совокупность как действий отдельных лиц (субъектов), в том числе и в доправовой сфере, так и государственных институтов, призванных эти действия контролировать, регистрировать и процессуально оформлять. При этом механизм действия права не может существовать без правовых инициатив гражданского общества, так как именно оно определяет вектор дальнейшего развития страны. «С указанной точки зрения личность (коллектив людей) выступает не только как объект правового воздействия, но и как источник, формирующий право. В этом смысле человеческая личность предстает силой, творящей и преобразующей посредством права социальную действительность»<sup>1</sup>. «Одной из важных задач юридической науки является исследование механизма действия права. Это имеет не только познавательное, но и практическое значение для дальнейшего совершенствования правового регулирования, повышения эффективности законодательства, упрочения законности»<sup>2</sup>.

Ряд авторов включают в механизм действия права процессы правообразования и правотворчества. Так, С. А. Комаров, рассуждая о механизме правового воздействия, включает в этапы реализации права правовое воспитание, правовую культуру, выделяет этап правотворчества<sup>3</sup>. На наш взгляд, говоря о механизме действия права, необходимо вносить ясность, о каком праве идет речь. Если о природных потребностях человека на достойное существование и о механизме реализации естественно-правовых основ в систему позитивного права, то нельзя не согласиться с профессором С. А. Комаровым. В случае если речь идет только о позитивном праве, то само словосочетание «механизм действия права» отсекает возможность наличия в нем стадий правотворчества. В этой плоскости право уже принято, юридический факт состоялся и ученых интересует алгоритм

---

<sup>1</sup> Гойман В. И. Действие права: методологический анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 119.

<sup>2</sup> Ленчик В. А. Механизм действия права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 20 с.

<sup>3</sup> См.: Комаров С. А. Механизм правового воздействия // Теория государства и права: курс лекций. М.: БЕК, 2007. 574 с.



действий с момента появления нормы права в законе до ее фактического применения на практике. Данный процесс обусловлен и существованием институтов власти, и мерами государственного принуждения, и способами реализации норм права, институтами реабилитации, контроля и надзора. В своей совокупности с процессуальными действиями уполномоченных субъектов эти обстоятельства и будут формировать механизм действия права.

Анализ правовой мысли видных ученых в области теории права позволил систематизировать представление о механизме действия права в современном государстве. Полагаем, что стоит говорить о двух отдельных его видах: естественно-правовом и позитивном. Естественно-правовой механизм действия права представляет собой алгоритм претворения в жизнь необходимых условий существования человека и гражданина, он включает в себя определение круга приоритетных ценностей, таких как жизнь, здоровье, половая неприкосновенность, неприкосновенность жилища, свобода мысли, свобода совести и т. д., процесс правотворчества и правозащитную функцию государства.

Во втором случае под механизмом действия права подразумевается формат, когда право интерпретируется как закрепленное на страницах нормативного правового акта правило поведения. При таком понимании механизм носит процессуальный, административно-управленческий, институциональный характер. Об этом между строк упоминал профессор В. А. Шабалин, говоря о том, что механизм реализации права – это в том числе управленческая система<sup>1</sup>. С момента официального обнародования того или иного нормативного правового акта у лиц в зависимости от их правового статуса и от объективных обстоятельств имеется возможность применять, соблюдать или использовать предписания. Однако на этом механизм действия права не ограничивается, так как для его воплощения в жизнь создана целая сеть государственных институтов в зависимости от сферы общественных отношений, определены правоприменительные субъекты, установлен круг субъектов реализации, оговорена процедура начала, изменения или окончания правоотношения, обозначены принципы действия права в зависимости

---

<sup>1</sup> См.: Шабалин В. А. Системный анализ механизма правового регулирования // Советское государство и право. М.: Наука, 1969. № 10. С. 123–127.

от конкретной отрасли. Таким образом, механизм действия права – это комплексное многоплановое и многоуровневое явление, которое находит свое отражение в правовой и правозащитной политике. «Это приводит к выводу о целесообразности постановки вопроса о системном механизме, который охватывает все стороны и все аспекты действия права. Такой подход должен основываться на широком правопонимании, исходить из того, что нормы законов и других нормативных актов призваны отражать то право, которое органически присуще данному обществу, отражать динамику правовых процессов, происходящих в обществе, демонстрировать сам характер и последовательность воздействия всей совокупности факторов на возникновение, фиксацию и осуществление норм права»<sup>1</sup>.

Особое место в механизме действия права занимает правовая инициатива, это современный инструмент изменения правовой действительности. Наш мир претерпевает постоянные, ежедневные и ежеhourные изменения. Казавшееся недозволенным еще несколько лет назад сегодня приобретает статус обыденности. Сложно представить регион СССР, где бы боролись за права сексуальных меньшинств, а в современной действительности некоторые бывшие республики некогда единой страны упрекают Россию за недостаточную терпимость к этому явлению<sup>2</sup>. Каждый современный гражданин пользуется смартфоном, персональным компьютером, ноутбуком, а ведь прошла только одна человеческая жизнь с момента изобретения первого в мире компьютера «Марк-1» в 1941 г. Речь идет о том, что правовая действительность не может больше существовать по клише, правовые изменения претерпевают существенное ускорение, Россия просто не успеет за мировым сообществом, если не начнет изменяться во всех сферах, особенно в инновационных, где существуют колоссальные пробелы и коллизии в праве. Платформы типа Instagram и Facebook становятся новыми рынками сбыта, в них своя субкультура, в них развивается бизнес без всякого контроля со стороны государства, правоохранительных органов и налогов. Бюджетная сфера несет колоссальные убытки. Самое важное, что необходимы специальные знания как в правовой, так и в рассматриваемой сфере

---

<sup>1</sup> Ленчик В. А. Механизм действия права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 20 с.

<sup>2</sup> См.: Кара-Мурза С. Г. Манипуляция сознанием. М.: ТД Алгоритм, 2015. 563 с.

(микросреде), общеизвестные субъекты законодательной инициативы в нашем узком понимании – должностные лица, государственные служащие и институты власти – не справляются с текущими проблемами уже сегодня. Нужны инициативные группы специалистов, осознающих происходящие явления, способных установить адекватные правила поведения. Похожая ситуация складывается во многих областях: это и использование дронов, и новые виды социальной зависимости или девиации, и закрытые форумы, и использование так называемых мессенджеров, и современная медицина с ее искусственно выращенными имплантами, биткойны и многое другое. Вот почему колоссально важно перейти к новому осознанию механизма действия права и правовой инициативы.

В контексте такого понимания правовая инициатива является отправной точкой по дальнейшему запуску механизма действия права. Она включает в себя уяснение конкретной проблемы в сфере общественных отношений и формирование инициативной группы. Речь идет о том, что перед конкретным индивидом – специалистом в отдельной отрасли – возникает дилемма выбора вида правового поведения, он может остаться пассивен или проявить психологическую активность и правовую сознательность, другими словами, инициативу. К сожалению, на современном этапе развития общественных отношений в России наши граждане выбирают первый алгоритм действий, не оценивая критически то, что происходит вокруг, по принципу «всегда так жили и работали». Вместе с тем с каждым годом небезразличных граждан становится все больше, на протяжении 16 лет наш президент на ежегодных брифингах с населением демонстрировал возможность каждого гражданина участвовать в жизни страны, указывая, что и болезнь одного человека, и недостроенный мост или банкротство завода – это проблема всей страны, всего народа. Благодаря указанным усилиям граждане стали объединяться в инициативные группы, осуществлять общественный контроль нормативных правовых актов, работу отдельных министерств и ведомств. Весь государственный аппарат уже сегодня выработал такую правовую политику, в которой особое место уделено некоммерческим организациям молодежи и их инициативам. «Будущее за теми, кто стремится быть современными в знаниях, в профессии, в компетенциях, кто чувствует вызовы и требования времени, умеет воспринимать и внедрять новое, кто ставит перед собой задачу быть лидером

в отрасли»<sup>1</sup>. Таким образом, необходимо создать целостную систему мер, при которых человек стал бы истинно действующим субъектом права<sup>2</sup>. обстоятельно изученный механизм действия права в его историческом развитии можно найти в диссертационном исследовании В. А. Ленчик, где ученый анализирует подход профессора А. С. Мордовца, указывая на идеализм в механизме реализации права, так как, по мнению ученого, он направлен на защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану основных форм собственности. Интерес вызывает подход к проблеме В. П. Казимирчука, где узкое понятие механизма действия права представляет собой доведение правовых норм и предписаний до всеобщего сведения постановкой в законах и правовых актах.

Наше понимание механизма действия права намного шире, оно не сводится к пониманию способов реализации права, не носит эфемерный психологический, социальный или юридический характер в силу того, что они все взаимосвязаны и не могут существовать один без другого, по этой же причине мы не видим необходимости в указанной классификации.

Механизм действия права – это сложная, многоэтапная система, она включает в себя материальную и процессуальную стороны и условно может быть разделена на несколько этапов.

Первый этап – этап правовой инициативы, важно помнить, что под правовой инициативой в этом контексте мы понимаем не стадию правотворчества, а инициативу по изменению правил поведения, еще не возведенных в статус закона. Уместным в данном случае будет и тезис, что субъекты права могут добросовестно заблуждаться, когда речь идет о наличии правовой нормы, и на протяжении нескольких лет ее послушно соблюдать, хотя в системе законодательства она может быть не закреплена. Своеобразный правовой инфантилизм – наоборот. На наш взгляд, правовая инициатива может явиться источником права. В своей профессиональной деятельности в любой отрасли мы часто сталкиваемся с пробелами и коллизиями в праве, но не обращаемся за мерами прокурорского реагирования, не ждем новой

---

<sup>1</sup> Путин: будущее за теми, кто стремится быть современными. URL: <https://www.vesti.ru> (дата обращения: 15.11.2019).

<sup>2</sup> См.: Ленчик В. А. Механизм действия права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 20 с.

нормы и не ищем аналогии в других отраслях права, а обращаемся в регионы к своим коллегам с единственным вопросом: «Какова применительная практика?» Нарботки специалистов в узкопрофильной области и лягут в основу правовой нормы.

Следующий этап – это этап нормотворческой инициативы и нормотворчества. На основании опыта, целесообразности и необходимости правового регулирования отдельных общественных отношений правовую инициативу подхватывают специальные субъекты нормотворчества, придают ей необходимую процессуальную форму, включают административные ресурсы, готовят обоснование. Объективной проблемой выступает факт неурегулированности перехода от правовой инициативы на местах до уполномоченных субъектов.

Третьим этапом выступает этап административной процедуры (обсуждение, принятие, обнародование) нормативного правового акта. Останавливаться на нем дополнительно нет необходимости, так как он подробно описан в общей теории права.

Следующий, незаслуженно забытый теоретиками этап – институциональный этап, или этап подведомственности. Любую норму права в государстве реализует невымышленный персонаж. В общей части нормы или в преамбуле к дополнению (изменению) закона указано на полномочия того или иного государственного органа (института). Механизм реализации права не может существовать без надзирающих, применяющих и регулирующих государственных органов, между которыми самой нормой распределены полномочия. При этом надо отдавать себе отчет, что субъекты правовой инициативы, субъекты нормотворчества, субъекты правоприменения, субъекты контроля и надзора, субъекты регулирования и собственно целевые субъекты в большинстве случаев отличаются по своему составу и правовому статусу. Таким образом, на этом этапе будет существовать основной субъект – именно тот орган, который призван реализовывать норму права. Этот субъект будет вынужден провести инкорпорацию и включить новую норму права в круг своих прав или обязанностей.

Пятый этап – это непосредственно этап реализации нормы различными способами и методами. На наш взгляд, именно этот этап в большинстве случаев ассоциируют с механизмом действия права.

Заключительный этап представляет собой анализ правоприменительной практики с целью последующей обоснованной правовой инициативы.

Таким образом, в структуре механизма действия права свое особое место занимает правовая инициатива. Для обоснования новизны своих научных изысканий ряд авторов идентифицировали ее и как социальную инициативу<sup>1</sup>, и как народную инициативу<sup>2</sup>, однако наиболее удачным, на наш взгляд, является понимание А. В. Малько: «Правовая инициатива заключается в том, что субъекты имеют возможность своими целенаправленными правомерными действиями вызывать к жизни субъективные права и обязанности, изменять или прекращать их, достигать тех или иных юридических последствий»<sup>3</sup>.

В связи с этим представляется возможным сформулировать предварительное, рабочее определение механизма действия права в России – это совокупность взаимосвязанных и последовательных стадий воплощения правовой инициативы в правовую политику государства, а также реализация уже имеющихся правовых норм и предписаний в поведение юридических и физических лиц посредством выполнения действий уполномоченными субъектами под угрозой применения мер государственного принуждения.

Немаловажно сформулировать понятие «место правовой инициативы в механизме действия права».

На наш взгляд, правовая инициатива в контексте механизма действия права имеет особое значение и может существовать в нескольких формах реализации.

Первая форма предполагает материальный характер понятия «правовая инициатива», в этом формате она рассматривается как право инициировать определенные политические или правовые изменения, как элемент правовой активности человека и гражданина. При этом по своим характеристикам относится к правоспособности.

---

<sup>1</sup> См.: Малько А. В., Агаберкова Л. Г. Законодательная инициатива как особая разновидность правовой инициативы // Юридическая наука. 2016. № 6. С. 34.

<sup>2</sup> См.: Афиногенов Д. В. Законодательная инициатива граждан и их объединений в Российской Федерации. URL: <http://www.civisbook.ru> (дата обращения: 15.11.2019).

<sup>3</sup> Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. 3-е изд., доп. и перераб. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. С. 230.

Вторая форма правовой инициативы носит активно-волевой характер и наступает в том случае, когда человек и гражданин воспользовался своим правом на правовую инициативу и реализует его. По своим характеристикам такая форма ближе к дееспособности человека и гражданина.

Третья – процессуальная форма – близка по содержанию к законотворческой инициативе и представляет собой определенный процесс восхождения идеи о необходимости правового регулирования отдельных общественных отношений в конкретную норму.

Особенностью, отличающей вторую форму от третьей, выступает тот факт, что человек и гражданин далеко не всегда владеет информацией об алгоритмах инициации правовых изменений в силу правового нигилизма, инфантилизма, низкой общей эрудиции и т. д., при этом психологическая потребность, внутренняя убежденность в несправедливости принятия тех или иных решений побуждают его менять окружающую действительность всеми возможными способами. При таких обстоятельствах появляются новые виды реализации правовой инициативы, о которых долгое время замалчивает в силу нежелания воспринимать всерьез IT-поколение, рожденное в начале 2000-х гг., но при этом бурно реагирующее на любое проявление несправедливости или нецелесообразности политических и правовых действий (как им кажется). Речь идет о видеообращениях, рассылках в мессенджерах, сборе средств из социальных сетей, формировании общественных объединений в социальных сетях, одномоментной остановке транспортных средств, выключении света, отказе от водопроводной воды, расклеивании наклеек типа «Стоп Хам», «Я паркуюсь, где хочу» и т. д. При этом субъекты реализации таких действий активнейшим образом используют парадигму «Все разрешено, что прямо не запрещено».

Таким образом, правовая инициатива в механизме действия права представляет собой неоднозначное явление, которое может быть как основой для изменений норм действующего законодательства, процессуальным алгоритмом приведения закона в жизнь, так и спонтанным волеизъявлением народных масс.

### § 3. Современное состояние правовой инициативы в России

Бурное развитие общества и государства приводит к осознанию необходимости участия в государственных явлениях активной, образованной молодежи. Становится очевидной невозможность построения правового государства, комфортного для проживания и развития, без части населения, которую в советский период называли интеллигенцией, а сегодня принято считать гражданским обществом. С этой целью в рамках государственной политики создается все больше и больше институтов, направленных на повышение активности молодого населения. Это такие проекты, как «Лидеры России», «Управляй», «Росмолодежь», «Фонд президентских грантов», «Я волонтер» и многие другие.

Прогресс в различных сферах жизни напрямую зависит от политической, правовой, научной активности современного поколения. Вместе с тем анализ нормативных правовых актов показал неоднозначность понимания не только инициативы как вида волеизъявления, но и правовой инициативы как стадии правотворческого процесса. В Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» термин «инициатива» встречается дважды. Первый раз как волеизъявление в ст. 21: «Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции»; второй раз в ст. 31, наделяющей уполномоченного правом реализовывать институт устранения коллизий и пробелов в законодательстве: «Уполномоченный вправе: обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае,



если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации»<sup>1</sup>. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» трактует инициативу как волеизъявление граждан и кандидатов, а также вводит понятие инициативной группы – группы граждан с активной гражданской позицией, призванной инициировать процесс проведения референдума, вести деятельность по поддержке того или иного кандидата, осуществлять сбор подписей<sup>2</sup>.

Таким образом, названные законы определяют инициативу исключительно как волеизъявление отдельных лиц или социальных групп. В то же время Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не считает законодательной или правовой инициативой предложения по изменению конкретных нормативных документов. Согласно ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» право законодательной инициативы «в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации»<sup>1</sup>. Это вызывает особый интерес в связи с тем, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правотворческая инициатива граждан относится к формам непосредственной демократии на местном уровне, решение которой носит рекомендательный характер. Положение правотворческой инициативы в системе форм прямого волеизъявления граждан определяется тем, что она применяется как способ участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления<sup>2</sup>. «Правотворческая инициатива – это право населения муниципального образования участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных актов. Правотворческую инициативу также определяют как вхождение в компетентный орган с предложением принять нормативный юридический акт, а зачастую и внесение проекта такого акта»<sup>3</sup>. Исходя из диспозиции норм указанных выше законов, правотворческая инициатива является возможностью участия граждан в правовой жизни муниципального образования и субъекта Российской Федерации. В этом контексте понимание правовой инициативы представляется более логичным, так как согласно Конституции Российской Федерации «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», т. е. законодательная инициатива выступает одной из форм реализации власти народа. «В этом отношении регионы России обогнали центр, поскольку во многих субъектах Федерации народная инициатива уже стала правовой нормой. Эта форма прямой демократии установлена не менее чем в 20 субъектах Российской

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Конституционное право: энцикл. словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Норма: Норма-Инфра-М, 2014. С. 260.

Федерации, что можно считать достаточно широким распространением нового для нашей страны института власти. Законотворческая инициатива называется также „народная законотворческая инициатива“ (Иркутская область), „народная правотворческая инициатива“ (Липецкая, Ярославская, Калужская области), „народная инициатива (граждан)“ (Томская область), „законодательная инициатива граждан“ (Тамбовская, Липецкая, Волгоградская, Свердловская, Астраханская, Смоленская, Омская области). При этом в Уставе Волгоградской области существует также „гражданская инициатива“, которая является формой обращения (заявления), поскольку не предполагает обязательного рассмотрения законодательного предложения в парламенте»<sup>1</sup>. Следовательно, если законодательная инициатива проявлена полномочным субъектом, то она будет императивной, обязательной для правотворческого органа. Однако когда она исходит от организаций или лиц, не имеющих на то специальных полномочий, ее чаще всего рассматривают как обращение граждан и организаций<sup>2</sup>, не предают особого значения.

Рассуждая об инициативе, о правовой и законотворческой инициативе в разрезе историко-правового пространства нашей страны, можно констатировать, что они связаны с волеизъявлением и применяются в специальной, нормативной и научной литературе в некоторых случаях как синонимы волеизъявления. Законодательная инициатива – это деятельность уполномоченных на то субъектов по активизации процесса принятия нормативного правового акта в какой-либо области. Правотворческая инициатива – более широкое понятие, которое включает и законодательную инициативу, так как подразумевает сбор, анализ, выявление пробелов или коллизий в праве, либо в упрощенном варианте используется как синоним законодательной инициативы.

Если в случае с волеизъявлением все предельно ясно, то дифференциация законодательной инициативы от правовой, а также само понимание этих явлений вызывают множество вопросов.

На наш взгляд, законодательная инициатива – это деятельность уполномоченных на то субъектов по активизации процедуры

---

<sup>1</sup> Афиногенов Д. В. Законодательная инициатива граждан и их объединений в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2013. № 12 (67). С. 15.

<sup>2</sup> См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

законотворчества или восхождения закона. Она реализуется в стране на всех уровнях, но действует исключительно в поле позитивного права и может иметь и материальный, и процессуальный характер. Законодательная инициатива как правовой институт, предоставляющий конкретному лицу, группе лиц, политическому или социальному объединению возможность участвовать в процессе законотворчества, а также устанавливающий определенные условия такой работы (гипотезу), есть статическая (материальная) законодательная инициатива. Сбор, анализ, поиск, мониторинг, выявление коллизий, пробелов, технических ошибок в правовой норме – части законодательной инициативы: в большинстве случаев они входят в круг обязанностей ее субъектов. Процесс реализации этого права в соответствии с законодательством, алгоритмы конкретных действий, последовательность, бланки и их регистрация – не что иное, как процессуальная законодательная инициатива.

С правовой инициативой ситуация обстоит по-другому. Сторонники естественно-правовой теории права считают, что невозможно говорить только о конкретных субъектах, которые управомочены менять правовую действительность. Уже сегодня назрела острая необходимость в юридических возможностях участия человека и гражданина по вопросам правового регулирования во всех областях общественных отношений и выстраивания политической стратегии страны в целом. Однако в России институт правовой инициативы граждан не урегулирован должным образом. Закон потерял свою сущность: ранее это слово в гносеологическом смысле подразумевало незыблемость, а сегодня служит синонимом бюрократии. «Чем ближе государство к падению, тем многочисленнее его законы»<sup>1</sup>. В данном контексте активизировать правовую инициативу затруднительно: граждане не верят, что их голоса будут услышаны. В связи с этим в обозримом будущем упрощение механизма правовой инициативы человека и гражданина представляется неотъемлемой частью конституционно-правовых основ и залогом реализации основных демократических ценностей.

Правовая инициатива вот уже на протяжении века за редким исключением отождествляется с законодательной и правотворческой

---

<sup>1</sup> Тацит Корнелий. Сочинения в двух томах. Т. 2. История / пер. Г. С. Кнабе. М.: Ладомир, 1993. С. 314.

инициативой. Такое положение вещей не позволяет в полной мере воспользоваться механизмом защиты прав и законных интересов человека и гражданина. Понятие правовой инициативы пока не получило необходимой теоретической разработки. Да и сам термин практически не используется. Вместе с тем законодательная инициатива является частным проявлением правовой инициативы<sup>1</sup>.

Общеизвестно, что законотворческая инициатива – это стадия правотворческого процесса, состоящая в предусмотренном законом праве определенных органов и лиц вносить в законодательный орган власти законопроект либо входить с предложениями о необходимости принятия, изменения, отмены действующих законов. Закрепляя право определенных субъектов на инициативу в решении тех или иных вопросов, законодатель, во-первых, признает социальную значимость соответствующих отношений и необходимость их правового упорядочения; во-вторых, вводит инициативную деятельность в определенные правовые рамки (субъекты, основания, юридические последствия и пр.); в-третьих, придает такой деятельности организованный и целенаправленный характер; в-четвертых, обеспечивает ее соответствующими государственно-правовыми гарантиями и т. д. Но главное состоит в том, что, устанавливая указанное право, законодатель стремится к достижению определенного социально-правового эффекта: формированию более совершенного законодательства, стимулированию социально активной и ответственной позиции территориального самоуправления и т. д.<sup>2</sup>

В различных отраслях права были предприняты попытки размышления о феномене правовой инициативы, анализ которых показал разрозненность в ее восприятии и понимании. Так, Е. В. Головина рассматривает указанную категорию исключительно через призму цивилистического подхода и предлагает следующее определение, упуская из вида заданный ей же гражданско-правовой подход: «...правовая инициатива: это свобода (независимость) субъекта гражданского права в определении своего поведения и приоритетных

---

<sup>1</sup> См.: Рудковский В. А. Ценность инициативы в правовой жизни современного общества // Право как ценность и средство государственного управления обществом: сб. науч. тр. / под ред. П. В. Анисимова, В. А. Рудковского. Волгоград: ВА МВД России, 2010. Вып 7. С. 79.

<sup>2</sup> Там же. С. 82.

направлений собственной деятельности, выраженная в форме конкретных действий, имеющих целью порождение определенных правовых последствий, и обусловленная, с одной стороны, активностью и целесообразностью человеческого мышления и мотивированными поведенческими особенностями человеческой личности, с другой стороны, материальными потребностями (нуждами) субъекта»<sup>1</sup>. В советский период правовая инициатива понималась как право специально уполномоченных органов или лиц вносить проекты или предложения об издании, изменении или отмене актов на рассмотрение правотворческих органов, обязанных рассмотреть указанные предложения<sup>2</sup>. Достаточно логично рассуждает Б. В. Дрейшев, констатируя, что нормативные акты принимаются и разрабатываются и по инициативе органов и лиц, которые субъектами права инициативы не являются. При внесении проекта или предложения об издании нормативного акта возникает правовое отношение между органом (или лицом), проявляющим инициативу, и правотворческим органом. На стадии инициативы должны выявиться целесообразность и обоснованность каждого предложения. Все связанные с этим действия составляют содержание отношений, имеющих процессуальный характер и составляющих стадию правовой инициативы. Под стадией правовой инициативы Б. В. Дрейшев понимает комплекс общественных отношений и связанных с ними материально-технических действий, осуществляемых на основе норм права, по подготовке и внесению проектов или предложений об издании, изменении или отмене нормативных актов<sup>3</sup>. В цивилистике встречается осознание правовой инициативы как приема гражданско-правового регулирования<sup>4</sup>. Таким образом, узкое и одностороннее восприятие правовой инициативы не позволяет должным образом осознать ее место

---

<sup>1</sup> Головина Е. В. Понятие правовой инициативы: цивилистический подход // Актуальные проблемы российского права. М.: Изд-во МГЮА, 2008. № 4 (9). С. 129–135.

<sup>2</sup> См.: Кириченко М. Г. Советское законодательство и принципы его применения. М.: Госюриздат, 1953. С. 32.

<sup>3</sup> См.: Дрейшев Б. В. О правовой инициативе и составлении проекта нормативного акта как стадиях правотворческой деятельности городских советов и их исполкомов // Правоведение. 1966. № 1. С. 12–16.

<sup>4</sup> См.: Флейшиц Е. А. Заключительное слово на научной конференции «Новые гражданские и гражданские процессуальные кодексы союзных республик» // Новые гражданские и гражданские процессуальные кодексы союзных республик: матер. науч. конф. (14–16 октября 1964 г.). М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1965. С. 197–202.

и роль в конституционном пространстве, определиться с конкретными субъектами ее реализации, с ее принципами и признаками. Наибольший интерес в связи с этим представляют размышления Л. И. Антоновой, которая дифференцирует законодательную инициативу от правовой: «Необходимо строго различать инициативу по созданию нормативных актов, исходящую от компетентных государственных органов, учреждений и отдельных лиц, наделенных правом законодательной инициативы, и правовую инициативу, исходящую от граждан, общественных организаций и госорганов, не наделенных указанным правом. Юридические последствия каждого из этих видов инициативы различны. Если предложение об издании нормативного акта исходит от органа или лица, обладающего правом законодательной инициативы в юридическом смысле, то соответствующий правотворческий орган обязан рассмотреть предложение и принять по нему определенное решение. Если же предложение поступило от лиц или организаций, не обладающих таким правом, то рассмотрение или отклонение проекта зависит от усмотрения правотворческого органа, который вовсе не обязан отвергать проект по этим формальным основаниям: он может рассмотреть проект и придать ему юридическую силу, несмотря на отсутствие у него юридической обязанности совершать эти действия»<sup>1</sup>. Таким образом, законодательная инициатива – это возбуждение перед законодательным органом вопроса о необходимости каких-либо правовых нововведений либо специально на то уполномоченными органами или лицами, имеющими право законодательной инициативы, либо организациями и лицами, не обладающими таковым правом, инициативное возбуждение которых вопроса об издании правового акта допускается в каждом конкретном случае по усмотрению соответствующего правотворческого органа.

Правовая инициатива может выражаться, во-первых, в обосновании необходимости того или иного регулирования определенного круга общественных отношений, т. е. в постановке вопроса об издании соответствующего правового акта; во-вторых, в представлении на рассмотрение правотворческого органа готового законопроекта. Разумеется, дальнейшее развитие правотворческого процесса будет

---

<sup>1</sup> Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 6.

различным в обоих случаях. Покажем это на примере законодательных органов. В случае возбуждения вопроса о необходимости создания какого-либо нормативного акта (без одновременного представления его проекта) Верховный Совет может обсудить в принципе вопрос о целесообразности предлагаемого нововведения и либо отклонить предложенную идею, либо одобрить ее и передать вопрос в одну из своих комиссий или в иной орган для рассмотрения и выработки соответствующего законопроекта (конечно, если вопрос требует законодательного урегулирования)<sup>1</sup>. Е. А. Лукашева указывает на то, что помимо совершенствования законодательства правовая инициатива выполняет функцию отражения группового (общественного) правосознания<sup>2</sup>.

Таким образом, на наш взгляд, при понимании и осознании правовой инициативы необходимо учитывать следующие ее особенности:

1. Правовая инициатива – это прежде всего возможность соответствующих субъектов реализовывать своими действиями предоставленные государством, международными нормами или нормами естественного права полномочия по изменению, прекращению или созданию механизмов защиты своих прав и законных интересов.

2. Правовая инициатива – это всегда активный, но в то же время добровольный процесс соответствующих субъектов, правовая инициатива не может протекать в форме соблюдения или исполнения, ее основная форма реализации – использование, за исключением тех случаев, когда формой ее реализации выступает законодательная инициатива, являющаяся должностной обязанностью определенного круга субъектов.

3. Правовая инициатива имеет собственный дуализм: с одной стороны, это процесс, направленный на создание норм и правил поведения, с другой – это право, позволяющее такой процесс реализовать.

4. Правовая инициатива является частью правовой политики государства, но при этом объединяет под собой законодательную и правотворческую инициативы.

---

<sup>1</sup> См.: Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 8.

<sup>2</sup> См.: Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность / Институт государства и права АН СССР. М.: Юрид. лит., 1973. С. 240.



5. Правовая инициатива охватывает весь спектр общественных отношений, она направлена не только на борьбу с пробелами и коллизиями в праве, но и на создание всех видов социальных норм. Если законодательная инициатива не может существовать вне позитивного права, а с течением времени, при возникновении социальных, экономических, политических обстоятельств, ее цели и задачи могут измениться, то правовая инициатива обладает относительной стабильностью, самостоятельностью и независимостью.

6. Правовая инициатива может идти в разрез с законодательной инициативой, несмотря на то, что последняя является ее частью. Инициатива граждан, общественных движений или объединений по изменению правового или политического пространства не всегда обусловлена нормами позитивного права. Так, правовая инициатива жителей Крыма по референдуму о процедуре включения в его состав Российской Федерации со стороны президента Украины и правительства расценивались как экстремистские действия, а граждан Украины с русскими корнями представитель власти народа называл предателями и оккупантами. Вместе с тем население полуострова реализовывало право на достойное существование, жилище, образование, медицинское обслуживание и другие естественные права человека.

7. Правовая инициатива – часть правовой активности человека и гражданина.

Правовая инициатива находит выражение в выборе нового пути или в выборе других средств достижения поставленной цели, она проявляется как способность к самостоятельным активным действиям, направленным на качественное преобразование устаревших методов регулирования.

Чем больше самостоятельность, тем больше возможность проявления инициативы, творческого потенциала у активной части населения, при этом правовая инициатива напрямую связана с политическими преобразованиями в стране. Речь идет о том, что без заинтересованности инициатива не возможна, за исключением случаев, когда она является обязанностью. Вместе с тем процесс обязательной правовой инициативы можно смело отнести к законодотворческой инициативе, так как обязанность всегда нормативно регламентирована. Дифференциация правовой инициативы от законодательной подтверждается и суждениями М. З. Рахимова, в которых он констатирует

широкий простор для проявления инициативы, открывающийся в связи с утвердившимся в законодательстве правилом: «разрешено все, что не запрещено законом».

В данном случае речь идет о тех границах, в которых может быть проявлена инициатива. Необходимо отметить, что научно обоснованная, четкая правовая база не сковывает инициативу. Инициативу сдерживают очень часто ведомственные инструкции, циркуляры, указания, распоряжения, характерные для так называемых одномерных воздействий, сводящихся только к ограничениям. Эти нормы и инструкции в основном создаются бюрократическим аппаратом. Выход за установленные инкорпорированные рамки принятого поведения квалифицировался как нарушение служебной дисциплины. Это преграждало дорогу общественно полезной инициативе. Такая ситуация тормозила процессы развития<sup>1</sup>.

Таким образом, представляется возможным сформулировать следующее рабочее определение понятия правовой инициативы: *правовая инициатива – это право, обусловленное естественными, физиологическими и психологическими потребностями, культурными и нравственными ценностями на предоставление возможности человеку и гражданину, а также различным объединениям и организациям своими действиями активизировать процесс реализации необходимых изменений в политической, культурной, духовной и правовой жизни общества и государства.*

Необходимо дифференцировать правовую инициативу от законодательной инициативы, только такое понимание позволит наметить перспективы развития указанных явлений в современном понимании права и государства.

Относительно современные научные изыскания в указанной области критикуют советский и постсоветский период понимания правовой и законодательской инициативы. Не вдаваясь в подробности, автор констатирует, что законодательная инициатива не может сводиться к механическому действию по внесению уже подготовленного законопроекта на рассмотрение уполномоченным органом, уверяя, что за таким юридическим фактом и началом правоотношений по инициации принятия законодательского процесса стоит долгосрочная работа по оформлению законопроекта, выбору юридической

---

<sup>1</sup> См.: Рахимов М. З. Избранные труды. Душанбе: Бухоро, 2014. С. 439.

техники, определению пробелов и коллизий в праве<sup>1</sup>. На наш взгляд, законодательная инициатива является лишь небольшой частью правовой инициативы. Однако она может существовать и существует как в материальной, так и в процессуальной форме. Сетую на то, что законодательная инициатива понимается в теории права в односторонней плоскости, авторы сами рассуждают исключительно о ее процессуальной составляющей, не учитывая, что закон сам определяет правосубъектность лиц, реализующих законодательную инициативу. Другими словами, законодательная инициатива – это обязанность депутатов, сенаторов, администрации, уполномоченных представителей и других юридических и физических лиц. Они в рамках своих должностных инструкций и регламентов отыскивают пробелы и коллизии в праве, отгачивают законодательную технику, собирают необходимый подтверждающий материал. Все эти обстоятельства предусмотрены материальной стороной законодательной инициативы, являются ее неотъемлемой частью. Более того, ненавистные в современном обществе плановые позиции, эфемерные цифровые достижения, уровни производства находят свое отражение именно в деятельности управомоченных специальных субъектов. За одну только осеннюю сессию 2017 г. в нижнюю палату было внесено 436 законопроектов, включая четыре конституционных (поправки в законы о Конституционном Суде РФ, о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, о государственном гербе, о Конституционном собрании). Большинство проектов было предложено депутатами Госдумы и членами Совета Федерации – 217 (49,77 %), 140 законопроектов (32,11 %) поступило от правительства, 66 (15,14 %) – от региональных парламентов. Глава государства внес в Думу 10 проектов (2,29 %), Верховный Суд РФ – 3 (0,69 %). Еще один субъект законодательной инициативы – Конституционный Суд РФ – не представил в осеннюю сессию ни одного законопроекта. На заседаниях Госдумы к началу последнего заседания сессии рассмотрено 753 законопроекта (из них больше всего в декабре – 32,8 %; меньше всего в сентябре – 12,62 %), включая те, что были внесены до начала сессии. Это почти в полтора раза меньше, чем в весеннюю сессию 2017 г., когда парламентарии

---

<sup>1</sup> См.: Минх Г. В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 89–99.

обсудили 1 058 законов – самый высокий показатель за все время работы Госдумы<sup>1</sup>. Таким образом, главным показателем эффективности остается количество обработанных законодательных инициатив. Не вмешиваясь в особенности работы палат парламента, можем только констатировать, что количество законов необходимо сокращать. Даже обладая средним уровнем правового воспитания, нетрудно осознать, что для неподготовленного человека и гражданина не представляется возможным реализовывать свою дееспособность в любой отрасли права в объективной правовой действительности страны в силу количества законных и подзаконных нормативных правовых актов.

На наш взгляд, можно говорить о том, что законодательная инициатива – достаточно объемная категория, со своими субъектами, объектами, принципами и признаками, она имеет как материальную составляющую, которая определяет ее природу, так и процессуальную сторону – алгоритм действия указанной категории в пространстве и во времени, порядок ее реализации.

Правовая инициатива – это конституционное право граждан. В современной правовой парадигме его связывают с правом обращения в государственные учреждения в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>, что является не совсем логичным. Правовая инициатива – это волеизъявление граждан, направленное на изменение, корректировку или дополнение одного из регуляторов общественных отношений – права. Правовая инициатива по своей сущности и смысловому содержанию действительно перекликается с предложением – рекомендацией гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества<sup>3</sup>. Однако на деле предложения рассматриваются именно как

---

<sup>1</sup> См.: ТАСС Инфо. URL: <http://tass.ru> (дата обращения: 17.06.2019).

<sup>2</sup> См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>3</sup> Там же.

обращения граждан и в преобладающем большинстве случаев имеют ответ: «Информация принята к сведению и будет переадресована в соответствующий государственный орган, о решении Вы будете проинформированы дополнительно». Такая ситуация возникает из-за отсутствия правового регулирования соответствующего направления деятельности. Исполнитель не в состоянии отличить обычную жалобу от законодательной инициативы, он является специалистом в узком круге вопросов и готов проинформировать граждан о порядке и ходе той или иной регулятивной процедуры, но как только кто-то проявляет гражданскую ответственность, специальный субъект сам, опасаясь бюрократического механизма и учитывая ограниченность сроков рассмотрения обращений, выдает заученное клеше. Удивительно то, что не надо придумывать никаких новых государственных институтов, осуществляющих анализ правовой инициативы граждан. Таковые имеются практически в каждом органе исполнительной власти – это ВНИИ различных ведомств. На наш взгляд, немаловажно понимать: обращение гражданина в любой форме – это не законодательная инициатива и не правовая инициатива, гражданин уже из диспозиции закона понимает, что указанный нормативный правовой акт позволяет защитить его от произвола чиновников.

Современному поколению понадобилось порядка 30 лет, чтобы осознать невозможность существования полноценного правового государства без инициативных граждан, в советский период их называли интеллигенцией, сегодня со страниц прессы все чаще звучит словосочетание «гражданское общество». Невозможно полноценное развитие государства и без цензуры в ее исключительно позитивном смысле, а не в навязанном, ассоциирующемся с тиранией. Никакое государство не может существовать без фундаментальной цели. Классическая политико-правовая мысль учит нас, что государство – это своеобразный организм, а у любого организма должна быть цель существования. Такая концепция не вяжется с положением Конституции: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».

Все указанные обстоятельства только кажутся высокопарными и эфемерными, на самом деле они оказывают колоссальное влияние на наше общество и отдельно взятого человека и гражданина. Современный индивид с разрушенным культурным ядром не отдает себе

отчет в необходимости преобразований и перемен, он далек от общества и права, у него вызывает смех народная идея советского человека о космосе, братстве, взаимовыручке, спорте, олимпийских победах и поднятии целины. Тот небольшой процент граждан, которые, наряду с читающими это монографическое исследование, желают изменить политико-правовое пространство страны к лучшему, сталкиваются с бюрократическим аппаратом, не знают, как донести свою позицию субъекту правовой инициативы, вследствие чего утрачивают всякий энтузиазм и либо свыкаются с объективной действительностью, замыкаясь в своем небольшом социальном кругу, либо эмигрируют в другую страну.

В связи с этим уже сегодня необходимо создать нормальный, рабочий механизм реализации права законодательной инициативы. В первую очередь надо закрепить такое право за каждым гражданином нашей страны. Самонадеянно полагать, что депутат Государственной Думы лучше разбирается в необходимости тех или иных законодательных изменений, чем граждане на местах. В большинстве случаев народные избранники имеют такое же представление об окружающем мире, какое имела Мария-Антуанетта в своих апартаментах в Версале.

Таким образом, правовая инициатива в перспективе должна стать неотъемлемым правом человека и гражданина, она должна лежать в основе гражданского общества и явиться институтом сплоченности небезразличных к судьбе страны граждан.

В рамках подготовительного этапа заявки № 20-2-027248 на участие в конкурсе на предоставление грантов Президента РФ на развитие гражданского общества «Летняя школа молодых ученых» молодые люди – граждане Российской Федерации до 35 лет отчетливо сформулировали свой взгляд на недалекое будущее нашего государства, исходя из такого права<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: прил. 2.

## **ГЛАВА 2**

### **ПРИРОДА ПРАВОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

#### **§ 1. Понятие правовой инициативы**

Термин «правовая инициатива» появился в юридической литературе достаточно давно – около 60 лет назад. На протяжении этого времени на его неоднозначность указывали ряд авторов как отечественной, так и зарубежной литературы. Условно можно говорить о научной школе, где правовая инициатива является тождественным понятием законодательной инициативы, т. е. представляет собой первый этап правотворчества или законотворчества в тех или иных вариациях. В понимании различных авторов сущность указанного общественного или правового института не менялась. Вторая научная школа считает необходимым дифференцировать правовую инициативу от законодательной инициативы, придерживаясь мнения, что правовая инициатива – это неотъемлемое право человека и гражданина, направленное на возможность изменения политической, правовой, социально-культурной и объективной действительности.

Любая теория о праве так или иначе констатирует наличие принципа системности, заключающегося в общем смысле в том, что институты, субинституты, отрасли, подотрасли и даже нормы права находятся в постоянной взаимосвязи и взаимодействии. Все системные звенья одной цепи позволяют всецело оценить механизм под названием «законодательство», или «позитивное право».

В связи с этим не будет логической ошибкой обращение к ученым в области цивилистики, которые уже рассуждали о правовой инициативе с позиций самой древней в истории человечества отрасли права. Так, Е. В. Головина утверждает: «В связи с переходом нашей страны к рыночной экономике и реальным формированием демократического государства вопрос о правах и свободах индивида был выдвинут на первый план. Одним из центральных и определяющих принципов гражданско-правового регулирования стал принцип автономии воли участников правоотношений. Субъекты гражданского права вольны действовать самостоятельно, независимо от других участников и, что более значимо, независимо от государства, они имеют реальную возможность проявить свою волю, проявить

инициативу, направленную на порождение правового результата. Именно благодаря правовой инициативе гражданские правоотношения возникают и получают свое развитие»<sup>1</sup>.

Инициатива (новолат., от лат. *initium* – начало) – первый шаг, почин в деле, начало<sup>2</sup>. Толковый словарь русского языка, работа над которым началась в 1928 г., под редакцией Д. Н. Ушакова интерпретирует инициативу следующим образом: «Почин, побуждение к началу какого-нибудь дела. Руководящая роль в каких-нибудь действиях»<sup>3</sup>. Исторический словарь галлицизмов русского языка предусматривает именно активность субъекта: «Умение самостоятельно предпринять что-либо в нужный момент; предприимчивость»<sup>4</sup>. Наиболее четким, в нашем понимании, представляется определение С. И. Ожегова – «внутреннее побуждение к новым формам деятельности»<sup>5</sup>, и определение Энциклопедии социологии – «тип социальной активности, связанный с выдвиганием новых идей или форм деятельности»<sup>6</sup>. В рамках данного исследования привести все известные определения инициативы не представляется возможным, однако, исходя из содержания определений, можно сделать вывод, что по своей природе это в первую очередь деятельность, активная позиция человека и гражданина.

Представляется необходимым осознать схожие с правовой инициативой понятия: «законодательная инициатива», «правотворческая инициатива», «политическая инициатива», «правообразование», «гражданская инициатива».

Статья 104 Конституции РФ говорит: «Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету

---

<sup>1</sup> Головина Е. В. Понятие правовой инициативы: цивилистический подход // Вестник Пермского университета. 2008. № 1 (1). С. 50–54.

<sup>2</sup> См.: Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка: материалы для лексической разработки заимствованных слов в рус. лит. речи: с портр. и краткой биограф. А. Н. Чудинова / сост. под ред. А. Н. Чудинова. 3-е изд., тщательно испр. и знач. доп. СПб.: В. И. Губинский, 1910. 676 с.

<sup>3</sup> Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.» ОГИЗ: Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1935–1940 (4 т.). Т. I: А–Кюрины / сост. Г. О. Винокур, Б. А. Ларин, С. И. Ожегов [и др.]; под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.» ОГИЗ, 1935. 1562 с.

<sup>4</sup> Епишкин Н. И. Исторический словарь галлицизмов русского языка. М.: ЭТС, 2010. 5140 с.

<sup>5</sup> Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М.: Оникс, 2008. 736 с.

<sup>6</sup> Социологическая энциклопедия: в 2 т. / нац. обществ.-науч. фонд; науч. ред. В. Н. Иванов (гл. ред.) [и др.]. М.: Мысль, 2003. Т. 1: А–М. 693 с.



Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения»<sup>1</sup>. Таким образом, на момент принятия Конституции, по мнению рабочей группы, данный институт права имел однозначное трактование, полагаем, такая уверенность возникла в результате переработки уже имеющих историческое место конституций РСФСР и СССР. А. В. Малько и Л. Г. Агабекова определяют законодательную инициативу как «особую разновидность правовой инициативы, начальным звеном законодательного процесса, представляющим собой официальное внесение уполномоченным субъектом законопроекта в компетентный орган парламента», обозначая признаки, по которым можно дифференцировать законодательную инициативу от правовой: «1) субъекты законодательной инициативы прямо установлены в Конституции РФ (ст. 104); 2) она принадлежит органам государственной власти; 3) связана только с высшей формой правотворческой деятельности – законотворческой деятельностью; 4) сопряжена с процессом разработки законов, подготовкой их к принятию законодательными органами, введением в действие, отменой, внесением поправок, изменений и дополнений в соответствующие акты; 5) процедура законодательной инициативы прописана в соответствующих документах»<sup>2</sup>. С данным утверждением можно согласиться почти во всем, за исключением не совсем корректного указания на разновидности правовой инициативы. «Разновидность – группа отдельных особей внутри вида, отличающихся некоторыми особенностями от других особей того же вида, а также отдельный представитель такой группы»<sup>3</sup>. Законодательная инициатива не может быть одной из разновидностей

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Малько А. В., Агабекова Л. Г. Законодательная инициатива как особая разновидность правовой инициативы // Юридическая наука. 2016. № 6. С. 36.

<sup>3</sup> Словарь русского языка: в 4 т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М.: Рус. яз.: Полиграфресурсы, 1999. Т. 3. 752 с.

правовой инициативы, на наш взгляд, она существует в политическом и правовом пространстве как часть правовой инициативы, в отдельных случаях – как форма ее реализации.

Следующая схожая категория – «правотворческая инициатива». Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет правотворческую инициативу как «инициативу группы граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования»<sup>1</sup>. Удивительно, но большинство рассуждений о правотворческой инициативе граждан сводятся именно к муниципальной правовой и политической активности, создается впечатление, что авторы опасаются противоречить в своих научных изысканиях федеральному закону, который, употребив термин «правотворческая инициатива» в отрыве от законодательной инициативы, внес серьезный дисбаланс в научное сообщество. Если вы попытаетесь найти упоминание о правотворческой инициативе в современной научной или специальной литературе, то наткнетесь на изучение данного явления исключительно через призму местного самоуправления: «...в системе местного самоуправления имеется достаточное количество специфических форм, позволяющих населению, гражданам, общественным структурам непосредственно участвовать в решении вопросов местной жизни, высказывать собственные позиции, влиять на принятие решений местных органов, к числу которых следует отнести правотворческую инициативу граждан»<sup>2</sup>. Рассмотрим проявления гласности при осуществлении этой формы муниципальной демократии. «Правотворческая инициатива – это право граждан, проживающих на территории муниципального образования, разрабатывать и вносить на рассмотрение уполномоченных на то органов и должностных лиц местного самоуправления проекты нормативных правовых актов по вопросам местного значения»<sup>3</sup>. «Право граждан

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Михеев Д. С. Вопросы гласности при реализации правотворческой инициативы граждан // Марийский юридический вестник. 2016. № 2 (17). С. 26–28.

<sup>3</sup> Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н. В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015. 670 с.

на правотворческую инициативу должно распространяться на проекты муниципальных правовых актов только нормативного характера, регламентирующих вопросы местного значения»<sup>1</sup>. Рассуждая на этот счет, ученые периода рассвета советской юридической мысли придерживались иной точки зрения, отождествляя понятия правотворческой и законодательной инициативы: «...по своему содержанию правотворчество представляет собой такую государственную деятельность, которая направлена на создание правовых норм, а также на их дальнейшее усовершенствование, изменение и отмену»<sup>2</sup>. «Правотворчество есть разновидность государственной деятельности»<sup>3</sup>, а не только местного самоуправления.

Не меньший интерес вызывает категория «политическая инициатива». Изучение данной сферы правовой и политической действительности началось относительно недавно, в этой связи найти однозначное определение не представлялось возможным. В словаре, подготовленном академиком Российской академии естественных наук Академии политической науки доктором философских наук, профессором В. Ф. Халиповым и доктором социологических наук, профессором Е. В. Халиповой, политическая инициатива определяется как «одно из необходимых важнейших качеств политической деятельности, характеризующее способность властвующих лиц, партий и других субъектов политики к самостоятельным активным действиям, к освоению различных инноваций, умению выдвинуть для обсуждения те или иные проблемы и принять конкретное решение по их разрешению и осуществлению. Инициатива может быть направлена не только на совершение прогрессивных действий, актов, но и в силу политиканства, популизма, карьеризма, экстремизма тех или иных деятелей может обретать негативный, аморальный,

---

<sup>1</sup> Чашина С. И. Правотворческая инициатива граждан: проблемы нормативного регулирования // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. XXXI Междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск: СибАК, 2013. № 11 (31). С. 73–78.

<sup>2</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия / С. Н. Братусь, В. Е. Гулиев, А. И. Денисов [и др.]; редкол.: В. Е. Гулиев, Г. Н. Манов (отв. ред.), Н. П. Фарберов, Р. О. Халфина. М.: Юрид. лит., 1970. С. 573.

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. + Справочный том. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М.: Статут, 2010. С. 394.

разрушительный характер, тормозить сами политические процессы»<sup>1</sup>. В различные годы под политической инициативой понимались как определенные силовые преимущества на международной арене: «Политическая инициатива мирового масштаба никак не может быть схвачена ни той, ни другой стороной»<sup>2</sup>, так и комплексные государственные решения, включающие в себя экономические, социальные и политические меры<sup>3</sup>.

Свое особое место в рассматриваемых смежных категориях занимает гражданская инициатива, которая выступает в качестве «формы коллективного волеизъявления граждан, посредством которой мнение определенной их группы доводится до компетентного государственного органа или органа местного самоуправления и требует его реагирования»<sup>4</sup>. В ряде случаев гражданская инициатива понимается как деятельность отдельного лица или сообщества граждан по оказанию влияния на принятие политических решений (например, для привлечения публичной власти к решению некоторых проблем). Обычные средства гражданской инициативы – это налаживание контактов с политиками и чиновниками, публичные обращения, демонстрации, забастовки, образование групп давления (лобби) и движений. В некоторых государствах, например в Латвии, утверждён законодательный механизм, обязывающий парламент рассматривать проект, в поддержку которого выступает достаточное число граждан, подтверждающих это своими подписями; аналогичный механизм представлен в проекте конституционного соглашения Европейского союза. Соответствует англоязычному термину *civic initiative*. В более широком смысле гражданская инициатива представляет собой всевозможные внешние начинания институтов публичной власти по развитию какой-либо из областей жизни. Выражение «в порядке гражданской инициативы» часто подразумевает добровольность

---

<sup>1</sup> Халипов В. Ф., Халипова Е. В. Власть. Политика. Государственная служба: словарь. М.: Луч, 1996. 271 с.

<sup>2</sup> Столыпин П. А. Влияние ревизионизма на внешнюю политику СССР // Грани. 1959. № 41. С. 227–234.

<sup>3</sup> См.: Мухаев Р. Т. Политология: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 496 с.

<sup>4</sup> Авакьян С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.

деятельности<sup>1</sup>. По мнению Н. Н. Ягодки, гражданскую инициативу можно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком смысле под гражданской инициативой следует понимать любую инициативу гражданина или группы граждан конкретного государства, направленную на решение вопросов в политической, социальной, экономической, экологической, бытовой и иных сферах жизни общества. В узком смысле гражданская инициатива – это конкретная индивидуальная или общественная форма волеизъявления граждан, имеющая отличительные характеристики и акцентирующая внимание на решении определенной проблемы. Гражданская инициатива является «первоначальной ячейкой» гражданского общества<sup>2</sup>.

Наиболее сложная ситуация возникает с правообразованием, так как любой подготовленный в теоретико-правовой мысли юрист будет утверждать, что никакой правовой инициативы как самостоятельного явления не существует и она является частью правообразования, исходя из классической школы права С. С. Алексеева. «В процесс правообразования входят: а) формирование воли народа, руководимого рабочим классом; б) ее юридическое изложение; в) придание ей качества действующих юридических норм. Правотворчество же охватывает деятельность соответствующих органов (государственных, а в некоторых случаях – общественных организаций) по возведению государственной воли в закон, по подготовке, изданию и совершенствованию нормативных юридических актов»<sup>3</sup>. В большинстве случаев многие правила поведения, до того как они были выражены в текстах нормативных актов, уже сложились в общественных отношениях в реальном правовом поведении субъектов права либо сформировались в правосознании народа, и законодатель или иной субъект правотворчества, таким образом, берет их (т. е. уже сложившиеся правила поведения) из жизни. Остается только документально

---

<sup>1</sup> См.: Краткий словарь гражданского общества / сост. Микко Лагерспетц. Таллин: Союз некоммерческих объединений и фондов Эстонии, 2007. 24 с.

<sup>2</sup> См.: Ягодка Н. Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2015. № 4. С. 130–142.

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. + Справочный том. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М.: Статут, 2010. С. 394.

их оформить, придать им официальную силу<sup>1</sup>. В этом контексте приходится поддерживать мнение Е. В. Головиной, которая справедливо отмечает, что «инициатива есть выражение свободы ее носителем, есть самостоятельная деятельность субъекта права в определении его прав и обязанностей, можно говорить о взаимообусловленности автономии воли и инициативы. Поскольку сама воля – категория, относящаяся к внутреннему миру личности, инициатива в данном случае является внешним (активным) проявлением автономии воли лица»<sup>2</sup>. В таком понимании правовая инициатива обретает новое смысловое содержание, она больше не является частью правообразования, а лишь способствует его появлению. Правообразование – это процедурный (процессуальный) процесс воплощения нормы, регулирующей общественные отношения в формально-юридическое, позитивно закрепленное правило поведения, в то время как правовая инициатива – это инициатива о необходимости создания правила поведения. Инициатива может исходить от человека и гражданина вне зависимости от правового статуса, в то время когда правообразование предполагает определенный круг специальных субъектов. Бесспорно, нет единого мнения, кто из физических и юридических лиц относится к таким субъектам, их состав меняется в зависимости от понимания правовой доктрины, но сама попытка выделения такого подмножества говорит о многом. Наряду с уже указанными особенностями правообразование имеет хоть и размытые, но определенные границы начала и окончания, в то время как инициатива по необходимости появления нормы может носить бессрочный характер, утратить актуальность и обоснованность, поддерживаться лишь малой частью населения или единственным человеком и гражданином.

Наша система права и законодательства переживает так называемый «большой переход», субъекты правотворчества и правообразования должны осознавать, что вчерашние инструменты правового регулирования и правового понимания утратили свою актуальность.

---

<sup>1</sup> См.: Корнев А. В., Богмацера Э. В. К вопросу о понятии правообразования // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 2 (5). С. 5–9.

<sup>2</sup> Головина Е. В. Понятие правовой инициативы: цивилистический подход // Вестник Пермского университета. 2008. Вып. 1 (1). С. 50–55.

Во главу угла становится человек, но не просто как гражданин, а как субъект, отражающий специфику той или иной деятельности. Невозможно урегулировать нормами права общественные отношения в сфере IT-технологий, виртуального пространства и других высоконаучных платформ, не понимая сущность происходящих там явлений. Юридическая техника в этом случае не поможет, какой бы виртуоз ей не владел, равно не помогут и теоретические знания. Человек, индивид, гражданин должны быть услышаны, законы должны быть понятны исполнителям, просты и удобны в использовании. До тех пор пока правовая инициатива будет пониматься лишь как первая ступень в проталкивании законов и способ лоббирования интересов, а не как право граждан быть услышанными, закон не будет двигаться в унисон с техническим прогрессом. «Следовательно, сначала лицо, исходя из своих потребностей, определяет свой интерес и свободно формирует свою волю (это некий процесс внутри самого индивида), а затем происходит реализация заложенных в правоспособности возможностей путем совершения индивидом соответствующих действий, выражения им своих желаний и интересов вовне, т. е. проявление инициативы. Иными словами, автономия воли – это первоначальная, «теоретическая» возможность выбора одного (нескольких) из вариантов поведения в соответствии с целями и задачами, стоящими перед участником правоотношений; а проявление инициативы – выбор конкретного варианта поведения и его дальнейшая реализация. Без проявления инициативы автономия воли имеет только значение возможности выбора, но не реализации задуманного»<sup>1</sup>.

Следующей смежной категорией выступает «гражданская инициатива», интерес к указанному явлению настолько возрос в последние годы, что даже одна из оппозиционных политических партий «Партия перемен» с 23 июня 2018 г. стала именовать себя Всероссийская политическая партия «Гражданская инициатива». На наш взгляд, создатели партии не особо углублялись в теоретико-правовую мысль, а пошли по пути модного в последнее время слова «хайп», осознавая, что гражданская инициатива в массовом сознании ассоциируется с институтами гражданского общества, с активной частью населения, четко и обоснованно формулирующей свои взгляды,

---

<sup>1</sup> Головина Е. В. Понятие правовой инициативы: цивилистический подход // Вестник Пермского университета. 2008. Вып. 1 (1). С. 50–55.

состоящей, как правило, из интеллигенции и молодежи до 40 лет. По мнению Н. Н. Ягодки, «необходим поиск новых путей взаимодействия между властью и обществом. Все большую роль начинают играть формирующиеся и развивающиеся институты российского гражданского общества. Аккумулируя энергию проактивного населения и выражая интересы различных слоев и групп населения, институты гражданского общества стремятся играть все более заметную роль в современном социально-политическом процессе в Российской Федерации. Гражданское общество – это общество активного участия. Гражданскую инициативу можно рассматривать не только в качестве формы коллективного волеизъявления граждан, призванной лишь донести мнение определенной общественной группы до компетентного органа власти. Гражданская инициатива – это также и форма коллективного действия, целью которого является отстаивание законных прав и свобод человека и гражданина, а также решение актуальных и острых социальных вопросов. Гражданские инициативы могут носить формальный характер и регистрироваться в установленном законом порядке, а могут носить и неформальный (спонтанный) характер, особенно если речь идет о незамедлительном решении определенного актуального вопроса»<sup>1</sup>.

Разобравшись со смежными понятиями, можно дифференцировать от них правовую инициативу как самостоятельное явление. Правовая инициатива – это, в первую очередь, разновидность инициативного поведения человека. Основанием ее появления выступает заинтересованность лица в улучшении своего правового, материального или социально-культурного положения. «Именно конкретный интерес служит источником инициативной деятельности людей. Проявление гражданами, юридическими лицами, иными субъектами гражданских правоотношений инициативы при осуществлении ими субъективных гражданских прав и исполнении обязанностей целью своей имеет удовлетворение ими своих интересов и нужд»<sup>2</sup>. Можно с уверенностью говорить, что правовая инициатива

---

<sup>1</sup> Ягодка Н. Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2015. № 4. С. 130–142.

<sup>2</sup> Головина Е. В. Понятие правовой инициативы: цивилистический подход // Вестник Пермского университета. 2008. Вып. 1 (1). С. 50–55.



должна рассматриваться в процессуальном и материальном смысле. С одной стороны, требует нормативного закрепления само право на правовую инициативу. Другими словами, любой человек, вне зависимости от правового статуса, должен иметь право участвовать в формировании объективной реальности, отчетливо представлять механизмы усовершенствования тех общественных отношений или правоотношений, в которых он находится ежедневно, функционирует, такая правовая инициатива носит признак статичности. Этому же мнению придерживаются авторы, ставя правовую инициативу в один ряд с «правонаделением, диспозитивностью и юридическим равенством субъектов. Как известно, действие гражданско-правового механизма основано на использовании актов, исходящих от самих субъектов гражданского права. Последние наделены способностью своими целенаправленными действиями вызывать к жизни права и обязанности, изменять их и прекращать»<sup>1</sup>. В подтверждение того, что правовая инициатива является в первую очередь правом и отражает правоспособность человека и гражданина, высказывается и В. Ф. Яковлев: «Правовая инициатива находит свою реализацию и тогда, когда лицо вообще не обладает дееспособностью или обладает ею неполностью. И в этих случаях существует интерес соответствующего лица как основа правовой инициативы, хотя он осознается не носителем права (душевнобольным, слабоумным), а другим лицом, представляющим интересы недееспособного. Здесь также приобретение прав происходит не вследствие наделения ими недееспособного властным порядком, а посредством действий лиц, представляющих интересы недееспособного. Имеется лишь „субъектное смещение“ в проявлении правовой инициативы, разделение субъекта – носителя интереса и права, и субъекта, действиями которого вызываются к жизни и прекращаются права первого лица»<sup>2</sup>.

Процессуальная правовая инициатива – это деятельность институтов государственной власти, специальных субъектов, граждан и общественных объединений, направленная на участие в первой

---

<sup>1</sup> Рыбаков В. А., Рыбаков В. В., Лошакова С. А. Правовая инициатива и гражданско-правовая активность: понятие, сущность, особенности, воспитательная функция // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 93–97.

<sup>2</sup> Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд., доп. М.: Статут, 2006. С. 94.

стадии процесса правового урегулирования общественных отношений, которые по причине индустриального, научного, социального или политического развития нуждаются в установлении нормативных правил поведения. Процессуальная правовая инициатива носит признак динамичности.

Надо понимать, что правовая инициатива охватывает и исполнительно-распорядительные акты, акты, имеющие правовой характер, в некоторых случаях и правоприменительные акты, в то время как законодательная инициатива ограничивается только нормативными правовыми актами.

В современной России складывается ситуация, когда грамотно сформулированная правовая инициатива конкретных предложений по решению насущной проблемы проходит многоступенчатый алгоритм от сотрудника предприятия или организации до руководства, от руководства до вышестоящего начальника, от начальника до курирующего деятельность в регионе, затем до субъекта законодательной инициативы и т. д. Таких звеньев в цепи может оказаться бесконечно много в бурно меняющейся структуре бюрократического аппарата, в результате здравая мысль искажается, приобретает совершенно иные формулировки, а принятый по итогу правовой инициативы нормативный правовой акт только усложняет функционирование в сфере вновь урегулированных общественных отношений. Нередки случаи, когда субъекты правовой инициативы сами пытаются найти возможность обхождения ими же инициированного закона, причем это связано не с низким уровнем правовой ответственности, а с тем фактом, что после правового лифта восхождения инициативы был принят зеркально противоположенный документ.

Правовая инициатива является важной и неотъемлемой чертой гражданского общества. Сегодняшний механизм законодательства исчерпал свои возможности, это естественный и объективный процесс, но государство и общество не в состоянии отказаться от устоявшейся модели. Органы власти, привыкшие жить в правовом вакууме, не допускают даже мысли о том, что возможна альтернативная реальность. В этой связи позитивное право страны в некоторых случаях оборачивается сценой абсурда с алгебраической прогрессией коллизий, а иногда и отсутствием здравого смысла. Попытки принять все новые и новые законы неминуемо ведут к утере доверия к государственному аппарату, увеличивают разрыв между молодой интелли-

генцией и застоявшейся бюрократией, некоторые изменения просто бессмысленны. Например, в Устав внутренней службы Вооруженных Сил РФ в ст. 58 внесли изменения: «Если командир (начальник) в порядке службы поздравляет военнослужащего или благодарит его, то военнослужащий отвечает командиру (начальнику): „Служу России“»<sup>1</sup>, ранее была фраза «Служу Российской Федерации». Статья 1 Конституции РФ гласит: «Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны»<sup>2</sup>. Только правовая служба Вооруженных Сил РФ представляет, сколько этапов согласования прошли инициированные изменения до их подписания президентом РФ, полагаем, был потрачен не один оплачиваемый служебный день. И такие примеры повсеместны. Нужен совершенно новый формат регулирования общественных отношений, который вберет в себя лучшие черты саморегуляции и нормативного регулирования. Первым этапом становления новой парадигмы должна выступить правовая инициатива как право и как механизм возведения в закон целесообразного, адекватного и удобного для граждан правила поведения.

До настоящего времени однозначного определения понятия правовой инициативы нет, мнения авторов часто так или иначе соприкасаются, косвенно дополняя друг друга. «Правовая инициатива есть форма объективации (внешнего проявления) автономии воли субъекта права, в основе которого лежат публичные или частные интересы»<sup>3</sup>. «Правовая инициатива – это внесение на рассмотрение в органы государственной власти и местного самоуправления проектов нормативно-правовых актов»<sup>4</sup>. «Правовая инициатива – способ правовой жизни, который состоит в том, что субъекты имеют возможность (и используют ее) своими целенаправленными творческими, правомерными действиями вызывать к жизни права и обязанности, изменять или прекращать их, влиять на процессуальные

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 22 января 2018 г. № 16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Демин А. В. Диспозитивность в налоговом праве: монография. Красноярск: СФУ, 2017. С. 175–185.

<sup>4</sup> Вопросы наркологии: науч.-практ. журн. / гл. ред. Н. Н. Иванец. М.: Медицина. Наука. Право. 2011. № 5. 128 с.

правила их реализации»<sup>1</sup>. Личностная инициатива тождественна правовой инициативе, в основе отраслевых инициатив находится личностная инициатива, что выражается в выборе правового поведения. «Правовая инициатива – мощный фактор прогресса»<sup>2</sup>.

На наш взгляд, правовая инициатива нуждается в нескольких определениях. С одной стороны, правовая инициатива – это часть неотъемлемого права на свободное волеизъявление человека и гражданина, выражающегося в возможности своими активными действиями предложить правило поведения, регулирующее общественное отношение или группу общественных отношений с целью «эффективного решения сравнительно новым способом актуальной общественно значимой задачи»<sup>3</sup>. В этом случае инициатива является ответом на потребности общественного развития: она выражает необходимость разрешения противоречий, без преодоления которых тормозится прогрессивное развитие общества<sup>4</sup>. Подход к правовой инициативе как к праву предполагает присутствие «момента творчества», сохранения творческой позиции в процессе активной деятельности. Автор инициативы способен оценивать свои поступки существенными социально значимыми критериями; он должен обладать способностью к поиску задач, проблем, новых способов действий»<sup>5</sup>.

Второй подход говорит нам о том, что правовая инициатива – это активная деятельность, в таком понимании она выступает как часть правотворческого процесса, однако при всей взаимозависимости и взаимопроникновении не является тождественным понятием законо-

---

<sup>1</sup> Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: монография. М.: Юрист, 2003. С. 157.

<sup>2</sup> Степин А. Б. Роль предпринимательской инициативы в развитии рыночных отношений // Современное право: науч.-практ. журн. 2018. № 4. С. 42–46.

<sup>3</sup> Диалектика социальной инициативы / Ю. А. Харин, Т. П. Богданова, Э. М. Каптюгова [и др.]. Минск: Беларусь, 1986. 110 с.

<sup>4</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 30 т. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1954. Т. 13. С. 7; Плеханов Г. В. Избранные философские произведения: в пяти томах / ред. коллегия: М. Т. Иовчук [и др.]; подготовка текстов и примеч. Е. С. Коц [и др.]; вступ. статья В. Фоминой; Акад. наук СССР, Ин-т философии. М.: Госполитиздат, 1956–1958. Т. 2. С. 333.

<sup>5</sup> Затонский В. А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2006. № 5. С. 15–18.

дательной инициативы, так как имеет свои, присущие только правовой инициативе, признаки, среди которых можно выделить следующие:

1. Правовая инициатива – это деятельность в первую очередь человека и гражданина, круг ее субъектов не ограничивается государственными институтами, должностными лицами, государственными служащими и т. д.

2. Правовая инициатива помимо активного участия в законотворческом процессе охватывает такие малоизученные институты общественных отношений, как саморегуляция, усмотрение, правовой прецедент в романо-германской правовой семье, судебный прецедент в романо-германской правовой семье.

3. Правовая инициатива не ограничивается исключительно законотворческими стадиями и находит свое отражение помимо нормативных правовых актов в нормативных актах, подзаконных актах, правоприменительных актах, исполнительно-распорядительных актах.

4. Особенностью правовой инициативы является возможность отсутствия формального закрепления и отражение в форме, например, устного коллективного договора.

5. Правовая инициатива охватывает неурегулированные нормой права общественные отношения, как естественная реакция человека на необходимость упорядочения своих действий.

6. Следствием невыполнения необходимых действий по инициации правовой инициативы может выступить общественное порицание. Это наиболее яркая особенность. Ни у кого не возникают вопросы к субъектам законодательной инициативы, если то или иное общественное отношение не урегулировано нормой права или урегулировано некорректно. В случае с правовой инициативой пассивность приравнивается к нежеланию помочь окружающим и вызывает порицание.

Таким образом, представляется возможным определить активный вид правовой инициативы как форму дееспособности человека и гражданина, направленную на упорядочение общественных отношений путем внесения предложений по созданию правил поведения в сфере вновь возникших или требующих совершенствования общественных отношений на социальном, правовом или политическом уровнях.

Инициатива – это процесс инициативной деятельности – творческий, самостоятельный, на основе свободного волеизъявления

осуществляемый процесс осмысления, создания, выработки, внесения, обнародования и реализации каких-либо общественно значимых, полезных предложений, проектов, концепций, технических новшеств (изобретений) и т. п.<sup>1</sup>

## **§ 2. Соотношение правовой культуры и правовой инициативы**

Нет в обществе большего, чем в каждой из личностей, и польза общества состоит в пользе каждого. Вредящий обществу вредит в конечном счете и себе, а обогащающий общество – обогащает таким образом и себя, поскольку единицы – части общего, а сумма единиц и составляет общество. Свобода общества и свобода личности тождественны<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что вопросам правового воспитания в юридической науке традиционно уделялось большое внимание, их актуальность не только не снизилась, а наоборот, в условиях активной реформации социального строя приобрела первостепенное значение. Полагаем, что правовое воспитание – это обусловленное характером общественных отношений организационно-идеологическое воздействие на сознание и психологию людей с целью формирования и повышения их правосознания для обеспечения правомерного, ответственного, социально-активного поведения, гражданско-правовой активности<sup>3</sup>.

Формирование правосознания граждан для обеспечения правовой активности является главной целью правового воспитания. В ее рамках целесообразно различать ближайшую цель – формирование системы правовых знаний, промежуточную цель – формирование правовой убежденности, конечную цель – формирование мотивов и привычек правомерного поведения, гражданско-правовой активности. Соответственно этим целям в правосознании граждан следует различать

---

<sup>1</sup> См.: Затонский В. А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2006. № 5. С. 15–18.

<sup>2</sup> См.: Лайтман М. Основы каббалы. М.: НФ «Институт Перспективных Исследований»: Издательская группа kabbalahbooks.ru, 2005. 640 с.

<sup>3</sup> См.: Рыбаков В. А., Рыбаков В. В., Лошакова С. А. Правовая инициатива и гражданско-правовая активность: понятие, сущность, особенности, воспитательная функция // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 93–97.

такие структурные элементы, как знание права, отношение к праву и готовность к правомерному поведению. Они-то и характеризуют содержательную сторону правовоспитательного процесса. В этой связи можно говорить об информационном (знание права), оценочном (отношение к праву) и регулятивном (установка на правомерное поведение) аспектах формирования гражданско-правовой активности<sup>1</sup>.

Люди с высоким уровнем правовой культуры остро нуждаются в позитивных изменениях, бессмысленные нормы права и правила поведения являются для них психологическим раздражителем. Нецелесообразные, тупиковые решения руководителей правящей элиты вызывают недовольство в обществе, отдельной социальной группе или микросреде. Именно реализация права, ориентированная на правовую инициативу человека и гражданина, «в наиболее концентрированной форме выражает и позитивные изменения, и противоречия процесса демократизации, различные, порой конфликтные, проявления свободы творчества, самоуправленческих начал, дисциплины и ответственности в правовой жизни современного российского общества. Право на инициативу нуждается в глубоком осмыслении, в увязке с системой действующего законодательства, укреплении правового статуса и комплекса правовых, моральных, социальных, материальных и иных гарантий»<sup>2</sup>.

Внутренняя стратегия нашей страны по отношению к своим гражданам никогда не отличалась желанием прислушиваться к здравому смыслу, высказываемому отдельными социальными группами. В сознании советского, а затем и российского гражданина твердо укоренился тезис «инициатива наказуема». Такое обстоятельство выражалось и продолжает выражаться в большинстве своем в негативном формате эгоизма руководителя, когда проявленная инициатива расценивается как желание показаться умнее своего непосредственного начальника, умнее уже устоявшейся системы или сложившейся парадигмы в целом и, в конечном счете, вызывает только порицание и агрессию со стороны коллектива. Другой алгоритм

---

<sup>1</sup> См.: Рыбаков В. А. Избранные труды по гражданскому праву (к 100-летию со дня рождения профессора В. А. Тархова). Коломна: Инлайт, 2013. С. 253.

<sup>2</sup> Затонский В. А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2006. № 5. С. 15–18.

развития событий связан с эгоизмом лиц, ответственных за восхождение закона, когда каждая последующая (согласовывающая) степень стремится дополнить здоровую инициативу собственными поправками и собственным видением проблемы. О такой ситуации очень точно высказался Г. Эсса: «Все, что вы скажете, будет исковеркано чужим больным разумом и использовано против вас»<sup>1</sup>. При таких обстоятельствах инициатива не достигает конечной цели, поскольку искажается и видоизменяется до неузнаваемости. С прискорбием приходится констатировать, что современное общество продолжает жить в парадигме «власть лучше знает, что нужно для общества, а дело граждан – исполнять и верить, при любом исходе, что когда-нибудь все будет хорошо». Необходимо изживать такие подходы и взгляды на инициативу, создавать правовые механизмы поддержки инициативной деятельности граждан<sup>2</sup>.

В современную действительность входят такие понятия, как «институт правового воспитания», «правовой нигилизм», «правовой инфантилизм» и т. д., правовое воспитание рассматривается как вид государственной деятельности. Правовая инициатива в структуре правовой культуры играет особенно важную роль. Дело в том, что правовая культура не должна иметь эфемерный, платонический характер. Нет смысла в интеллигентных гражданах, которые никак не проявляют свою правовую активность. Правовая культура сегодня – это не лозунг, не философское мышление, это крайняя необходимость. Сегодня в Российской Федерации общество повсеместно деградирует, общий уровень культуры, базисных знаний продолжает оставаться на низком уровне, заменены культурные ценности, расколото ядро нации. В таких обстоятельствах общественная культура и правовая культура как ее часть являются вектором дальнейшего движения и приоритетом правовой политики. Вместе с тем культурного и законопослушного общества сегодня не достаточно. Необходима активная деятельность на всех уровнях по модернизации бытового, социального, правового, политического пространства. Правовое воспитание становится общегосударственной задачей, так как показатели

---

<sup>1</sup> Эсса Г. Цитаты и фразы. СПб.: ООО «Написано пером», 2015. С. 44.

<sup>2</sup> См.: Затонский В. А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2006. № 5. С. 15–18.



и качество правовой воспитанности граждан напрямую влияют на развитие страны, особенно это важно для развития правовых инициатив.

В теории права существует множество определений правового воспитания. Представляется необходимым остановиться на некоторых из них.

Правовое воспитание представляет собой целенаправленное, организованное и систематическое воздействие на личность, формирующее правосознание, правовые установки, навыки и привычки активного правомерного поведения, правовую культуру<sup>1</sup>. Правовое воспитание есть планомерный, управляемый, организованный, систематический и целенаправленный процесс воздействия на сознание, психологию граждан Российской Федерации всей совокупности многообразных правовоспитательных форм, средств и методов, имеющихся в арсенале современной правовой деятельности, в целях формирования в их правосознании глубоких и устойчивых правовых знаний, убеждений, потребностей, ценностей, привычек правомерного поведения<sup>2</sup>.

А. А. Кваша определяет правовое воспитание через его составные элементы: «Правовое воспитание состоит в передаче, накоплении и усвоении знаний, принципов и норм права, а также в формировании соответствующего отношения к праву и практике его реализации, умении использовать свои права, соблюдать запреты и исполнять обязанности. Отсюда необходимость в осознанном усвоении основных, нужных положений законодательства, выработке чувства глубокого уважения к праву. Полученные знания должны превратиться в личное убеждение, в прочную установку строго следовать правовым предписаниям, а затем – во внутреннюю потребность соблюдать закон»<sup>3</sup>. Правоведы-практики указывают на юридический аспект понятия «правовое воспитание» как на особую разновидность юридической

---

<sup>1</sup> См.: Акимова Т. И. Правовая пропаганда как способ формирования позитивных элементов правового сознания, определяющих показатель лояльности правосознания // Современные актуальные вопросы государства, права и юридического образования: матер. Всерос. науч.-практ. интернет-конф., 1 ноября 2004 г. Тамбов: Першина, 2004. С. 68.

<sup>2</sup> См.: Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. С. 488.

<sup>3</sup> Кваша А. А. Правовые установки граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2002. С. 18.

практики, связанную со становлением в России правовой государственности<sup>1</sup>.

Правовая инициатива и правовая культура – взаимосвязанные категории. Чем выше правовая культура, тем благоприятнее условия для формирования правовой инициативы. Лицо, не обладающее высоким уровнем правовой культуры, не может инициировать грамотные изменения, что наблюдается в последнее время повсеместно. Граждане, жизнедеятельность которых затрагивает неграмотная, поспешная, некомпетентная правовая инициатива, деформируют свое собственное правосознание, а часто и правосознание родных, близких, друзей, коллег и т. д.

Соотношение правовой культуры и правовой инициативы – новая, ранее не исследованная область юридической науки, требующая разработки. П. Н. Милюков писал: «Нужно научиться правильно наблюдать и делать выводы самому; нужно тому же самому научить и всякого рядового гражданина. Полусознательная, иррациональная внушаемость и возбудимость должны уступить место систематическому самонаблюдению и критическому анализу мотивов собственного поведения»<sup>2</sup>.

Работа государственного механизма никогда не даст желаемого результата, если человек и гражданин не научится эффективно воздействовать на стратегические векторы развития, формировать свои мысли и желания на всех ступенях социальной общности, ходатайствовать об урегулировании общественных отношений нужным образом. По мнению В. В. Соловьева, «самой благородной задачей современного российского общества выступает преодоление правового нигилизма, веками господствовавшего в российском государстве»<sup>3</sup>. Таким образом, основной задачей правовой культуры видится прививание индивиду (вне зависимости от правового статуса) стремления к правовой инициативе, активному правовому поведению.

---

<sup>1</sup> См.: Крыгина И. А. Правовая культура, правовое воспитание и управление правовоспитательным процессом в современном российском обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1999. С. 9.

<sup>2</sup> Милюков П. Н. Интеллигенция и историческая традиция // Вопросы философии. 1991. № 1. С. 376.

<sup>3</sup> Соловьев В. В. Проблемы воспитания несовершеннолетних детей в воинских частях // Право в вооруженных силах. М., 2006. № 6. С. 2.

Мир изменяется глобально, тех ученых, которые надеются на прочтение их многотомных трудов молодежью, ждет глубокое разочарование. Новые механизмы субъектов правотворчества, такие как общественное обсуждение посредством сети Интернет, трансляции заседаний правительства, парламентские часы, не работают для лиц моложе 35–40 лет по одной простой причине – для старшего поколения это инновации, для молодого – это устаревшие, очень энерго- и времязатратные технологии. Не надо обладать специальными познаниями, чтобы посмотреть статистику посещаемости такого сайта, заурядный блогер среднего звена набирает в 10, а то и в 100 раз больше просмотров и вызывает больший интерес. Надо признать, что основной сегмент в формировании правовой культуры, правового сознания, да и культуры в целом принадлежат смартфону, который всегда под рукой – в поезде, автомобиле, общественном транспорте, в минутных перерывах в течение рабочего дня и т. д., он выдает нам картинку и информацию, которые подбираются таким образом, чтобы достичь необходимых политтехнологам целей. Именно эти источники информации носят дуалистический характер, в силу того что контроль за содержанием тех или иных статей, видеороликов, интервью и комментариев фактически отсутствует. С одной стороны, человек и гражданин находится в гуще государственных и политических событий, он уже через несколько часов, а иногда и минут в курсе того, что произошло в той или иной отрасли права, какие решения приняты на самом высоком представительском уровне. Однако вся эта информация является поверхностной, никто не проникает в глубокий гносеологический смысл принятия тех или иных решений, такой цикл работает по принципу «хорошо» или «плохо». Совершил кражу – плохо, собрал денежные средства инвалиду – хорошо. К сожалению, в основной своей массе граждане не вникают в суть прочитанного. Например, кража могла быть совершена из крайней необходимости в целях выживания, а сбор денежных средств, представленный как помощь ребенку-инвалиду, может оказаться мошеннической схемой. В связи с этим государству уже сегодня необходимо включаться в работу, сокращая печатную продукцию, и переходить в сферу инноваций. Государство должно заниматься правовой пропагандой – распространением среди населения правовой информации посредством видеотекстов, вайнов, скетчей, развлекательных программ, используя гифки и мессенджеры. Активную

работу в этом направлении проводят средства массовой информации, которые претерпевают серьезные изменения. Эксперты в области журналистики и юриспруденции, а также психологии и политологии вынуждены констатировать низкую правовую культуру, несформированность и деформированность правосознания основной массы российских журналистов как субъектов распространения правовой информации, как специально обученную категорию. Уже сегодня на смену им приходят так называемые блогеры – категория граждан, которые по своим личностным характеристикам, таким как особенность дикции, внешность, откровенность в диалогах, развязность, бунтарство и т. д., увлекли достаточное количество людей просмотром своей web-страницы в социальных сетях и получают денежные средства от скрытой или прямой рекламы.

Например, в прямом эфире перекусывают шоколадом той или иной марки, выступают в футболке с определенным логотипом или просто рассказывают о преимуществах использования различных средств личной гигиены. Мало того, что валовая часть такого дохода не облагается налогом, так как нет механизмов, способных урегулировать указанные общественные отношения (отсутствие законодательных инициатив или их отклонение), озабоченность вызывает то, что именно данная категория граждан в объективной действительности формирует правовую культуру и правовое сознание граждан до 35–40 лет. Такие субъекты информирования наглядно демонстрируют пренебрежение к правовым требованиям вплоть до полного отрицания всех запретов – нередко они не соблюдают внутренние отраслевые нормы права и этики, при этом прививая публике свое отношение к какой-либо политической ситуации. Особенно это характерно для не имеющих минимального уровня образования блогеров, которые позиционируют себя как «поднявшиеся» из улиц. Политические и правовые процессы толкуются субъективно, часто безграмотно даже с точки зрения юридической терминологии, грамматики. Определенные слои населения склонны доверять таким видеороликам или прямым эфирам, считая мнение блогеров компетентным, часто полагаясь на внешние и эмотивные симпатии. Некачественные, непроверенные материалы, распространяемые посредством социальных сетей, подрывают доверие к власти, вызывают негативное отношение к правозащитной системе.

Использование влияния современных технологических возможностей на массовое сознание наблюдается повсеместно. Еще Бжезинский Збигнев писал о том, что «урбанизация приводит к появлению главным образом все более недовольных молодых людей, уровень разочарования которых растет внушительными темпами. Современные средства связи увеличивают разрыв между ними и традиционной властью и в то же время все в большей степени формируют в их сознании чувство царящей в мире несправедливости, что вызывает у них возмущение, и поэтому они наиболее восприимчивы к идеям экстремизма и легко пополняют ряды экстремистов»<sup>1</sup>. Роскошные автомобили, перелеты на частных самолетах, дорогие аксессуары, демонстрирующие уровень жизни представителей так называемой российской элиты, отодвигают на второй план у подрастающего поколения такие ценности, как патриотизм, дружба, взаимовыручка, достоинство, самопожертвование, честь и т. д.

Принципиально важно повышать уровень культуры, наладить преемственность поколений, вырывать молодежь из социального вакуума их же методами. Устаревшие технологии в формате стенгазеты не работают. Это надо было осознать еще 20 лет назад. Современные технологии на базе веб-ресурса «Госуслуги» позволили бы при грамотном составлении программной оболочки фильтровать и отбирать у населения значимые правовые инициативы. «Сейчас мы видим, что тревожиться по поводу того, что законодатель „потонет“ в инициативах, оснований нет. Если же учет, классификацию, анализ инициатив поставить на уровень современной информационной техники, многие трудности и проблемы будут сняты. Думается, более демократичным будет сделать субъектами законодательной инициативы любую общественную организацию, политическую партию, группу граждан или в принципе даже любого гражданина. Но обязательность рассмотрения той или иной инициативы высшей законодательной инстанцией (Российской Федерации или субъекта Российской Федерации) должна наступать после предварительной экспертизы. Порядок может быть различен при обязательности

---

<sup>1</sup> Бжезинский Збигнев. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы / пер. О. Ю. Уральской. М.: Междунар. отношения, 1998. С. 125.

рассмотрения. Не нужно бояться инициативы собственных граждан. Не к лицу это сильному государству»<sup>1</sup>.

Осознавая проблему правовой культуры и правового сознания, их места и роли в правовой инициативе, необходимо наметить пути ее решения. Прежде всего это повышение общей культуры населения, эрудированности каждого гражданина, заинтересованности в своем интеллектуальном уровне. Важно понимать, что правовая культура, правовое сознание, правовое воспитание – это все части общекультурного наследия, родительского воспитания, воспитания, полученного в общеобразовательных и дошкольных учреждениях, в образовательных организациях высшего образования, это социальная среда и своеобразное восприятие успешности обществом (мода). В качестве положительного опыта можно использовать коммерческий сегмент красивого, спортивного тела, ставший, благодаря определенным политическим и социальным механизмам, показателем успеха современного человека. Вполне возможно, что удастся применить бизнесмодель и к рассматриваемой теме, но для этого нужна соответствующая инициатива, а главное – принципиальная политическая воля, поддержка государства. Пропаганда знаний должна стать стратегической задачей в масштабах всей страны. С повышением уровня правового сознания, правового воспитания гражданам станет намного комфортнее вступать в общественные отношения, так как сократятся многочисленные законы, которые появляются вынужденно, в ответ на попытки человека и гражданина найти очередную коллизию, лазейку или пробел в праве. «По мере развития общества, повышения культуры и сознательности людей отпадает необходимость в скрупулезной юридической регламентации поступков граждан и организаций. Но одновременно возрастает значение юридических гарантий права на инициативу»<sup>2</sup>.

В этой ситуации российской политической элите стоит переосмыслить стратегические задачи, исходя из концепции правозащитной политики. У современной России подорвано национальное ядро, граждане страны не имеют общенародной цели, к которой стоит

---

<sup>1</sup> Затонский В. А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2006. № 5. С. 15–18.

<sup>2</sup> Кейзеров Н. Право на инициативу // Человек и закон. 1989. № 9. С. 29.

стремиться, нарастает всеобщая некомпетентность во всех сферах жизни, падает уровень образования. Невозможно уважение на международной арене без фундамента государства – его граждан. В связи с этим модернизация современного общества в контексте правового воспитания, правового сознания, инициативности и правовой активности является задачей первостепенной важности. Учитывая, что народная правотворческая инициатива не установлена в Конституции РФ, необходимо принять законы, стимулирующие инициативную деятельность, активность и самоуправление граждан, повысить их роль в управлении государством.

«Принципиально важно учитывать особую государственную ценность различных проявлений правовой инициативы. Поэтому необходимо закрепить в системе правовых установлений меры особой социальной защиты инициатив и инициаторов.

Во-первых, нужна презумпция социальной ценности инициативы, предполагающая ее ценность для общества до тех пор, пока компетентными экспертными службами не доказано иное. Нужен действенный механизм правовой (в том числе судебной) защиты любого социально полезного предложения, с которым граждане выступают по своей инициативе.

Во-вторых, необходим учет инициатив на всех этапах управления. Сбор, обобщение, анализ и оценка вносимых инициатив должны носить систематический характер, осуществляться под постоянным контролем»<sup>1</sup>.

Таким образом, правовая инициатива предполагает первоначальное усвоение и осмысление человеком и гражданином правовых знаний, затем приходит стремление улучшить сферу общественных отношений, в которой взаимодействует субъект чаще всего (работа, государственные услуги, социальная среда), что подталкивает субъекта к убежденности в необходимости изменений. В этом алгоритме важна роль государства с его законодательными, исполнительными и судебными органами, которое должно реализовывать такую концепцию правовой политики, когда правовая инициатива – это механизм удовлетворения потребностей гражданина, а не попытка пойти против системы. «Правосознание граждан немислимо вне поведения,

---

<sup>1</sup> Затонский В. А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2006. № 5. С. 15–18.

вне активности. Вот почему содержательная сторона правового воспитания в регулятивном аспекте включает практический момент, т. е. формирование мотивов и привычек, воспитание установок на определенное, практически значимое поведение. Вся эта деятельность должна быть направлена на то, чтобы граждане соотносили свои действия с полученными правовыми знаниями и умели повседневно применять их на практике. В правовом воспитании надо добиваться, чтобы нормы права, законы вызывали и стимулировали мотивы, обеспечивающие должное поведение и реализацию общественных и частных интересов в их единстве. Правовые стимулы, заложенные в нормах права, все активнее воздействуют на внутренние побуждения граждан, влияют на их интересы и формируют потребности»<sup>1</sup>.

Представляется возможным раскрыть взаимосвязь правовой культуры и правовой инициативы следующим образом: правовая инициатива невозможна без правовой культуры, правовая культура, правовое сознание и правовое воспитание являются основой правовой инициативы, ее фундаментом и вызывают у человека и гражданина непреодолимое желание перемен к лучшему, чем выше правовая культура и правовое сознание, тем весомее желание модернизации общества, тем структурированнее потребности, тем яснее цели и задачи, к которым стремится общество в целом и гражданин в частности. Правовая инициатива – это часть правовой активности граждан.

### **§ 3. Петиция как современная форма выражения правовой инициативы**

«Глупа мысль, будто кровавого царя можно мирными петициями склонить к демократическим реформам»<sup>2</sup>.

Сегодня приходится говорить о том, что наметились негативные тенденции разрыва взаимопонимания общества и государства. Такая ситуация возникла по обоюдной вине: с одной стороны, постсоветский период породил парадигму, в которой на первый план для нашего государства как правопреемника СССР вышли внешнеэкономические долги, борьба с инфляцией и стабилизация расшатанной эко-

---

<sup>1</sup> Рыбаков В. А., Рыбаков В. В., Лошакова С. А. Правовая инициатива и гражданско-правовая активность: понятие, сущность, особенности, воспитательная функция // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 93–97.

<sup>2</sup> Ленин В. И. Доклад о революции 1905 года. М.: Политиздат, 1982. С. 2.



номики, ситуацию катализировало и нахождение сотрудников разведывательных служб иностранных государств в органах государственной власти Российской Федерации<sup>1</sup>. С другой стороны, поколение конца 90-х начала 2000-х было фактически оставлено на самовоспитание. Часть этой молодежи выросла без лозунгов о любви к родине, человечности, взаимопонимании, самопожертвовании, по большей части без любви к чтению и саморазвитию, а, как известно, «умные граждане – умное государство»<sup>2</sup>. Люди – вот основной ресурс экономического развития. Спустя 20 лет мы имеем ситуацию, когда многие инициативы, в том числе некоторые правовые инициативы активной части общества, плохо сформулированы, за красивыми лозунгами отдельных лидеров молодежи скрывается отсутствие базисных знаний, знаний работы механизмов правотворчества и юридической техники. Попытки выразить собственные мысли публично или через средства массовой информации вызывают только осознание некомпетентности современного гражданского общества, а кажущиеся такому обществу новаторские политико-правовые идеи имели место в античной Греции, Древнем Риме, в Европе XVII–XVIII вв. Эффект Даннинга-Крюгера – метакогнитивное искажение, которое заключается в том, что люди, имеющие низкий уровень квалификации, делают ошибочные выводы, принимают неудачные решения и при этом не способны осознавать свои ошибки в силу низкого уровня своей квалификации<sup>3</sup>. Это приводит к возникновению у них завышенных представлений о собственных способностях, в то время как действительно высококвалифицированные люди, наоборот, склонны занижать оценку своих способностей и страдать от недостаточной уверенности в своих силах, считая других более компетентными. Таким образом, менее компетентные люди в целом имеют более высокое мнение о собственных способностях, чем это свойственно людям компетентным (которые к тому же склонны предполагать, что

---

<sup>1</sup> См.: Путин. Документальный фильм Оливера Стоуна. URL: <https://www.1tv.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>2</sup> Новек Бет Симон. Умные граждане – умное государство: экспертные технологии и будущее государственного управления / пер. с англ. [Ю. Константинова, М. Лапшинов, О. Лобачева]. М.: Олимп-Бизнес, 2016. 503 с.

<sup>3</sup> См.: Kruger Justin, David Dunning. Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments // Journal of Personality and Social Psychology: journal. 1999. Vol. 77, № 6. P. 1121–1134.

окружающие оценивают их способности так же низко, как и они сами)<sup>1</sup>.

В этой ситуации достаточно часто возникают случаи, когда инициативы активной части населения вызывают негативное отношение со стороны органов государственной власти, так как их по большей части представляют в лице своих руководителей выходцы из СССР, которые получали образование в советский период и в достаточной степени осведомлены о том, что, когда человек или гражданин хочет изменений, он должен четко сформулировать, какую цель он преследует, какие задачи необходимо решить, какими методами и на какие средства, а не поддаваться эмоциональному порыву. Перефразировав В. И. Ленина<sup>2</sup>, можно говорить: «Для изменений недостаточно того, чтобы низы не хотели жить, как прежде».

Результатом таких разногласий стало то, что после 2010 г. в России массовый характер получили открытые письма в органы государственной власти через возможности сети Интернет. Формально-юридически они представляли собой просьбу о помощи в разрешении тех или иных проблем и регистрировались как обращения граждан в порядке Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>. Вместе с тем эти письма у определенного круга профессионалов вызывали двоякие чувства, особенно в тех органах, где они регистрировались, так как у уполномоченного органа было только 30 дней, чтобы разделить письмо по юридическим фактам, определить подведомственность, подсудность, подследственность, установить отрасли права, где были нарушения, или доказать факт отсутствия таковых, разослать выдержки из писем в компетентные органы, зарегистрировать их, уведомить заявителя, объединить ответы из органов и, наконец, сформулировать окончательный ответ обратившемуся. По своей юридической сути большая часть таких писем – это нежелание разбираться в действующем законодательстве, ряд

---

<sup>1</sup> См.: Katherine A. Burson, Richard P. Larrick, Joshua Klayman. Skilled or unskilled, but still unaware of it: How perceptions of difficulty drive miscalibration in relative comparisons // *Journal of Personality and Social Psychology*. 2006. Vol. 90, iss. 1. P. 60–77.

<sup>2</sup> См.: Маевка революционного пролетариата. М.: Госполитиздат, 1955. С. 4.

<sup>3</sup> См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

из них носит эмоциональный и эгоистический характер одновременно: с одной стороны, человеку и гражданину кажется, что с ним поступили несправедливо, с другой – он не желает выяснять, к кому необходимо обратиться в данной ситуации и какая отрасль права регулирует общественные отношения. Как показывает практика, больше всего подобных писем приходится на Администрацию Президента РФ и прокуратуру РФ.

С течением времени указанный феномен претерпевал существенные изменения, сначала стали появляться обращения в сети Интернет с возможностью поставить галочку о согласии/несогласии (к слову говоря, они не имели никакой юридически значимой силы, так как у большинства граждан отсутствуют токены – электронные подписи, а подписание не предполагало процедуру идентификации). Затем на смену пришла так называемая «электронная петиция».

Само понятие «петиция» в нормативной правовой базе Российской Федерации практически не встречается, законодательно эта форма правовой инициативы граждан не определена.

В статье 87 Устава Организации Объединенных Наций, принятого в 1945 г., определены полномочия Генеральной Ассамблеи и находящегося под ее руководством Совета по Опеке «принимать петиции и рассматривать их, консультируясь с управляющей властью»<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает право гражданина на «сбор подписей под петициями по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях»<sup>2</sup>.

Приказ Росархива от 9 октября 2001 г. № 75 «Об утверждении Регламента Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации и организации работы по его созданию» ставит петицию в один ряд с деловым письмом, сводкой, сведениями,

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) // Действующее международное право. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. Т. 1. С. 7–33.

<sup>2</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обзором, инструкцией и относит их к документам отраслевой и общественной деятельности<sup>1</sup>.

Наибольший интерес, на наш взгляд, вызывают постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»<sup>2</sup>, где петиция определена как коллективное обращение граждан, и определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ю. Н. Снитко на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 42 Закона Российской Федерации „О средствах массовой информации“», содержащее в себе разъяснение по вопросу петиции в отсылочной форме на Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>, приравнивая ее, таким образом, к обращению, предложению, заявлению или жалобе.

Необходимо упомянуть мнение К. А. Ивановой, которая констатирует: «...право подачи петиции становится осуществлением принадлежащей каждому свободы выражать свое мнение. При этом в отдельных странах смысл и целевая направленность понятий „петиция“ и „обращение“ не совпадают. В Германии право на петицию отнесено к основным правам и в силу этого его носителем может быть каждый, т. е. не только граждане Германии, но и иностранцы, апатриды, а равно германские юридические лица, объединения лиц частного права и т. п. Во Франции, напротив, петицию-жалобу вправе подать любой индивид, в то время как право на обращение к публичным властям с какими-либо позитивными предложениями предоставляется только гражданам. Таким образом, очевидно, что

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Регламента Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации и организации работы по его созданию: приказ Росархива от 9 октября 2001 г. № 75. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Ю. Н. на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»: определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

петиция может выступать и как обычное обращение индивида в защиту собственных интересов, и как некая форма законодательной инициативы»<sup>1</sup>.

Всецело поддерживая эту позицию, полагаем, что петиция – это одна из форм реализации правотворческой инициативы. Не можем согласиться с автором К. А. Ивановой в том, 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»<sup>2</sup>. Как и не разделяем мнение, что так называемые петиции на сайте Change.org могут стать инструментом решения политико-правовых, идеологических, экологических или экономических проблем. Указанная электронная платформа вызывает широкий общественный резонанс, заинтересованность общественности и средств массовой информации, в связи с этим органам государственной власти приходится реагировать в различных формах, но только исходя из действующего законодательства, это могут быть: рапорт об обнаружении признаков преступления, рапорт об административном правонарушении, постановление или предписание прокурора, жалоба ответственного гражданина и т. д. По большому счету не важно, как назывался опубликованный на сайте документ, будь то «петиция», «открытое письмо», «послание», результат был бы идентичен – такие документы необходимо перевести в правовое поле, после чего определить подведомственность и принять соответствующие меры в установленные законом сроки, в этом случае сайт сыграл только роль катализатора.

Петиция, в свою очередь, занимает особое место в современной действительности: она стала формой реализации права человека на защиту, в некоторых случаях – последней инстанцией, на которую уповает человек и гражданин, одновременно она воплощает в себе и инструмент борьбы с несправедливостью некоторых формирований и объединений граждан, сплотившихся как по интересам, так

---

<sup>1</sup> Иванова К. А. Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 15.

<sup>2</sup> Ее же. Институт общественных инициатив граждан в Российской Федерации (Конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2015. С. 21.

и в юридическом поле. «В последние годы большое количество субъектов Федерации предоставляют право законодательной инициативы гражданам в качестве формы непосредственной демократии. В разных субъектах она называется по-разному: „народная законодательная инициатива“, „народная законотворческая инициатива“, „народная правотворческая инициатива“, „гражданская инициатива“»<sup>1</sup>.

Петиция неразрывно связана с правовой инициативой. Человеческое общество устроено таким образом, что при возникновении потребностей разного характера все помыслы и устремления направлены на восполнение возникшего запроса. По нашему мнению, именно так возникла петиция, она является следствием неслышанности отдельных граждан или общественных объединений, атрофированной формой правовой инициативы. «Если речь идет о гражданской законодательной инициативе<sup>2</sup>, то здесь можно упомянуть интернет-ресурс „Российская общественная инициатива“, с помощью которого граждане в электронной форме могут подавать предложения по совершенствованию государственного и муниципального управления, по вопросам социально-экономического развития страны<sup>3</sup>. В парламенте Австралии аналогичные политико-правовые институты. Регламент Палаты представителей указанной страны предусматривает возможность представления петиций граждан в электронной форме, подписи собираются в электронной форме. В Новой Зеландии после завершения срока, отведенного для сбора подписей в поддержку электронной петиции, такая петиция в автоматическом порядке переводится в статус закрытой и передается на рассмотрение в соответствии с Регламентом Палаты представителей»<sup>4</sup>. С такой позицией согласен и доктор юридических наук, профессор А. А. Уваров, который говорит, что петиция – это своеобразный

---

<sup>1</sup> Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М.: Проспект, 2019. С. 121.

<sup>2</sup> В контексте данной монографии под гражданской законодательной инициативой автор понимает именно правовую инициативу.

<sup>3</sup> См.: О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М.: Проспект, 2019. С. 130.

сплав прямых волеизъявлений граждан, таких как всенародное обсуждение, правотворческая инициатива, референдум и др.<sup>1</sup>

Представляется возможным сформулировать приблизительные признаки и отличия петиции от других форм обращений граждан и их волеизъявлений, при этом такие признаки будут неразрывно сопряжены с правовой инициативой, учитывая их взаимосвязь и взаимопроникновение:

1. *Письменное выражение.* Петиция не может иметь устную или конклюдентную форму, даже коллективные устные обращения будут зарегистрированы не как петиция, а как обращение. Прецедентов по использованию конклюдентных действий как способа выражения инициатив в правоприменительной практике Российской Федерации нет.

2. *Логическая структурированность.* Петиция, как правило, имеет введение, включающее в себя общее описание проблемы, краткую стенограмму переписки с органами государственной власти (если такая переписка имела место), указание на правовой или общественный статус обращающихся, например «мы, матери-одиночки» или «мы, дольщики жилого дома, расположенного по адресу». В описательной части обращающиеся излагают сущность возникших затруднений. Заключение в форме прошения по тем или иным проблемам, требующим разрешения, включает в себя место под подпись и персональные данные всех лиц, согласных с сущностью проблемы и поддерживающих предмет петиции.

3. *Коллективность.* «Коллективное обращение – это волеизъявление двух и более граждан по одному предмету, сформулированное в едином документе или на личном приеме группой граждан. И Конституция России, и Федеральный закон „О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации“ упоминают коллективное обращение, но не содержат его определения и не регламентируют специфики, связанной с его направлением и рассмотрением, которая присутствует на практике. Указанный пробел

---

<sup>1</sup> См.: Уваров А. А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 33.

попытались восполнить некоторые субъекты Федерации»<sup>1</sup>. Статья 8 Закона Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З под коллективным обращением граждан понимает обращение двух или более граждан или обращение объединений граждан, в том числе юридических лиц, по общему для них вопросу<sup>2</sup>.

4. *Резонансность (общественная значимость)*. Особый признак петиции, отличающий ее от иных обращений граждан, заключающийся в том, что человек, формирующий петицию, при ее составлении надеется поднять как можно больший общественный резонанс. В понимании субъекта такой деятельности эффективность петиции напрямую зависит от общественной значимости и количества охваченного проблематикой населения. Конечной целью является надежда на то, что петицию, видеоролик или иной контент в поддержку позиции увидят уполномоченные субъекты властных полномочий и постараются в кратчайшие сроки решить проблему.

5. *Конфликтность*. Одним из признаков петиции как коллективного обращения может выступить конфликтность. Сущность этого признака заключается в том, что группа лиц уже обращалась в органы государственной власти в соответствии с видами обращений в порядке Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», однако, по их мнению, субъекты защиты прав действовали некомпетентно, не желали оказать реальную помощь, отнеслись формально к обозначенной проблеме с целью умалчивания выявленных недостатков, не считая необходимым затрачивать временные, человеческие или финансовые ресурсы. В этом случае, по мнению инициаторов петиции, возникает конфликт между ними и органом государственной власти. Как правило, в конфликтных петициях находит свое отражение вся переписка между конкретным институтом власти и субъектами инициирования петиции.

6. *Декларативность*. Большинство петиций носят декларативный характер и не имеют в своем фундаменте конкретных решений

---

<sup>1</sup> Савоськин А. В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления // Административное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 405–411.

<sup>2</sup> См.: О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



по тем или иным проблемам. Такая ситуация складывается из-за низкой правовой культуры и правового сознания, а иногда из-за низкого уровня общей эрудиции у лиц, составляющих петицию. Например, петиция по запрету пластиковых пакетов в Российской Федерации, аргументом которой выступает тот факт, что практически все страны Европы отказываются от пластика, носит исключительно декларативный характер. Доподлинно известно, что употребление полимеров очень пагубно сказывается на общем уровне экологии по всему миру. Вместе с тем необходима общая экологическая правовая политика государства, направленная на тактику и стратегию развития в экологической области, в первую очередь, это рабочие места для сотен тысяч граждан, работающих на заводе, это культура населения по неиспользованию пластика, его сбору и переработке и т. д. Безоговорочная реализация таких петиций приведет к еще большим проблемам: массовой безработице, приостановке импорта и экспорта некоторых товаров и услуг, потере бюджета и т. д. Но для лиц, преследующих иногда и свои собственные корыстные цели, такая декларативная петиция прибавляет значимости в отдельных кругах, при этом ее намного легче составить, чем несколько проектов федеральных инициатив, дорожную карту, систему мониторинга, правовой пропаганды, отдельную концепцию правовой политики.

*7. Верховенство морали.* В своем большинстве петиции ссылаются на такой регулятор общественных отношений, как мораль, справедливость, добро и зло. Попытки компетентных органов разъяснить, что социальный статус не дает особых преференций обращающимся, вызывает только описанный выше признак конфликтности. Врожденное чувство справедливости, взаимопомощи, взаимовыручки не позволяет осознать отдельным категориям граждан, что с точки зрения правового пространства они имеют такие же права и обязанности, как и большая часть населения. В связи с этим часть петиций ссылается на верховенство морали и носит эмоциональный характер. При этом именно такие петиции очень часто получают значительную поддержку со стороны граждан, что в очередной раз может свидетельствовать о низкой правовой культуре, правовом нигилизме и инфантилизме некоторых слоев населения при высоком уровне сострадания. При этом достаточно сложно судить, в какой действительности лучше существовать.

8. *Двухэтапность*, на наш взгляд, является одним из основных признаков петиции, так как именно петиция из всех видов обращений граждан имеет две ступени реализации. Речь идет о том, что при заявлении, жалобе, предложении правоотношения возникают между обращающимся и компетентным органом одной из ветвей власти, т. е. в одноэтапном порядке: субъект инициации, субъект реализации (разрешения казуса, спора, проблемы) и собственно содержание правоотношения. При составлении петиции вся деятельность инициативной группы направлена в первую очередь на неопределенный круг лиц, даже если в бланке указан конкретный орган или должностное лицо, первоначальной целью выступает одобрение петиции обществом или частью общества, косвенно или прямо сталкивающимися с подобной проблемой и сопереживающих ее скорейшему разрешению. По большому счету обращающимся с петицией не важно, кто будет вступать в дальнейшие правоотношения как субъект разрешения проблемы, первый этап петиции – это как можно большая поддержка и сбор соответствующих подписей. Осознавая это, лица, составляющие петицию, стараются придать ей эмоциональный характер, максимально задев чувства справедливости и сопереживания неопределенного круга лиц. Второй этап петиции включает в себя уяснение проблемы должностным лицом (лицами), принятие ее к производству или определение компетентных субъектов принятия к производству, разрешение сущности обращения, уведомление заинтересованных лиц. Очевидно, что в большинстве случаев второй этап не наступит для петиций, не получивших достаточной поддержки при прохождении первого этапа, о чем свидетельствуют тысячи нереализованных и забытых петиций на различных информационных платформах.

Таким образом, петиция – это особый вид обращений граждан и форма реализации правовой инициативы, которая характеризуется следующими признаками: письменное выражение, структурированность, коллективность, общественная значимость, конфликтность, декларативность, верховенство морали, двухэтапность. При этом петиция может содержать в себе как все, так и только часть перечисленных признаков. Обязательными из них являются только коллективность и двухэтапность.

Как и любому правовому явлению, петиции присущи определенные принципы. В юридической литературе встречается неоднозначность

разделения принципов и признаков. Ряд молодых ученых в научных статьях или на платформах научно-практических конференций с трудом дифференцируют указанные категории. Наиболее доступным примером является индивидуальность любого человека, которого можно узнать по определенным *признакам*: рост, цвет глаз, прическа, походка, но только познакомившись, можно сделать выводы о его жизненных *принципах*: порядочность, любознательность, настойчивость, беспринципность и т. д.

К принципам петиции можно отнести:

1. *Принцип справедливости*. Несмотря на то, что справедливость остается философской категорией, является относительным суждением, не имеет однозначного определения и насчитывает в своей гносеологии не одну тысячу лет<sup>1</sup>, приходится говорить, что все петиции составляются инициаторами исключительно из чувства ущемленной справедливости. «Справедливость заключается в том, чтобы воздать каждому свое»<sup>2</sup>, поэтому по своей сущности петиция является призывом к справедливости не в нормативно-правовом смысле, как, например, в ст. 6 Уголовного кодекса РФ, а в идейно-философском контексте.

2. *Естественно-правовой принцип*. Этот принцип подразумевает верховенство естественного права человека и гражданина над позитивным правом отдельно взятой страны. Сущность его заключается в том, что составители петиции часто указывают на несовершенство системы законодательства, при этом оставляя за собой неотъемлемое право коллективного обращения к органам государственной власти, несмотря на отсутствие нормативного регулирования рассматриваемого института.

3. *Принцип открытости (гласности)*. Петиция составляется в открытой и доступной для неограниченного круга лиц форме, любой желающий вне зависимости от правового и социального статуса

---

<sup>1</sup> См.: Малиновская Н. В., Сорокина Ю. В. К вопросу о справедливости в праве // Вестник Воронежского государственного университета. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2011. № 1 (10). С. 86–100.

<sup>2</sup> Цицерон Марк Туллий. Избранные сочинения. Тускуланские беседы / сост. и ред. М. Л. Гаспарова, С. А. Ошерова, В. М. Смирин. М.: Рипол-Классик. 2016. С. 207.

человек и гражданин может поддержать или проигнорировать петицию.

4. *Принцип свободы выражения.* Петиция может быть составлена в любой свободной форме, ее содержание и требования никак не урегулированы и могут быть как логичными и обоснованными, так и абсурдными и не имеющими под собой никаких оснований.

5. *Принцип гуманизма (человечности).* Исключительно все петиции составляются из осознания того, что любая деятельность государственных органов, юридических или физических лиц не должна причинять вреда интересам граждан, физическую боль, страдания животным, ущерб окружающей среде и т. д.

*Представляется возможным дифференцировать петиции по наиболее распространенным видам.*

***По форме составления:***

1. *Простая, или бумажная, петиция.* Изложение воли двух и более лиц в простой письменной форме в виде документа, направленного на рассмотрение представителями власти, с целью инициализации или изменения какого-то решения, активизации определенной деятельности или разрешения проблемы.

2. *Электронная петиция* – это петиция, составленная на специальном ресурсе в электронной форме с возможностью ее поддержания посредством идентификации личности через социальные сети и нажатия определенной гиперссылки. Например, «Российская общественная инициатива, стартовавшая в апреле 2013 г., касается общественных инициатив в области социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. С ее помощью сетевое сообщество может внести на рассмотрение в правительство любые предложения. К сожалению, лишь половина петиций федерального уровня реализована в виде соответствующих законодательных актов. Федеральные петиции, набравшие необходимое количество голосов, не были рассмотрены Правительством Российской Федерации. Данный механизм является лишь имитацией института общественных петиций, что на практике существенно подрывает доверие населения и негативно влияет на качество работы данного института»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Комбарова Е. В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 16.

3. *Кросс-платформенная петиция.* Это симбиоз письменной петиции и электронной, выполненный в форме приложения для смартфона, планшета или ноутбука. «Анализ законодательства и практики показывает развитие цифровых технологий при реализации некоторых институтов непосредственной демократии. В их числе возможность подачи обращений, петиций, правотворческой инициативы через сеть Интернет»<sup>1</sup>.

Письменная петиция имеет существенный недостаток в охвате большого количества населения. Представляется затруднительным, учитывая скорости современного мира, физически собрать подписи под петицией и разъяснить ее сущность каждому. В свою очередь электронная петиция не дает достоверных результатов по сбору подписей, так как для интернет-платформы не представляет никаких затруднений создание так называемых «фейк-ботов», которые проголосуют под любой петицией неограниченное количество раз. Таким образом, процессы идентификации человека вызывают серьезную обеспокоенность и не заслуживают доверия. Кросс-платформенная петиция уже в ближайшем будущем позволит идентифицировать человека и гражданина через Портал государственных услуг Российской Федерации, ей будут свойственны оперативность, массовость, достоверность и точность представленных данных.

***По содержанию:***

1. *Петиция-просьба (требование)*, представляющая собой коллективное прошение о содействии в разрешении тех или иных обстоятельств, сложившихся при вступлении в правоотношения в различных сферах жизнедеятельности. Например, «Требуем освободить Егора Жукова и прекратить уголовное дело против него!»<sup>2</sup>.

2. *Петиция-жалоба* – коллективное письменное информирование представителей государственной власти или органа государственной власти в целом в лице его руководителя о неправомерных действиях в сфере правоотношений, относящихся к компетенции

---

<sup>1</sup> Нудненко Л. А. Перспективы развития непосредственной демократии в условиях развития информационных технологий // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 38.

<sup>2</sup> См.: Петиция. URL: [https://www.change.org/p/требуем-освободить-егора-жукова-и-прекратить-уголовное-дело-против-него?source\\_location=petitions\\_browse](https://www.change.org/p/требуем-освободить-егора-жукова-и-прекратить-уголовное-дело-против-него?source_location=petitions_browse) (дата обращения: 15.03.2020).

этого органа. Например, «Прекратить уголовное дело против участников мирной акции 27 июля 2019 года в Москве»<sup>1</sup>.

3. *Петиция-благодарность (поддержка)* – коллективное волеизъявление граждан, направленное на формирование позитивного отношения к деятельности тех или иных лиц, коллективов, организаций. Например, «Благодарность военным командирам»<sup>2</sup>.

4. *Петиция-предложение* – коллективное обращение о необходимости дополнительного урегулирования общественных отношений нормами права или об изменении действующих норм права, их универсализации или более справедливом использовании. Например, «Петиция за ужесточение наказания за коррупцию и экономические преступления»<sup>3</sup>.

5. *Политическая петиция* – подразумевает манифест объединенных общей идеей лиц, направленный на изменение стратегических целей и задач как всего государства, так и отдельных его регионов. Например, «Петиция за возрождение Советского Союза»<sup>4</sup>.

***По отрасли права:***

1. *Гражданско-правовая.*
2. *Уголовно-правовая.*
3. *Административно-правовая.*
4. *Финансово-правовая.*
5. *Конституционно-правовая.*

***По сфере охвата:***

1. *Общероссийская петиция.*
2. *Петиция субъектов Российской Федерации.*
3. *Муниципальная петиция.*

***По заинтересованным субъектам:***

1. *Петиция отдельных категорий граждан.*
2. *Общегражданская петиция.*

---

<sup>1</sup> См.: Петиция. URL: <https://www.change.org/p/прекратить-уголовное-дело-против-участников-мирной-акции-27-июля-2019-года-в-москве> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>2</sup> См.: Петиция. URL: <https://www.change.org/p/министру-обороны-рф-шойгу-сергею-кужугетовичу-благодарность-военным-командирам> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>3</sup> См.: Петиция. URL: <https://петиция-президенту.рф/ужесточить-наказания-за-коррупцию> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>4</sup> См.: Петиция. URL: <https://петиция-президенту.рф/возрождение-советского-союза> (дата обращения: 15.03.2020).

Прежде чем сформулировать авторское понимание петиции, необходимо проанализировать уже имеющиеся относительно устойчивые определения данного явления. Петиция (лат. *petitio* – искание, требование, прошение) – один из способов, установленных конституционным правом для достижения каких-либо мероприятий со стороны государственной власти. На французском и английском языках слово «петиция» употребляется в более широком смысле: им обозначается всякая просьба, обращаемая лицом или многими лицами к какому бы то ни было органу власти. Большая часть конституций гарантирует право подачи петиций как свободное и неотъемлемое право каждого<sup>1</sup>. По мнению А. Н. Чудинова, петиция – это не что иное, как «прошение, подаваемое правительству или монарху»<sup>2</sup>. В толковом словаре Д. Н. Ушакова отмечается, что петиция – это «официальная коллективная просьба, ходатайство, обращенное к органу государственной власти, высшему начальству»<sup>3</sup>. Германская конституционно-правовая доктрина предлагает следующий взгляд на институт петиций<sup>4</sup>: «...государственное (конституционное) право Германии относит свободу собраний к числу так называемых фундаментальных коммуникационных прав и свобод человека (*Kommunikationsgrundrechte*). Немецкая юридическая наука наряду с конституционной свободой собраний (*Versammlungsfreiheit*) включает в эту группу свободу мнений (*Meinungsfreiheit*) и информационную свободу (*Informationsfreiheit*), которые вместе составляют так называемую коммуникационную свободу (*Kommunikationsfreiheit*); к коммуникационным правам и свободам относят также запрет цензуры и свободу СМИ (*Zensurverbot und Medienfreiheit: Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit*), свободу искусства (*Kunstfreiheit*), научную и академическую свободу (*Forschungsfreiheit und akademische*

---

<sup>1</sup> См.: Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. XXIII (45). Патенты на изобретения – Петропавловский. СПб.: Семеновская Типолиитография (И. А. Ефрона), 1898. С. 443.

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Материалы для лексической разработки заимствованных слов в русской литературной речи. Изд. 3 / под ред. А. Н. Чудинова. СПб.: Изд. В. И. Губинского, 1910. С. 522.

<sup>3</sup> Большой толковый словарь русского языка: современная редакция / Д. Н. Ушаков. М.: Дом Славянской кн., 2008. С. 453.

<sup>4</sup> См.: Саленко А. В. Конституционно-правовое значение свободы мирных собраний: доктринальные и судебные подходы в России и Германии // Российский юридический журнал. 2019. № 5 (128). С. 9–17.

Freiheit), свободу объединений и коалиций (Vereinigungs- und Koalitionensfreiheit), право на подачу петиций (Petitionsrecht) и свободу мысли, совести и религии (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit)»<sup>1</sup>.

Проанализировав вышеизложенное, в современном мире под петицией можно понимать письменное обращение двух и более лиц в орган государственной власти, а также в международные правозащитные организации, представляющее собой форму правовой инициативы граждан как неотъемлемого конституционного права выражать свое мнение по поводу деятельности государства в целом и его отдельных институтов в частности.

Сегодня молодежь все активнее хочет участвовать в жизни государства и общества. Возможности сети Интернет позволили современному поколению открыть для себя альтернативные политико-правовые режимы, социокультурные слои и религиозные устои, традиции и обычаи других стран. Однако в большей степени такую категорию граждан увлекают материальные блага капиталистического мира. Эгоизм, нарциссизм и эгоцентризм достигли своего апогея. Общество потребления прельщает своей простотой идеей и количеством получаемых удовольствий. «Живи одним днем», «ты – только то, что здесь и сейчас», «попробуй все» – эти и многие другие лозунги стали маяком для большинства молодых граждан страны. Ситуация достигла критической черты, когда человек с умышленно искаженной внешностью, не принимающий семейных ценностей, восхищающийся бездарными кумирами, проявляет повышенную активность в правовом и политическом поле, пытаясь оказать влияние на формирование правовой политики страны. «Воочию видим, как ничтожные личности определяют для всех эталоны красоты, приоритеты, нормы поведения, законы общества и прочие стандарты и постоянно их меняют, что только доказывает несостоятельность диктующих и ложь стандартов»<sup>2</sup>. В этой ситуации приходится искать новые пути объединения активных, адекватных членов гражд-

---

<sup>1</sup> Саленко А. В. Европейское пространство высшего образования: германский опыт преподавания конституционного права // Вестник Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта. 2012. Вып. 9. С. 69.

<sup>2</sup> Лайтман М. Основы каббалы. М.: НФ «Институт Перспективных Исследований»: Издательская группа kabbalahbooks.ru, 2005. С. 459.



данского общества с целью формирования современной стратегии развития государства.

В связи с этим представляется возможным предложить скорректировать Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», дополнив редакцию следующей формулировкой: в ст. 4 указанного Федерального закона «Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе» п. 5 переименовать в п. 6, внести п. 5 с новой формулировкой: «петиция – письменное обращение двух и более физических лиц, а также юридических лиц и общественных организаций без образования юридического лица в органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностным лицам по вопросам нарушений в области законных интересов человека и гражданина, прав и свобод личности, правопорядка и общественного порядка, различных форм собственности, основ конституционного строя, федеративного устройства и других демократических ценностей, а равно коллективная правовая инициатива по улучшению качества жизни населения, работы государственных и муниципальных органов и правовых и политических институтов»<sup>1</sup>.

Вместе с тем, всецело поддерживая концепцию Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» заместителя заведующего кафедрой конституционного права Российской академии правосудия доктора юридических наук, профессора Л. А. Нудненко, считаем необходимым разработать проект указанного нормативного правового акта с его последующей регистрацией на соответствующих ресурсах<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Инициатива зарегистрирована в Центре правового мониторинга и на сайте «Российская правовая инициатива». Номер инициативы – 34Ф66356.

<sup>2</sup> См.: прил. 1.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Граждане – это всего лишь зрители сложнейших процессов государственного управления. Они могут выражать мнение, основанное на ценностях, но не на знании научных фактов. Отсутствие когнитивных способностей, незаинтересованность в политике и добровольная зависимость от всесильного государства мешают людям активно и продуктивно участвовать в общественной жизни<sup>1</sup>.

Все очевидней становится невозможность успешного преодоления сложившихся глубоких противоречий между государством и обществом и возникшей в последние годы системы негативного отношения, явлений и тенденций в жизни страны без научно обоснованной и социально одобренной общей стратегии дальнейшего развития российского общества, государства и права.

Важной задачей для современного обустройства политико-правового пространства, равно как и экономического, культурного, духовно-нравственного, становится выработка новых перспективных моделей, алгоритмов развития общества. Подвергаются качественному изменению ценности и приоритеты, обозначенные государством. На смену экономическим критериям успешности страны приходят новые условия, отражающие уровень защищенности человека, его уверенности в реализации своих прав и свобод. Появляются все новые формы и способы участия граждан в жизни государства, отличающиеся интенсивностью, охватом, информативностью, не замечать их – значит, отставать от остального прогрессивного мира. Современная эпоха требует новых подходов к осознанию роли человека и гражданина в формировании правовой политики государства, их теоретическая разработка, уяснение и применение в дальнейшем позволят сконцентрировать усилия органов государственной власти в системе наиболее приоритетных направлений, высказанных обществом.

Роль правовой инициативы в функционировании общества заключается в выстраивании диалога между активной частью населения и субъектами, наделенными властью. Она представляет собой неотъемлемое право человека и гражданина менять ту объективную действительность, в которой существует каждый индивид, для максимально

---

<sup>1</sup> См.: Невек Бет Симон. Умные граждане – умное государство: экспертные технологии и будущее государственного управления / пер. с англ. [Ю. Константинова, М. Лапшинов, О. Лобачева]. М.: Олимп-Бизнес, 2016. 503 с.

комфортной и одновременно полезной обществу и государству жизни, она способна увеличивать коэффициент полезных действий граждан, выстраивать позитивное отношение к институтам государственной власти со стороны граждан, регулировать значимые общественные отношения, создавая комфортные и современные условия жизни. Правовая инициатива – это в первую очередь консенсус между властью и человеком, это способ консолидации усилий по формированию оптимальной нормативной правовой базы.

Правовая инициатива имеет собственное содержание, свою природу, она должна существовать наряду с неотъемлемыми правами человека и гражданина, такими как право на достойное существование, право на жизнь, право на свободу мысли, свободу вероисповедания и др. Сегодня правовая инициатива имеет вполне определенные формы реализации. Таковыми являются: петиция, саморегуляция, общественный договор, правовое воспитание, обучение и пропаганда знаний.

В настоящее время приоритетной задачей в области теории права является поиск новых и эффективных путей упрочения законности и правопорядка, справедливого правосудия, грамотной прокурорской деятельности, борьбы с правонарушениями и т. д. Благодаря информационной сети Интернет указанные категории находятся под пристальным взглядом общественности, а государственные органы – под прессом мнения народных масс. В таком контексте только признание за гражданами страны права на правовую инициативу способно катализировать конструктивный диалог между субъектами реализации права и его исполнения.

«Сегодня появились такие онлайн-инструменты коллективного участия, как краудсорсинг. Благодаря им организации могут систематически получать разнообразную помощь и привлекать к решению проблем все больше представителей общественности. Люди хотят и готовы сообщать и искать ответы на вопросы, имеющие отношение к их жизни и опыту, что, с одной стороны, приводит к большей легитимности, а с другой, как ни удивительно, – к повышению эффективности принятия решений. Ярким примером, подтверждающим вышесказанное, является семилетний эксперимент Сбербанка, позволивший, используя онлайн-инструменты, собрать ноу-хау трехсот тысяч своих сотрудников. Если международная финансовая

структура знает о глобальных тенденциях в банковской отрасли, то ее сотрудники знают изнутри»<sup>1</sup>.

Правовая инициатива – неизученный в отечественной науке феномен объективной действительности. Это создает сложности для ее познания и научного описания. Вместе с тем в ходе историко-правового, теоретического, гносеологического анализа приходится говорить, что правовая инициатива теснейшим образом связана с правовой и правозащитной политикой государства, с теорией саморегуляции, с институтами законотворчества и правотворчества, с основами прямой демократии. В связи с этим возникает объективная необходимость проследить максимум возможных взаимосвязей для четкого уяснения и описания места правовой инициативы в современной правовой теории.

Возникновение необходимости признания правовой инициативы как права человека и гражданина в самом общем смысле – это реакция на нарастающую нестабильность в обществе, на открытую критику власти, геометрически увеличивающуюся, на латентную оппозицию действующему правительству. Исход такой патовой ситуации «лезвия бритвы» может быть или в появлении откровенно революционного движения, или в нивелировании ситуации с помощью механизмов реализации правовой инициативы для граждан. Такая модель – «от граждан в право» – должна быть последовательно отражена в законодательстве и юридической литературе, независимо от отраслевой специфики.

Ситуация в стране крайне сложна и противоречива. Смена стандартов государственной и общественной жизни обусловила изменения в структуре угроз национальной безопасности в сторону выхода на первый план угроз внутригосударственного характера. Реформы часто блокируются различного рода негативными явлениями, сосредоточенными в политической, экономической, социальной, экологической и других сферах. Наблюдается высокий уровень криминализации экономики, административно-управленческой деятельности. Вполне реально проявляет себя кадровый голод во всех институтах власти, обусловленный низким уровнем если не образования, то знаний, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социальная и политическая поляризация

---

<sup>1</sup> См.: Новек Бет Симон. Умные граждане – умное государство: экспертные технологии и будущее государственного управления / пер. с англ. [Ю. Константинова, М. Лапшинов, О. Лобачева]. М.: Олимп-Бизнес, 2016. 503 с.

общества. Нельзя не считаться с отмечаемой в последнее десятилетие активацией позиции населения в том, что усилия ряда государств, направленные на ослабление роли России в политической, экономической, военной и других областях, – это не что иное, как завуалированная форма оставления населения без средств к существованию. В связи с этим первостепенную важность имеют не только разработка эффективной системы взаимодействия общества и государства, отвечающей новым задачам и потребностям граждан, но и написание значимых теоретико-правовых трудов в этом направлении.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I. Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека : принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Международные акты о правах человека : сб. док. – Москва, 2000.

2. Устав Организации Объединенных Наций : принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. // Действующее международное право. Москва : Моск. независ. Ин-т междунар. права, 1996. – Т. 1. – С. 7–33.

### II. Нормативные правовые акты и официальные документы

3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Декларация прав и свобод человека и гражданина : принята Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ [Электронный ресурс] : принят ГД ФС РФ 21 декабря 2001 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (принят ГД ФС РФ 16 сентября 2003 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20 декабря 2001 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях [Электронный ресурс] : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 22 января 2018 г. № 16. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Ю. Н. на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Об утверждении Регламента Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации и организации работы по его созданию [Электронный ресурс] : приказ Росархива от 9 октября 2001 г. № 75. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области [Электронный ресурс] : закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Официальное издание ЦИК Союза ССР. – Москва, 1924.

21. Законодательство императора Петра III, 1761–1762 годы; Законодательство императрицы Екатерины II, 1762–1782 годы : сб. законодат. актов / сост. и авт. вступ. ст. В. А. Томсинов. – Москва : Зерцало, 2011. – 336 с.

22. Фрагмент выступления депутата А. Н. Шерина (ЛДПР) о трех видах законов (законопроектов) при обсуждении в Госдуме 7 марта 2019 г. законопроекта № 577392-7 о повышении минимального размера оплаты труда (МРОТ) и прожиточного минимума // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Информационные и аналитические материалы. Пленарное заседание от 7 марта 2019 г. Дата публикации: 7 марта 2019 г. URL: <https://clck.ru> (дата обращения: 10.07.2019).

23. Петиция. URL: [https://www.change.org/p/требуем-освободить-егора-жукова-и-прекратить-уголовное-дело-против-него?source\\_location=petitions\\_browse](https://www.change.org/p/требуем-освободить-егора-жукова-и-прекратить-уголовное-дело-против-него?source_location=petitions_browse) (дата обращения: 15.03.2020).

24. Петиция. URL: <https://www.change.org/p/прекратить-уголовное-дело-против-участников-мирной-акции-27-июля-2019-года-в-москве> (дата обращения: 15.03.2020).

25. Петиция. URL: <https://www.change.org/p/министру-обороны-рф-шойгу-сергею-кужугетовичу-благодарность-военным-командирам> (дата обращения: 15.03.2020).



26. Петиция. URL: <https://петиция-президенту.рф/ужесточить-наказания-за-коррупцию> (дата обращения: 15.03.2020).
27. Петиция. URL: <https://петиция-президенту.рф/возрождение-советского-союза> (дата обращения: 15.03.2020).
28. Путин: будущее за теми, кто стремится быть современными URL: <https://www.vesti.ru> (дата обращения: 15.11.2019).
29. Научная школа. Теоретико-философские и исторические основы правовой политики российского государства. – Москва : Норма : Инфра-М, 2015. – 49 с.
30. ТАСС Инфо. URL: <http://tass.ru> (дата обращения: 17.06.2019).
31. Путин. Документальный фильм Оливера Стоуна. URL: <https://www.1tv.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

### III. Монографии

32. Анисимов, П. В. Права человека и правозащитное регулирование. Проблемы теории и практики : монография / П. В. Анисимов. – Волгоград : ВА МВД России, 2004. – 248 с.
33. Витрук, Н. В. Общая теория правового положения личности : монография / Н. В. Витрук. – Москва : Норма, 2008. – 447 с.
34. Вопленко, Н. Н. Законность и правовой порядок : монография / Н. Н. Вопленко. – Волгоград : Волгоград. гос. ун-т, 2006. – 136 с.
35. Демин, А. В. Диспозитивность в налоговом праве : монография / А. В. Демин ; Министерство образования и науки Российской Федерации ; Сибирский федеральный университет ; Юридический институт. – Красноярск : СФУ, 2017. – 185 с.
36. Малько, А. В. Стимулы и ограничения в праве : монография / А. В. Малько. – Москва : Юрист, 2003. – 250 с.
37. Малько, А. В. Цели и средства в праве и правовой политике : монография / А. В. Малько, К. В. Шундигов. – Саратов : СГАП, 2003. – 296 с.
38. Матузов, Н. И. Актуальные проблемы теории права : монография / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2003. – 512 с.
39. Правовая жизнь российского общества в условиях глобализации : монография / под ред. А. В. Малько. – Москва : Проспект, 2017. – 319 с.

40. Правовая политика России: теория и практика : монография / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва : ТК Велби : Проспект, 2006. – 752 с.

41. Рудковский, В. А. Правовая политика и осуществление права : монография / В. А. Рудковский / под ред. Н. Н. Вопленко. – Волгоград : ВА МВД России, 2009. – 336 с.

42. Рыбаков, О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности : монография / О. Ю. Рыбаков. – Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2004. – 352 с.

43. Юридическая концепция роботизации : монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. – Москва : Проспект, 2019. – 240 с.

#### **IV. Учебная и учебно-методическая литература**

44. Авакьян, С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. – Москва : Юстицинформ, 2015. – 640 с.

45. Алексеев, С. С. Общая теория социалистического права : курс лекций : учеб. пособие. В 4 вып. / С. С. Алексеев ; Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР ; Свердловский юридический институт. – Свердловск : [б. и.], 1963. – Вып. 1. – 265 с.

46. Алексеев, С. С. Основы правовой политики в России : курс лекций / С. С. Алексеев. – Москва ; Екатеринбург : Де-Юре, 1995. – 128 с.

47. Алексеев, С. С. Собрание сочинений. В 10 т. + Справочный том. Т. 3. Проблемы теории права : курс лекций / С. С. Алексеев. – Москва : Статут, 2010. – 781 с.

48. Бжезинский, Збигнев. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы / Збигнев Бжезинский ; пер. О. Ю. Уральской. – Москва : Междунар. отношения, 1998. – 330 с.

49. Васильев, А. М. Формы выражения норм советского социалистического права / А. М. Васильев. – Москва : [б. и.], 1960. – 36 с.

50. Витрук, Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная законность и конституционное правосудие /

Н. В. Витрук // Общая теория государства и права : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. – Москва : [б. и.], 1998.

51. Вопленко, Н. Н. Право в системе социальных норм : учеб. пособие / Н. Н. Вопленко. – Волгоград : ВолГУ, 2003. – 86 с.

52. Вопленко, Н. Н. Правосознание и правовая культура : учеб. пособие / Н. Н. Вопленко. – Волгоград : Волгогр. гос. ун-т, 2000. – 50 с.

53. Гегель. Политические произведения / Гегель. – Москва : Наука, 1978. – 437 с.

54. Гоббс, Т. Философские основания учения о гражданине / Т. Гоббс. – Минск : Харвест ; Москва : АСТ, 2001. – 304 с.

55. Диалектика социальной инициативы / Ю. А. Харин, Т. П. Богданова, Э. М. Каптюгова [и др.]. – Минск : Беларусь, 1986. – 110 с.

56. Епишкин, Н. И. Исторический словарь галлицизмов русского языка / Н. И. Епишкин. – Москва : ЭТС, 2010. – 5140 с.

57. История государственного управления в России : учебник / Н. Ю. Бологина [и др.] ; под общ. ред. Р. Г. Пихои. – 4 изд., доп. и перераб. – Москва : Изд-во РАГС, 2009. – 439 с.

58. История Советской Конституции : сб. док. 1917–1957 гг. / отв. ред. Д. А. Гайдуков, В. Ф. Коток, С. Л. Ронин. – Москва : Изд-во АН СССР, 1957. – 551 с.

59. Кара-Мурза, С. Г. Манипуляция сознанием / С. Г. Кара-Мурза. – Москва : ТД Алгоритм, 2015. – 563 с.

60. Кириченко, М. Г. Советское законодательство и принципы его применения / М. Г. Кириченко. – Москва : Госюриздат, 1953. – 80 с.

61. Комаров, С. А. Механизм правового воздействия / С. А. Комаров // Теория государства и права : курс лекций. – Москва : БЕК, 2007. – 574 с.

62. Комаров, С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – 7 изд. – Москва [и др.] : Питер (СПб. : ГП Техн. кн.). – 510 с.

63. Конституционное право : энцикл. слов. / отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. – Москва : НОРМА-ИНФРА, 2000. – 675 с.

64. Коробова, А. П. Приоритеты правовой политики / А. П. Коробова // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва : Норма, 2003. – 528 с.

65. Краткий словарь гражданского общества / сост. Микко Лагерспец. – Таллин : Союз некоммерческих объединений и фондов Эстонии, 2007. – 24 с.

66. Кукушкин, Ю. С. Очерк истории Советской Конституции / Ю. С. Кукушкин, О. И. Чистяков. – 2 изд., доп. – Москва : Политиздат, 1987. – 364 с.

67. Лайтман, М. Основы каббалы / М. Лайтман. – Москва : НФ «Институт Перспективных Исследований» : Издат. группа kabbalah-books.ru, 2005. – 640 с.

68. Ленин, В. И. Доклад о революции 1905 года / В. И. Ленин. – Москва : Политиздат, 1982. – 23 с.

69. Маевка революционного пролетариата. – Москва : Госполитиздат, 1955. – 32 с.

70. Малько, А. В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект / А. В. Малько. – 3 изд., доп. и перераб. – Saarbrücken: LAP LAMBERT, 2011. – 368 с.

71. Маркс, К. Сочинения : в 30 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2 изд. – Москва : Госполитиздат, 1954.

72. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия / С. Н. Братусь, В. Е. Гулиев, А. И. Денисов [и др.] ; редкол. В. Е. Гулиев, Г. Н. Манов (отв. ред.), Н. П. Фарберов, Р. О. Халфина. – Москва : Юрид. лит., 1970. – 622 с.

73. Матузов, Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 292 с.

74. Матузов, Н. И. Правовая политика: понятие и приоритеты // Политология для юристов : курс лекций / Н. И. Матузов ; под ред. проф. Н. И. Матузова, проф. А. В. Малько. – Москва : Юристъ, 2002. – 774 с.

75. Мухаев, Р. Т. Политология : учебник / Р. Т. Мухаев. – 3 изд., перераб. и доп. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 496 с.

76. Научные основы советского правотворчества / под ред. Р. О. Халфиной. – Москва : Наука, 1981. – 317 с.

77. Нерсесянц, В. С. Философия права : учеб. для вузов / В. С. Нерсесянц. – Москва : Норма, 1997. – 652 с.

78. Новек, Бет Симон. Умные граждане – умное государство: экспертные технологии и будущее государственного управления /

Бет Симон Новек ; пер. с англ. [Ю. Константинова, М. Лапшинов, О. Лобачева]. – Москва : Олимп-Бизнес, 2016. – 503 с.

79. Общая теория государства и права / Ленингр. ордена Ленина гос. ун-т им. А. А. Жданова ; отв. ред. Д. А. Керимов [и др.]. – Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1961. – 528 с.

80. Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. – 544 с.

81. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. – Москва : Оникс, 2008. – 736 с.

82. Основы теории государства и права / Н. Г. Александров, Ф. И. Калинычев, Д. С. Карев [и др.] ; общ. ред. Н. Г. Александров. – Москва : Госюриздат, 1960. – 439 с.

83. Петражицкий, Л. И. Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии / Л. И. Петражицкий. – Санкт-Петербург : Тип. Ю. Н. Эрлих, 1908. – 271 с.

84. Плеханов, Г. В. Избранные философские произведения : в пяти томах / Г. В. Плеханов ; ред. кол.: М. Т. Иовчук [и др. ] ; подготовка текстов и примеч. Е. С. Коц [и др.] ; вступ. статья В. Фоминой ; Акад. наук СССР ; Ин-т философии. – Москва : Госполитиздат, 1956–1958.

85. Постовой, Н. В. Муниципальное право России : учебник / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор ; под ред. Н. В. Постового. – 3 изд., перераб. и доп. – Москва : Юриспруденция, 2015. – 670 с.

86. Рахимов, М. З. Избранные труды / М. З. Рахимов. – Душанбе : Бухоро, 2014.

87. Рудинский, Ф. М. Наука прав человека и проблемы конституционного права (труды разных лет) / Ф. М. Рудинский. – Москва : ЗАО «ТФ „МИР“», 2006. – 1234 с.

88. Рудковский, В. А. Правоприменительная политика: сущность и содержание : учеб. пособие / В. А. Рудковский. – Волгоград : Изд-во Волгогр. ин-та экономики, социологии и права, 1999. – 162 с.

89. Рыбаков, В. А. Избранные труды по гражданскому праву (к 100-летию со дня рождения профессора В. А. Тархова) / В. А. Рыбаков ; Министерство образования Московской области ; ГАОУ ВПО «Московский гос. обл. социально-гуманитар. ин-т». – Коломна : Инлайт, 2013. – 458 с.

90. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Материалы для лексической разработки заимствованных слов

в русской литературной речи / под ред. А. Н. Чудинова. – 3 изд. – Санкт-Петербург : Изд. В. И. Губинского, 1910. – 676 с.

91. Словарь русского языка : в 4 т. / РАН ; Ин-т лингвистич. исследований ; под ред. А. П. Евгеньевой. – 4 изд., стер. – Москва : Рус. яз. : Полиграфресурсы, 1999. – Т. 3. – 752 с.

92. Социалистическое правосознание и законность / Ин-т государства и права АН СССР. – Москва : Юрид. лит., 1973. – 342 с.

93. Социологическая энциклопедия : в 2 т. / Нац. обществ.-науч. фонд ; науч. ред. В. Н. Иванов [и др.]. – Москва : Мысль, 2003. – Т. 1. А–М. – 693 с.

94. Тацит, Корнелий. Анналы. История / Публий Корнелий Тацит ; пер. с лат. А. С. Бобовича ; под ред. Я. М. Боровского, Г. С. Кнабе. – Москва : Изд-во АСТ : Астрель, 2011. – 828 с.

95. Тацит, Корнелий. Сочинения в двух томах. Т. 2. История / Корнелий Тацит ; пер. Г. С. Кнабе. – Москва : Науч.-изд. центр «Ладомир», 1993. – Кн. 1. – 896 с.

96. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва : Юристь, 2001. – 776 с.

97. Теория государства и права : учебник / под ред. П. В. Анисимова. – Москва : ЦОКР МВД России, 2005. – 312 с.

98. Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. – Москва : Гос. ин-т «Сов. энцикл.» : ОГИЗ : Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940 (4 т.). Т. I : А–Кюрины / сост. Г. О. Винокур, Б. А. Ларин, С. И. Ожегов [и др.] ; под ред. Д. Н. Ушакова. – Москва : Гос. ин-т «Сов. энцикл.» : ОГИЗ, 1935. – 1562 с.

99. Ушаков, Д. Н. Большой толковый словарь русского языка: современная редакция / Д. Н. Ушаков. – Москва : Дом Славян. кн., 2008. – 959 с.

100. Фастов, А. Г. Теория государства и права : курс лекций / А. Г. Фастов. – Волгоград : Перемена, 2005. – 255 с.

101. Халипов, В. Ф. Власть. Политика. Государственная служба : словарь / В. Ф. Халипов, Е. В. Халипова. – Москва : Луч, 1996. – 271 с.

102. Эсса, Г. Цитаты и фразы / Г. Эсса. – Санкт-Петербург : ООО «Написано пером», 2015. – 230 с.

103. Цицерон, Марк Туллий. Избранные сочинения. Тускуланские беседы / Марк Туллий Цицерон ; сост. и ред. М. Л. Гаспарова, С. А. Ошерова, В. М. Смирнова. – Москва : Рипол-Классик, 2016. – 454 с.

104. Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права: часть теоретическая. Философия права. Т. 1 : Вып. 1–4 / Шершеневич Г. Ф. – Москва : Бр. Башмаковы, 1910. – 839 с.

105. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. XXIII (45). Патенты на изобретения – Петропавловский. – Санкт-Петербург : Семеновская типолитография (И. А. Ефрона), 1898. – 938 с.

106. Яковлев, В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В. Ф. Яковлев. – 2 изд., доп. – Москва : Статут, 2006. – 240 с.

## V. Научные статьи

107. Акимова, Т. И. Правовая пропаганда как способ формирования позитивных элементов правового сознания, определяющих показатель лояльности правосознания / Т. И. Акимова // Современные актуальные вопросы государства, права и юридического образования : матер. Всерос. науч.-практ. интернет-конф., 1 ноября 2004 г. – Тамбов : Першина, 2004. – С. 66–71.

108. Алексеев, С. С. Советское право как средство осуществления политики КПСС / С. С. Алексеев // Правоведение. – 1977. – № 5. – С. 15–24.

109. Антонова, Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР / Л. И. Антонова // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 3–11.

110. Афиногенов, Д. В. Законодательная инициатива граждан и их объединений в Российской Федерации / Д. В. Афиногенов // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 12 (67). – С. 19–27.

111. Байтин, М. И. Взаимосвязь системы права и системы законодательства / М. И. Байтин, Д. Е. Петров // Вопросы теории государства и права: актуальные проблемы современного Российского государства и права : межвуз. сб. науч. тр. / под ред. М. И. Байтина. – Саратов, 2007. – Вып. 6 (15). – С. 5–14.

112. Бекетова, С. М. История развития законодательного процесса в России / С. М. Бекетова, Д. О. Захаров // Вестник Воронежского государственного университета. – 2011. – № 2. – С. 37–46.

113. Бициева, Т. Н. Правовая политика в сфере формирования правового государства: федеральные и региональные проблемы /

Т. Н. Бициева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 4. – С. 170–178.

114. Венгеров, А. Б. Синергетика и политика / А. Б. Венгеров // Общественные науки и современность. – 1993. – № 4. – С. 55–69.

115. Вопленко, Н. Н. Основные принципы права: понятие и классификация / Н. Н. Вопленко, В. А. Рудковский // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2013. – № 1 (18). – С. 5–11.

116. Вопленко, Н. Н. Правоприменительная политика: понятие и содержание / Н. Н. Вопленко, А. П. Рожков // Тезисы докладов IX науч. конф. проф-препод. состава ВолГУ. – Волгоград : Волгогр. гос. ун-т, 1992. – С. 13–14.

117. Вопросы наркологии : науч.-практ. журн. / гл. ред. Н. Н. Иванец. – Москва : Медицина. Наука. Право, 2011. – № 5. – 128 с.

118. Гаврюшенко, П. И. Проблемы воспитания несовершеннолетних детей в воинских частях / В. В. Соловьев, П. И. Гаврюшенко // Право в вооруженных силах. – 2006. – № 6. – С. 2–3.

119. Глебов, А. П. Правосознание и правовое воспитание / А. П. Глебов, Г. Й. Шмидт // Правоведение. – 1978. – № 6. – С. 113–115.

120. Головатская, Д. М. Производство бумаги из опавших листьев как средство сохранения лесов от вырубki / Д. М. Головатская, Ю. Н. Кошелева, О. А. Новикова // Юный ученый. – 2017. – № 2 (11). – С. 171–179.

121. Головина, Е. В. Понятие правовой инициативы: цивилистический подход / Е. В. Головина // Вестник Пермского университета. – 2008. – № 1 (1). – С. 50–54.

122. Дрейшев, Б. В. О правовой инициативе и составлении проекта нормативного акта как стадиях правотворческой деятельности городских советов и их исполкомов / Б. В. Дрейшев // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 12–16.

123. Затонский, В. А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение / В. А. Затонский // Конституционное и муниципальное право. – Москва : Юрист, 2006. – № 5. – С. 15–18.

124. Иванова, К. А. Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной



власти / К. А. Иванова // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 10. – С. 15–17.

125. Исаков, Н. В. О содержании термина «правовая политика» / Н. В. Исаков // Новая правовая мысль. – 2003. – № 2 (3). – С. 10–16.

126. Кейзеров, Н. Право на инициативу / Н. Кейзеров // Человек и закон. – 1989. – № 9. – С. 29.

127. Комбарова, Е. В. Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России / Е. В. Комбарова // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 12. – С. 15–18.

128. Корнев, А. В. К вопросу о понятии правообразования / А. В. Корнев, Э. В. Богмацера // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2008. – № 2 (5). – С. 5–9.

129. Коробова, А. П. К вопросу о правовой политике / А. П. Коробова // Атриум. Вестник Международной академии бизнеса и банковского дела. Серия : Юриспруденция. – 1995. – № 5. – С. 10.

130. Коробова, А. П. О многозначности понятия «правовая политика» / А. П. Коробова // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 156–165.

131. Коробова, А. П. О понятии и природе правовой политики / А. П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. С. 26–33.

132. Кудрявцев, В. Н. Законность: содержание и современное состояние / В. Н. Кудрявцев // Законность в Российской Федерации. – Москва : Спарк, 1998. – С. 4–12.

133. Корф, С. Инициатива закона в русском праве / С. Корф // Право. – 1902. – № 1 (52). – С. 586–593.

134. Малиновская, Н. В. К вопросу о справедливости в праве / Н. В. Малиновская, Ю. В. Сорокина // Вестник Воронежского государственного университета. – 2011. – № 1 (10). – С. 86–100.

135. Малько, А. В. Дисциплинарная политика как особая разновидность правовой политики / А. В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 2. – С. 15–26.

136. Малько, А. В. Законодательная инициатива как особая разновидность правовой инициативы / А. В. Малько, Л. Г. Агаберкова // Юридическая наука. – 2016. – № 6. – С. 34–38.

137. Малько, А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь / А. В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С. 15–27.

138. Малько, А. В. Субъекты правовой политики в современной России / А. В. Малько // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва : Юрист, 2004. – С. 17–23.

139. Матузов, Н. И. Актуальные проблемы российской правовой политики / Н. И. Матузов // Государство и право. – 2001. – № 10.

140. Матузов, Н. И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики / Н. И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С. 27–43.

141. Матузов, Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н. И. Матузов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 6–17.

142. Матузов, Н. И. Право и политика: антиподы или союзники? / Н. И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 1. – С. 6–18.

143. Матузов, Н. И. Правовая политика: концепция и реальность / Н. И. Матузов // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы : матер. науч. конф., 22–23 июня 2000 г. / под ред. Н. И. Матузова. – Саратов ; Тольятти : Сарат. фил. Ин-та гос-ва и права РАН [и др.], 2001. – С. 36.

144. Матузов, Н. И. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. В. Шундилов // Правовая политика и жизнь. – 2004. – № 1. – С. 6–27.

145. Милюков, П. Н. Интеллигенция и историческая традиция / П. Н. Милюков // Вопросы философии. – 1991. – № 1.

146. Минх, Г. В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт / Г. В. Минх // Журнал российского права. – 2016. – № 1. – С. 89–99.

147. Михайлов, А. Е. Правовая политика Российского государства по систематизации нормативно-правовых актов: состояние и перспективы / А. Е. Михайлов, Д. В. Пажетных // Вектор науки. – 2009. – № 2 (5). – С. 96–108.

148. Михеев, Д. С. Вопросы гласности при реализации правотворческой инициативы граждан / Д. С. Михеев // Марийский юридический вестник. – 2016. – № 2 (17). – С. 26–28.

149. Михеева, И. В. Своеобразие законодательной инициативы в Российской империи // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2011. – № 1 (14). – С. 54–58.

150. Муромцев, Г. И. Правовая политика: вопросы методологии / Г. И. Муромцев // Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 14–25.

151. Нудненко, Л. А. Перспективы развития непосредственной демократии в условиях развития информационных технологий / Л. А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 12. – С. 38–40.

152. Нудненко, Л. А. Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» / Л. А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 6. – С. 13–17.

153. Основин В. С. Проблемы правового воспитания / В. С. Основин, С. М. Ходыревский // Правоведение. – 1972. – № 6. – С. 51–56.

154. Попов, В. В. Соотношение права и законодательства: предпосылки рассмотрения через призму семиотического треугольника / В. В. Попов // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2017. – № 2. – С. 132–136.

155. Рудковский, В. А. Некоторые особенности развития теории правовой политики в Советской юридической литературе / В. А. Рудковский // Право как ценность и средство государственного управления обществом : сб. науч. тр. – Волгоград : ВА МВД России, 2007. – С. 22–27.

156. Рудковский, В. А. Ценность инициативы в правовой жизни современного общества // Право как ценность и средство государственного управления обществом : сб. науч. тр. / под ред. П. В. Анисимова, В. А. Рудковского. – Волгоград : ВА МВД России, 2010. – Вып 7. – 108 с.

157. Рыбаков, О. Ю. Векторы правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности / О. Ю. Рыбаков // Право. Законодательство. Личность. Очерки. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. – Вып. 2. – С. 82–94.

158. Рыбаков, О. Ю. Правовая политика и защита прав личности / О. Ю. Рыбаков // Современное право. – 2004. – № 10. – С. 26–30.

159. Рыбаков, О. Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки / О. Ю. Рыбаков // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С. 71–78.

160. Рыбаков, О. Ю. Правовая политика: понятие и приоритеты / О. Ю. Рыбаков // Актуальные проблемы правоведения. – 2004. – № 1. – С. 100–106.

161. Рыбаков, О. Ю. Тенденции развития российской правовой политики / О. Ю. Рыбаков // Правоведение. – 2004. – № 3. – С. 156–164.

162. Рыбаков, О. Ю. Формы реализации правовой политики / О. Ю. Рыбаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С. 5–14.

163. Рыбаков, В. А. Правовая инициатива и гражданско-правовая активность: понятие, сущность, особенности, воспитательная функция / В. А. Рыбаков, В. В. Рыбаков, С. А. Лошакова // Юридический журнал. – 2016. – № 5. – С. 93–97.

164. Савоськин, А. В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления / А. В. Савоськин // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 405–411.

165. Саленко, А. В. Европейское пространство высшего образования: германский опыт преподавания конституционного права / А. В. Саленко // Вестник Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта. – 2012. – № 9. – С. 69–72.

166. Саленко, А. В. Конституционно-правовое значение свободы мирных собраний: доктринальные и судебные подходы в России и Германии / А. В. Саленко // Российский юридический журнал. – 2019. – № 5 (128). – С. 9–17.

167. Степин, А. Б. Роль предпринимательской инициативы в развитии рыночных отношений / А. Б. Степин // Современное право : науч.-практ. журн. – 2018. – № 4. – С. 42–46.

168. Столыпин П. А. Влияние ревизионизма на внешнюю политику СССР / П. А. Столыпин // Грани. – 1959. – № 41. – С. 227–234.

169. Тороп, Ю. В. Роль парламентских комитетов в законодательном процессе / Ю. В. Тороп // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 29–35.

170. Уваров, А. А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан / А. А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 3. – С. 32–35.

171. Ульянова, Е. В. Законодательная инициатива: основные этапы развития в XVIII–XIX вв. / Е. В. Ульянова // Право и государство: теория и практика. – 2015. – № 3. – С. 35–38.

172. Флейшиц, Е. А. Заключительное слово на научной конференции / Е. А. Флейшиц // Новые гражданские и гражданские процессуальные кодексы союзных республик : матер. науч. конф. (14–16 октября 1964 г.). – Москва : Изд-во ВНИИСЗ, 1965. – С. 197–202.

173. Чащина, С. И. Правотворческая инициатива граждан: проблемы нормативного регулирования // Вопросы современной юриспруденции : сб. ст. по матер. XXXI Междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск : СибАК, 2013. – № 11 (31). – С. 73–78.

174. Шабалин, В. А. Системный анализ механизма правового регулирования / В. А. Шабалин // Советское государство и право. – Москва : Наука, 1969. – № 10. – С. 123–127.

175. Шундигов, К. В. Концепция правовой политики России в условиях глобализации / К. В. Шундигов // Правовая система России в условиях глобализации : сб. матер. круглого стола / под ред. Н. П. Колдаевой, Е. Г. Лукьяновой. – Москва : Ось-89, 2005. – С. 54–56.

176. Ягодка, Н. Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России / Н. Н. Ягодка // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Политология. – 2015. – № 4. – С. 130–142.

177. Katherine A. Burson, Richard P. Larrick, Joshua Klayman. Skilled or unskilled, but still unaware of it: How perceptions of difficulty drive miscalibration in relative comparisons // Journal of Personality and Social Psychology. – 2006. – Vol. 90, iss. 1. – P. 60–77.

178. Kruger, Justin; Dunning, David. Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments // Journal of Personality and Social Psychology : journal. – 1999. – Vol. 77, № 6. – P. 1121–1134.

## VI. Диссертации и авторефераты диссертаций

179. Варданян, Д. С. Российская правозащитная система и личность: вопросы теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. С. Варданян. – Волгоград, 2007.

180. Власова, Г. Б. Легитимация институтов публичной власти в политико-правовом и социокультурном измерениях: на примере эволюции правосудия : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Г. Б. Власова. – Ростов-на-Дону, 2009.

181. Гаджиев, А. Р. Конституционные основы механизма реализации правовой политики в социальной сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Р. Гаджиев. – Москва, 2009.

182. Гойман, В. И. Действие права: методологический анализ : дис. ... д-ра юрид. наук / В. И. Гойман. – Москва, 1992.

183. Иванова, К. А. Институт общественных инициатив граждан в Российской Федерации (Конституционно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / К. А. Иванова. – Тюмень, 2015.

184. Кваша, А. А. Правовые установки граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Кваша. – Волгоград, 2002.

185. Крыгина, И. А. Правовая культура, правовое воспитание и управление правовоспитательным процессом в современном российском обществе : дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Крыгина. – Ростов-на-Дону, 1999.

186. Кодан, С. В. Юридическая политика Российского государства, 1800–1850-е гг. : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / С. В. Кодан. – Москва, 2004.

187. Коробова, А. Л. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Коробова. – Самара, 2000.

188. Левченко, И. П. Применение права как система государственно-властной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. П. Левченко. – Москва, 1986.

189. Ленчик, В. А. Механизм действия права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Ленчик. – Москва, 2002.

190. Рудковский, В. А. Правоприменительная политика: сущность и содержание : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Рудковский. – Волгоград, 1998.

191. Рыбаков, О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: вопросы теории : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О. Ю. Рыбаков. – Саратов, 2005.

192. Фролова, Н. А. Правовая политика Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. А. Фролова. – Москва, 2009.

**Проект Федерального закона  
«О петиции в Российской Федерации»**

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА  
к проекту Федерального закона  
«О петиции в Российской Федерации»**

Статья 33 Конституции Российской Федерации закрепляет в качестве основного права человека и гражданина «право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»<sup>1</sup>. По отношению к Конституции Российской Федерации все законы Российской Федерации носят подзаконный характер.

Статья 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ детализирует и раскрывает положения Конституции Российской Федерации в следующем формате: «Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам», при этом ст. 4 указанного нормативного правового акта «Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе» не упоминает возможность коллективного обращения граждан, ограничиваясь следующей интерпретацией: «...обращения граждан – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа, предложение, заявление или жалоба,

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления»<sup>1</sup>. При этом равный по юридической силе Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает право гражданина на «сбор подписей под петициями»<sup>2</sup>, не разъясняя в своей общей части или преамбуле содержание понятия «петиция».

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации (которые, к слову говоря, признаны одним из источников права в Российской Федерации даже рьяными сторонниками романо-германской правовой системы) определяют петицию как коллективное обращение граждан<sup>3</sup>. Ряд субъектов Российской Федерации в своем нормотворчестве также констатируют необходимость нормативного закрепления коллективного обращения граждан. Например, Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З «О дополнительных гарантиях прав граждан на обращения в Нижегородской области» в гипотезе нормы права, указанной в п. 1 ст. 8, описывает все то, что современным человеком понимается под словом «петиция».

Таким образом, налицо явный пробел в законодательстве, который обусловлен конституционным правом на коллективное обращение граждан и отсутствием нормативного закрепления природы указанного правового института, включающей в себя как материальную часть (понятие, принципы, признаки, сфера применения), так и процессуальную – конкретный алгоритм действий по реализации обозначенного права.

---

<sup>1</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Ю. Н. на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»: определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В связи с этим нельзя не согласиться с мнением Л. А. Нудненко: «Право на подачу петиции по своей правовой природе отличается от традиционных обращений граждан, процедура подачи петиции должна быть выделена в отдельное производство. Поэтому представляется целесообразным принятие федерального закона, регулирующего процедуру рассмотрения петиций граждан»<sup>1</sup>.

**Проект Федерального закона  
«О петиции в Российской Федерации»**

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ года

№ \_\_\_-ФЗ

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

**О петиции в Российской Федерации**

Принят  
Государственной Думой

---

Одобен  
Советом Федерации

---

**Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона**

1. Настоящим Федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации (далее также – гражданин) закрепленного за ним Конституцией

---

<sup>1</sup> Нудненко Л. А. Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 13–17.

Российской Федерации права на коллективные обращения (петиции) в государственные органы и органы местного самоуправления.

2. Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения петиций граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением петиций иностранных граждан, лиц без гражданства, лиц с двумя и более гражданствами и беженцев за исключением случаев, конкретизированных в международных договорах, ратифицированных на территории Российской Федерации.

## **Статья 2. Право на коллективное обращение (петицию)**

1. Человек и гражданин, а также юридические лица и общественные организации без образования юридического лица имеют право направлять петиции в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

2. Указанные в пункте 1 статьи 2 настоящего Федерального закона субъекты реализуют право на петицию свободно и добровольно. Осуществление права на петицию не должно нарушать права и свободы других лиц.

3. Рассмотрение петиций осуществляется на безвозмездной основе.

## **Статья 3. Правовое регулирование правоотношений, связанных с рассмотрением петиций**

1. Правоотношения, связанные с рассмотрением петиций, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами, ратифицированными на территории Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами.

2. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту прав лиц на петицию, в том числе устанавливать дополнительные гарантии реализации такого права.

#### **Статья 4. Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе**

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные термины:

1) петиция – письменное обращение двух и более физических лиц, а также юридических лиц и общественных организаций без образования юридического лица в органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностным лицам по вопросам нарушений в области законных интересов человека и гражданина, прав и свобод личности, правопорядка и общественного порядка, различных форм собственности, основ конституционного строя, федеративного устройства и других демократических ценностей, а равно коллективная правовая инициатива по улучшению качества жизни населения, работы государственных и муниципальных органов и правовых и политических институтов;

2) электронная петиция – петиция, составленная на специальном, предназначенном для этих целей ресурсе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в электронной форме с возможностью ее подписания посредством идентификации личности через Единый портал государственных услуг Российской Федерации, электронной цифровой подписью (токеном) или биометрическими данными, если такая возможность технически предусмотрена;

3) кросс-платформенная петиция – это петиция, подготовленная в специально созданном приложении для смартфона, планшета или ноутбука с возможностью ее подписания посредством идентификации личности через Единый портал государственных услуг Российской Федерации или биометрическими данными (папиллярным узором пальца или функцией Face ID).

#### **Статья 5. Права лиц при рассмотрении петиций**

При рассмотрении петиции государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом права лиц регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

## **Статья 6. Гарантии безопасности лиц в связи с подготовленной ими петицией**

1. Запрещается преследование лиц в связи с их петицией в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо по вопросам устранения нарушений в области законных интересов человека и гражданина, прав и свобод личности, правопорядка и общественного порядка, различных форм собственности, основ конституционного строя, федеративного устройства и других демократических ценностей.

2. Запрещается преследование лиц в связи с их петицией в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу при формировании коллективной правовой инициативы по улучшению качества жизни населения, работы государственных органов и правовых или политических институтов, несогласии с правовой политикой, проводимой государством.

3. Учитывая, что петиция носит публичный характер, при ее рассмотрении не допускается высказывание личного мнения должностным лицом по предмету петиции, унижительных комментариев по предмету петиции государственными органами, должностными лицами и представителями муниципальной власти.

4. Запрещается рассматривать предмет петиции должностным лицам или государственным служащим, участвующим в ее составлении или подписании.

## **Статья 7. Требования к петиции**

1. Указанные в пункте 1 статьи 2 настоящего Федерального закона субъекты при составлении петиции в обязательном порядке обозначают либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляют письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), фактический адрес организации (для юридических лиц и общественных организаций без образования юридического лица), почтовый адрес и адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации петиции, излагают суть петиции, ставят личную подпись

или подпись лица, уполномоченного представлять организацию или общественную организацию без образования юридического лица, заверенную печатью, и дату составления петиции.

2. В случае необходимости в подтверждение своих доводов к петиции могут прикладываться документы и материалы либо их копии, допускается загружать электронные файлы или указывать необходимые гиперссылки при составлении электронной петиции или петиции в специальном веб-приложении.

3. Для обоснованной регистрации и дальнейшего рассмотрения петиции необходимо собрать 150 000 (сто пятьдесят тысяч – 1/1 000 населения Российской Федерации) подписей граждан, лиц без гражданства, с двумя и более гражданствами или беженцев, поддерживающих предмет петиции, для федерального уровня; не менее 15 000 подписей в поддержку петиции для рассмотрения на уровне субъекта Российской Федерации; не менее 5 000 подписей для рассмотрения на уровне муниципального района, городского поселения; не менее 100 подписей для рассмотрения на уровне сельского поселения.

4. Допускается как письменное волеизъявление, так и подписание путем идентификации личности через Единый портал государственных услуг Российской Федерации, электронной цифровой подписью (токеном) или биометрическими данными, если такая возможность технически предусмотрена.

5. Для удобства допускается дублирование петиции на электронный и письменный формат. Электронные подписи и письменные волеизъявления суммируются, в дальнейшем петиция рассматривается как единый документ.

6. Для юридических лиц и общественных организаций без образования юридического лица не допускается подписание петиций лицами, входящими в коллективы организаций, с целью минимизации конфликта интересов.

7. Петиция, в отличие от обращений, должна носить открытый и публичный характер, лицо или группа лиц, направляющие петицию, обязаны предоставить возможность любому человеку и гражданину ознакомиться с петицией, разместив ее в Pdf- или Wmp-формате в информационно-телекоммуникационной сети Интернет с правом открытого комментирования ее сущности.

8. Петиция может быть составлена гражданином Российской Федерации, иностранным гражданином, лицом без гражданства, лицом с двумя и более гражданствами или беженцем единолично или в составе инициативной группы.

9. Петиция от юридического лица или общественного объединения без образования юридического лица создается представителем по доверенности или инициативной группой.

10. Инициативная группа по своему составу должна быть не менее трех и не более 10 физических лиц.

11. Сбор подписей в поддержку петиции осуществляет инициатор или инициативная группа по месту работы, службы, учебы и жительства, на сходах и во время проведения общественно-политических акций, а также в других местах, где сбор подписей не запрещен действующим законодательством, допускается использование рекламных материалов и распространение сведений о петиции в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

12. Подписные листы изготавливаются или размещаются в информационно-телекоммуникационной сети Интернет за счет средств инициатора или инициативной группы.

13. В подписном листе под петицией должны быть проставлены подпись и дата ее внесения физическим лицом, его фамилия, имя, отчество, год рождения, серия, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт (вид на жительство, международные права на управление транспортным средством, ID-сведения, свидетельство о временной регистрации и др.).

## **Статья 8. Направление и регистрация петиции**

1. Инициатор или инициативная группа направляют петицию в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

2. Допускается направление петиций в надзорные органы, а также высшим должностным лицам, в чьи должностные обязанности не входит урегулирование предмета петиции, в том случае, если компетентный орган или должностное лицо, по мнению инициаторов или инициативной группы, не могут рассмотреть петицию беспристрастно,

а равно ранее рассматривали обращения граждан в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» по аналогичному правоотношению и принимали не отвечающее демократическим ценностям решение.

3. Петиция подлежит обязательной регистрации в течение пяти рабочих дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

4. Петиция, содержащая вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в ней вопросов, с уведомлением лица, направившего петицию, о переадресации. В случае если решение поставленных в петиции вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копии петиции в течение семи дней со дня регистрации направляются в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

5. После регистрации петиции она размещается на официальном сайте органа власти или местного самоуправления в Pdf- или Wmr-формате с указанием статуса «На рассмотрении».

6. Петиция не принимается и не регистрируется в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории субъекта Российской Федерации.

## **Статья 9. Обязательность принятия петиции**

1. Петиция, поступившая в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией и собравшая 150 000 (сто пятьдесят тысяч) подписей граждан, лиц без гражданства, с двумя и более гражданствами или беженцев, поддерживающих предмет петиции, для федерального уровня; не менее 15 000 подписей в поддержку петиции для рассмотрения на уровне субъекта Российской Федерации; не менее 5 000 подписей для рассмотрения на уровне муниципального района,



городского поселения; не менее 100 подписей для рассмотрения на уровне сельского поселения, подлежит обязательному рассмотрению.

2. В случае если петиция будет заявлена на проводимом в установленном законом порядке митинге, пикетировании или шествии как форма правовой инициативы граждан и государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо уведомлено не менее чем за семь рабочих дней о таком факте заказным письмом или телеграммой, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны обеспечить свое участие или участие представителя по доверенности на месте для дачи предварительных разъяснений.

## **Статья 10. Рассмотрение петиции**

1. Для рассмотрения петиции, поступившей в государственный орган или орган местного самоуправления, создается Комиссия по рассмотрению петиции (далее – комиссия), которая создается приказом или распоряжением руководителя органа государственной власти, органа местного самоуправления.

2. В состав комиссии входит председатель (лицо из числа руководства органа государственной власти или органа местного самоуправления), секретарь и не менее трех членов комиссии из числа лиц, компетентных в особенностях предмета петиции.

3. Для полноценного и всестороннего рассмотрения петиции допускается приглашение экспертов и специалистов сторонних организаций и общественных объединений.

4. Комиссия или должностное лицо:

1) обеспечивает законное, объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение петиции;

2) запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения петиции документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, а также у юридических и физических лиц за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия и сведений, составляющих государственную или иную, охраняемую законом тайну;

3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов юридических и физических лиц и их объединений. В случае если петиция носит характер правовой инициативы, разъясняет составителям в письменной форме особенности и порядок законного и оптимального алгоритма изменений в правовой и политической сферах;

4) дает письменный ответ по существу предмета петиции, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона;

5) уведомляет юридических и физических лиц и их объединения о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный или общественный институт в соответствии с их компетенцией.

5. Государственный, коммерческий или общественный институт по направленному в установленном порядке запросу комиссией или должностным лицом, рассматривающих петицию, обязаны в течение 15 дней представлять документы и материалы, необходимые для ее рассмотрения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок представления.

6. Ответ на петицию, подготовленный комиссией, подписывается ее членами и утверждается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления и заверяется оттиском печати организации.

7. Ответ на петицию, подготовленный должностным лицом, подписывается должностным лицом либо уполномоченным на то лицом и заверяется оттиском печати организации.

8. Ответ на петицию направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в петиции, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в петиции.

9. На официальном сайте данных государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет после рассмотрения петиции статус «На рассмотрении» изменяется на «Рассмотрена», к петиции загружается подготовленный комиссией или должностным лицом ответ по существу вопросов, входящих в компетенцию органа власти в Pdf- или Wpr-формате. В случае если петиция рассматривается несколькими органами власти, процедура повторяется для каждого сайта

и отличается только по загруженному ответу, исходя из компетенции комиссии или должностного лица.

## **Статья 11. Порядок рассмотрения отдельных петиций**

1. В случае если в петиции не указаны фамилия лица, направившего ее, а равно фактический адрес и уставные данные (ИНН, БИК, ОКАТО) организации или объединения граждан или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на петицию не дается.

2. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении петиции, в которой содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, вправе оставить петицию без ответа.

3. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении петиции, содержащей в себе угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи или иных лиц, передает такую петицию в правоохранительные органы для рассмотрения наличия либо отсутствия состава преступления.

4. В случае если текст петиции не поддается прочтению, ответ на нее не дается.

4.1. В случае если текст петиции не позволяет определить суть ее содержания, ответ на нее не дается.

5. В случае если петиция подается повторно и ранее уже рассматривалась государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом и на нее ранее давались письменные ответы по существу и при этом в петиции не приводятся новые доводы, ответ на нее не дается.

5.1. В случае поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу петиции, содержащей вопрос или вопросы, ответы на которые общеизвестны или размещены в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, носят шуточный характер и преследуют своей целью безосновательную трату рабочего времени и трудовых ресурсов государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, ответ на нее не дается.

6. В случае если ответ по существу петиции не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, на официальном сайте

данных государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в петиции вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

7. Не считается петицией коллективное обращение граждан с просьбой представить какие-либо сведения, содержащие лишь информационное сообщение, критические высказывания, выражение мнения; носящее характер вымогательства, а равно если количество граждан, подписавших петицию, составляет менее установленного данным Федеральным законом числа или подписи и данные субъектов фальсифицированы.

## **Статья 12. Особые категории петиций**

1. Предметом петиции Президенту Российской Федерации помимо указанных в пункте 1 статьи 4 настоящего Федерального закона могут быть:

1) предложение о кандидатуре высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, предлагаемого Президентом законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации для назначения на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации;

2) ходатайство о вынесении предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации либо о прекращении его деятельности в соответствии с действующим законодательством;

3) выражение недоверия высшему должностному лицу Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, а также требование о предоставлении отчета председателя, депутата или сенатора законодательного органа государственной власти Российской Федерации.

2. Предметом петиции руководителю субъекта Российской Федерации помимо указанных в пункте 1 статьи 4 настоящего Федерального закона могут быть:

1) требование о предоставлении отчета председателя, депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) ходатайство о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) ходатайство об отставке ответственных должностных лиц администрации субъекта Российской Федерации;

4) ходатайство о роспуске представительного органа муниципального образования;

5) ходатайство об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

3. Предметом петиции в органы местного самоуправления помимо указанных в пункте 1 статьи 4 настоящего Федерального закона могут быть:

1) требование об отчете председателя, депутата представительного органа местного самоуправления; предложение о проведении публичных слушаний по вопросам местного значения;

2) ходатайство об отрешении от должности главы муниципального образования;

3) требование о проведении отчета главы муниципального образования перед всем населением или частью населения муниципального образования;

4) ходатайство об отставке ответственных должностных лиц местной администрации.

### **Статья 13. Сроки рассмотрения петиции**

1. Петиция, поступившая в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации.

2. В случаях если для рассмотрения петиции необходимо провести экспертизу или исследование или проработать возможность подготовки нормативного правового акта, а равно обработать объемное количество запрашиваемой информации, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения петиции не более чем на 60 дней, уведомив о продлении срока ее рассмотрения лиц-инициаторов или инициативную группу.

### **Статья 14. Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона**

Лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

## **Статья 15. Возмещение причиненных убытков и взыскание понесенных расходов при рассмотрении петиции**

1. Инициатор или инициативная группа, составившие петицию, имеют право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при ее рассмотрении, по решению суда.

2. В случае если инициатор или инициативная группа при составлении петиции указали заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением петиции государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с инициатора или инициативной группы по решению суда.

3. В случае если инициатор или инициативная группа при составлении петиции указали заведомо ложные сведения, лица, добросовестно заблуждавшиеся при ее подписании, имеют право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненного инициатором или инициативной группой, по решению суда.

4. В случае если инициатор или инициативная группа при составлении петиции указали заведомо ложные сведения, о чем было известно подписавшим петицию, расходы, понесенные в связи с рассмотрением петиции государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с инициатора или инициативной группы и с подписавших петицию в равных долях по решению суда.

## **Статья 16. Вступление в силу настоящего Федерального закона**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении 180 дней после дня его официального опубликования.

Президент  
Российской Федерации

Москва, Кремль

«  »    20   года

№        -ФЗ

## **Трактат современных демократических инициатив**

Современное российское общество утратило внутреннее стремление к совершенствованию политического и правового поля страны. Речь идет не о постоянном возмущении и недовольстве, протекающих из общественных масс, а о конструктивном упорядочении общественных отношений, о необходимости оставления после себя чего-то значимого, об идеалах, к которым необходимо стремиться. Каждое поколение так или иначе критически рассматривало жизнедеятельность человека и гражданина, пыталось изменить ее, дополнив альтруистическими призывами сбережения природы, исторического и культурного наследия, духовности и взаимовыручки, и лишь наш век знаменуется победой эгоцентризма. Мы перестали мыслить долгосрочными категориями в тривиальном мире, понимая под правовой инициативой такое волеизъявление, когда проявляется борьба за максимальный комфорт нашего существования, даже если он будет приносить вред другому человеку, флоре и фауне или экосистеме в целом.

В связи с этим была сформирована заявка в Фонд Президентских грантов (20-2-027248) «Летняя школа молодых ученых», преследующая цель отыскания современных взглядов на государственное устройство в политической, правовой и общественной жизни сегодняшней молодежи, предварительные наработки которой могут быть изложены в следующем виде.

### **Конституционные изменения**

Современная Конституция Российской Федерации (далее – Конституция) нуждается в серьезной корректировке, исходя из потребностей объективной действительности. В первую очередь необходимо дополнить Конституцию стратегическими целями и задачами. Человек и гражданин на государственном уровне должен осознавать, к чему стоит стремиться, какие задачи необходимо решать. Если рассматривать государство как юридическое лицо, а Конституцию как устав организации, то возникает парадоксальная ситуация, так как наш устав не будет отвечать на самый главный вопрос: «Для

чего организация создана?» Основы конституционного строя должны быть дополнены следующими положениями:

Целью существования Российской Федерации является:

1. Создание общества, находящегося в гармонии с природой, сохранение и сбережение ресурсов для будущих поколений.
2. Воспитание добропорядочного гражданина, готового помочь любому человеку и гражданину вне зависимости от политических взглядов, вероисповедания или этнической принадлежности.
3. Просветительская деятельность на всей территории Российской Федерации и за ее пределами, борьба с безграмотностью, выстраивание приоритетов изучения науки и техники.
4. Борьба с болезнями и голодом на всей территории Российской Федерации и за ее пределами, оказание посильной помощи странам ближнего и дальнего зарубежья.
5. Повышение уровня жизни граждан без урона для окружающей среды.
6. Сплочение и объединение граждан, борьба с эгоизмом и эгоцентризмом.
7. Освоение космического пространства и колонизация планет ближнего космоса.
8. Сбережение исторического и культурного наследия, обеспечение преемственности поколений и передачи знаний.
9. Повышение продолжительности жизни граждан, оздоровление наций, прививание позитивного отношения к спорту.

### **Уголовно-правовая сфера**

Уголовно-правовая доктрина в Российской Федерации имеет богатые наработки и широкий круг концептуальных и фундаментальных исследований. Не подвергая сомнению вклад российских ученых в эту самостоятельную отрасль российского права, представляется необходимым сформулировать некоторые насущные запросы общества.

В первую очередь, исходя из основ юридической техники, не вызывает сомнения тот факт, что Уголовный кодекс Российской Федерации претерпевал настолько много изменений за последнее десятилетие, что необходимо поставить вопрос о возможности его полной отмены, переосмыслении и принятии нового закона в современной



редакции. Кодифицированный федеральный закон не должен являться «заглушкой» политических потребностей и амбиций, он изначально должен быть пропитан посылом незыблемости и долговечности. Уголовная ответственность – это самый жесткий вид юридической ответственности, и в случаях, когда эта ответственность меняется в угоду политическим структурам, это вызывает недовольство лиц, отбывающих наказание (если речь идет о смягчении наказания), и утерю авторитета закона в глазах граждан Российской Федерации (если очевидны политические предпосылки изменений).

Вторая значительная недоработка, вызывающая постоянный резонанс в обществе, – это отсутствие реально действующего принципа соизмеримости наказания. Порождает недоумение и внутреннее возмущение у каждого человека и гражданина постановление суда о лишении свободы сроком на три года колонии-поселения за кражу продовольственных товаров в связи с нехваткой денежных средств и условное лишение свободы сроком на пять лет за многомиллионные хищения средств, запланированных к реализации бюджета Российской Федерации. В связи с этим необходимо продумать механизм градации наказаний в зависимости от предмета преступного посягательства, а также от формы собственности на положительном опыте Уголовного кодекса СССР.

### **Уголовно-процессуальная сфера**

Отрасль уголовно-процессуального права необходимо коренным образом пересмотреть. На протяжении нескольких десятилетий ученые на всех уровнях и на всех трибунах констатируют факт, касающийся необходимости снижения нагрузки на органы предварительного следствия, дознания. Опыт введения института сокращенного дознания решил вопрос только частично. Налицо перетекание сроков из сокращенного дознания в дознание, из дознания в предварительное следствие. Единственный действенный способ помощи в такой ситуации – это сокращение документооборота, сокращение дублирования документации, переход на документооборот (где это возможно), в том числе и при составлении процессуальных документов, где нет необходимости подписи недолжностных лиц (понятых, свидетелей, статистов и т. д.). Уже сегодня необходимо разработать бланки осмотра места происшествия, проверки показаний на месте,

обыска, выемки и др. с возможностью проставления отметок в заранее заготовленных строках или таблицах по примеру США. Архиважно разрешить использовать видеозапись и признать ее допустимость в качестве доказательств без дублирования ее содержания в процессуальных документах. Такие же условия должны быть и для осмотра предметов и документов, и для предъявления для опознания. Нет смысла в составлении стенограмм аудио- и видеозаписей, если они выполнены в хорошем качестве. Представляется возможным отказаться от сопроводительных писем и телеграмм при использовании Сервиса электронной почты МВД России. Все указанные предложения не новы, но, к сожалению, они так и остаются лишь гласом отдельных ученых и юристов.

Особое внимание необходимо уделить использованию вещественных доказательств после окончания уголовного судопроизводства. Общество не единожды выступало свидетелем абсурдной ситуации, когда незаконно возведенный многоквартирный дом подвергался сносу, при этом наносился огромный ущерб экологии строительным мусором, одежда и предметы гардероба уничтожались в огне, продукты питания «шли» под бульдозер, детские игрушки, спиртосодержащая продукция годами хранятся на складах и в комнатах хранения вещественных доказательств. При этом значительная часть денежных средств затрачивалась на аренду и использование специальной техники, помещений, рабочих. Представляется необходимым разработать механизмы передачи таких материальных ценностей в распоряжение государства после проведения соответствующих экспертиз (продовольственных, строительных, товарных и других), они могли бы частично решить вопросы расселения малоимущих семей, инвалидов, обеспечить продуктами питания и товарами первой необходимости (пусть на короткий промежуток времени) дома престарелых, детские дома и дома малютки. Спиртосодержащая продукция, медикаменты, бытовая химия могли быть переработаны, в том числе, например, на антисептические препараты. В контексте переживаемого всем мировым сообществом кризиса необходимо более рациональное использование ресурсов.

## Уголовно-исполнительная сфера

Не пытаясь критиковать уголовно-исполнительную систему Российской Федерации, сформулируем некоторые предложения, отражающие современные потребности общества:

1. Уже сегодня необходимо признать, что воспитательная функция уголовно-исполнительной системы Российской Федерации нуждается в корректировке, необходимо проработать механизм наставничества для отбывающих наказание за преступления небольшой и средней тяжести. В качестве предложения – наставниками должны выступать лица с ограниченными возможностями, инвалиды, сироты и иные категории граждан, нуждающихся в социальной помощи и адаптации. Такое взаимодействие возможно с использованием телекоммуникационной сети Интернет. Условно представляется возможным закреплять за преступниками лиц из числа указанных категорий и выстраивать их взаимодействие. Одновременно можно прорабатывать вопрос шефства исправительных учреждений над приютами для бездомных животных с целью оказания безвозмездной посильной помощи и планомерного развития сострадания у отбывающих наказание.

2. Те, кто знаком с романом Теодора Драйзера «Американская трагедия» и повестью Виктора Гюго «Последний день приговоренного к смерти», осознают, что мораторий на смертную казнь в современном обществе необходим, вместе с тем огромные ресурсы, которые государство тратит на содержание тюрем с особо строгим режимом, не совсем оправданны. Представляется, что преступники – это неучтенная рабочая сила, которую необходимо максимально использовать для целей государства: строительство железнодорожных сообщений, добыча полезных ископаемых, уборка и переработка мусора и многое другое. Финансово-хозяйственная деятельность тюрем должна быть выстроена таким образом, чтобы они не только находились на самообеспечении, но и приносили денежные средства в региональные и федеральные бюджеты.

3. Онлайн-образование явилось новой вехой современной действительности. Тренинги, дайджесты и лекции стали неотъемлемой составляющей нашей жизни. Учитывая минимальную стоимость подобных услуг, необходимо проработать возможность получения образования или повышения квалификации заключенными онлайн.

Образование – проверенный путь к реабилитации и минимизации количества преступлений, совершенных рецидивно.

4. Необходимо максимально использовать труд лиц, условно осужденных к лишению свободы или отбывающих наказание по месту жительства. Общественные работы должны стать для таких категорий граждан обязательными с одновременной проработкой поощрительных алгоритмов. Например, лицо совершило преступление, связанное с незаконной вырубкой леса, отбывает наказание в виде трех лет лишения свободы условно и выплатой штрафа в размере двух миллионов рублей, логично, если такой осужденный будет заниматься общественно полезной работой в виде высаживания деревьев и окультуривания муниципальной территории, при этом в зависимости от объема выполненных работ может быть сокращен срок отбывания наказания, а равно и сумма штрафа, так как в большинстве случаев он является непосильным и весит дамокловым мечом над человеком всю его жизнь.

### **Гражданско-правовая сфера**

Современная цивилистика оказалась совсем не готова к объективной действительности. Огромное количество субинститутов, институтов и норм отрасли права упустили из вида развитие науки и техники. Остаются неурегулированными торговые и рекламные площадки в телекоммуникационной сети Интернет, граждане используют бонусы в компьютерных играх как денежные средства, популярные блогеры публикуют фотографии, рекламируя определенного производителя. Все эти и многие другие гражданско-правовые отношения никак не урегулированы. Покупатель, заказчик, наниматель никак не защищены, правоприменительная и судебная практики отсутствуют. Отчисления в бюджет Российской Федерации от финансово-хозяйственной деятельности не происходит. К слову сказать, стоимость одной фотографии на странице в социальной сети Instagram у популярного блогера может достигать нескольких миллионов рублей, что не соизмеримо даже с годовыми зарплатами полицейского или врача, не говоря уже о том, что такой доход не облагается налогом. Активное движение в указанном направлении возможно только при аргументированных дополнениях норм Гражданского и Налогового кодексов Российской Федерации специально созданной рабочей группой.

## **Образовательная среда**

Государство нуждается в образованных гражданах, образованный человек – это основной ресурс государства. Статистика, утверждающая, что образованный человек больше потребляет и тем самым наносит больший урон окружающей среде, лицемерит. Богатый и безграмотный человек наносит максимальный урон окружающей среде в угоду своим потребностям. Необразованный человек наносит меньший урон окружающей среде исключительно потому, что он не имеет достаточных средств, в ином случае чем ниже уровень образования, тем выше уровень потребления. Образованный человек с каждым днем живет в большей осознанности, только образованные люди сортируют отходы, минимизируют рабочее пространство, устанавливают самоограничения на использование гаджетов и средств передвижения, сохраняют и оберегают среду своего обитания и обитания своих близких. Образованный человек задумывается о наследии для будущих поколений и стремится изменить действительность к лучшему. Политические и общественные деятели, высказывающие тезис о необходимости управления и манипуляции народами, оставляя их в неведении, находятся в плену эгоизма, они подобны олимпийским чемпионам, которые не раскрывают некоторые особенности тренировочного процесса юниорам, опасаясь, что те приблизятся к их величию, поставят под сомнение их исключительность в собственных глазах и глазах окружающих.

Запрос общества единогласен – это возвращение советской системы образования, стимулирование читательской активности населения, приоритет академической науки, поддержка молодых ученых на грантовой и постоянной основе, целевая государственная программа сбережения талантливой молодежи, просветительская деятельность, повышение престижа профессий педагога, врача, инженера, строителя, полицейского, научного работника, металлурга, тех профессий, которые являются фундаментом государства и его опорой.

## **Общественная сфера**

Общественная сфера жизнедеятельности граждан Российской Федерации нуждается в серьезном переосмыслении и совершенствовании. В первую очередь это касается проблемы разобщенности населения страны. Становится очевидно, что люди с каждым днем относятся все негативней друг к другу, массовое поглощение свободного времени и времени отдыха социальными сетями

в телекоммуникационной сети Интернет катализирует ситуацию. Повсеместное обсуждение на различных веб-платформах текущих новостей экономики, политики, культуры приводит к взаимным обвинениям, а часто и к открытым оскорблениям, аналогичная ситуация складывается на улицах и в местах массового появления граждан, в очередях и парках, среди водителей транспортных средств на дорогах и т. д. Такие явления по своим масштабам уже сегодня выглядят угрожающе и должны вызывать серьезную обеспокоенность со стороны руководства страны. С целью позитивного движения в указанном направлении необходимо нацелить средства массовой информации на определенный контент допустимой информации, задействовать все возможные инструменты, направленные на сплочение граждан, объединив их целью процветания государства. Необходимо на законодательном уровне закрепить проведение субботников по уборке прилегающей территории к многоквартирным и частным домам, восстановить общественное движение пионеров, так как проект «Юнармия» изначально нацелен на детей военных и не охватывает всех юниоров массово, кроме того, не имеет необходимого статуса в глазах родителей, которые относятся к нему с осторожностью. В то время как пионерский галстук до настоящего времени вызывает только теплые чувства и ностальгические воспоминания. Необходим серьезный прорыв в восстановлении утерянного молодежью уважения к старшим, к инвалидам и лицам с ограниченными возможностями, к беременным, к полицейским, врачам, учителям, к тем категориям граждан, чей авторитет понижался на протяжении последних 20–25 лет бравящими подростками с молчаливого согласия родителей. Замечание, высказанное посторонним человеком ребенку за неприличное и непорядочное поведение, не должно вызывать агрессию родителей, в случае если оно справедливо.

Необходима правовая политика по восстановлению инженерных, шахматных, спортивных, игровых клубов на безвозмездной основе. Только так мы сможем воспитать достойное поколение, способное самостоятельно мыслить и находиться в коммуникации друг с другом.

### **Экология**

Современное состояние экологии находится в нескольких шагах от точки невозврата. В погоне за удовлетворением эгоистических потребностей человек и гражданин перестал замечать массовое истребление популяций животных, осушение рек и озер, вырубку леса. Сегодняшняя ситуация диктует нам необходимость постепенного,

планомерного снижения потребления и рационального использования ресурсов. Планомерность обусловлена сохранением рабочих мест и модернизацией производства. В след за всем цивилизованным миром необходимо сократить потребление пластика во всех сферах жизнедеятельности, используя его разлагающиеся аналоги. Должны быть перезапущены или восстановлены заводы, перерабатывающие стекло, пластик, бумагу. Инициатива по использованию листы в качестве сырья для производства бумаги<sup>1</sup> должна получить общегосударственную поддержку, как и возможность использования оборотной стороны бумаги в официальных документах (несложно понять, что только эта мера сократит потребление бумаги государственными органами и учреждениями на 50 %), документооборот должен быть полностью переведен в цифровой формат везде, где это возможно. Утилизированная мебель, доски, ДСП, ДВП также должны подвергаться повторной переработке. Необходимо развивать устричные, креветочные, крабовые, рыбные фермы, на постоянной основе пропорционально возобновлять запасы флоры и фауны, осуществлять высадку деревьев, пуск мальков, подкорм животных. В недалеком будущем представляется возможным переход на электромобили по программам утилизации транспортных средств, постепенное введение требований к частным домовладениям обязательно использовать солнечные источники питания или их экологичные альтернативы – ветряные электростанции, газопоршневые электростанции.

Первостепенным остается вопрос, касающийся запрета мусорных полигонов и строительства мусороперерабатывающих заводов на всей территории Российской Федерации, с одновременным повышением культуры населения в области обращения с отходами жизнедеятельности, в частности обязательной сортировки мусора.

Не выдерживает никакой критики отношение современного гражданина к бездомным животным, в этом направлении можно воспользоваться положительным опытом развитых стран, где почти каждый питомец чипирован, вакцинирован и стерилизован, на улицах, площадях и скверах установлены поильники, муниципалитеты закупают и раскладывают корм.

---

<sup>1</sup> См.: Головатская Д. М., Кошелева Ю. Н., Новикова О. А. Производство бумаги из опавших листьев как средство сохранения лесов от вырубки // Юный ученый. 2017. № 2 (11). С. 171–179.

## Культура

Наиболее важным направлением правовой политики выступает повышение культуры населения. Именно культура и образование являются основой оздоровления нации. Любая правовая политика ничтожна, если субъекты ее реализации не осознают, не понимают и не желают знать, с какой целью она проводится. Для общества с низким уровнем культуры не достаточно и тысячи законов, но для образованного и культурного общества достаточно одной конституции. Роль подзаконных актов и специальных норм для него выполняют совесть и знания.

Уже сегодня правовая политика государства должна найти свое отражение в форме просвещения населения. В качестве необходимых шагов в указанном направлении представляется возможным увеличение количества библиотек с расширенным библиотечным фондом, который часто не менялся со времен советского государства. Отдавая должное классикам литературы, необходимо учитывать и предпочтения молодого населения, интересующегося писателями современности. Наиболее авторитетные библиотеки Российской Федерации уже оцифровали огромное количество западной и отечественной литературы, существуют специальные программы, позволяющие перенести текст в аудиоформат при минимальных финансовых затратах, в этом случае государство могло бы стать конкурентом платных платформ и на безвозмездной основе предоставить доступ к аудиокнигам.

Использование библиотечных фондов, посещение государственных музеев и выставок на безвозмездной основе необходимо разрешить школьникам, студентам, инвалидам, многодетным семьям и другим социально уязвимым категориям граждан, а в перспективе сделать бесплатными для всех граждан Российской Федерации.

С целью вовлечения школьников, студентов, аспирантов в культурную жизнь страны необходимо прорабатывать вопрос о театральных и сценических постановках в образовательных организациях с их участием.

Давно назревает вопрос о пересмотре списка произведений, обязательных к прочтению в рамках обучения в школе, и о введении такого списка в образовательных организациях высшего образования. Школьная программа в основном состоит из классической



литературы, часто являющейся философской, требующей сосредоточенности и уже имеющихся знаний. Это вызывает отторжение у молодого, еще не окрепшего ума и влечет за собой нежелание изучать литературу в более осознанном возрасте, как следствие – ограниченность словарного запаса, отсутствие базисных знаний, отсутствие зачатков эрудиции, что ведет к массовой некомпетентности. Страна испытывает серьезнейший кадровый кризис, который по своим масштабам обогнал финансово-экономический, и без вмешательства государства преодолеть его не представляется возможным, так как упустившие возможность самообразования граждане сегодня воспитывают детей по тем же канонам.

Большую роль в становлении культуры населения играют СМИ и телекоммуникационная сеть Интернет. В этой сфере необходим фильтр новостного контента, государство не должно бояться слова «цензура». Вспоминая патриархальное общество Аристотеля, можно провести аналогию с воспитанием ребенка, в присутствии которого родители не употребляют нецензурных выражений и стараются контролировать свое поведение. Это тоже своего рода цензура, без нее ребенок вырос бы неуправляемым, без внутренних регуляторов и стремления к справедливости. Никогда нельзя забывать, что свобода – это не вседозволенность. Свобода подразумевает под собой некоторые ограничения.

### **Бюджетная сфера**

В мире, где повсеместно внедряются современные технологии, где, не выходя из дома, можно решить большинство социально значимых задач, где в экстренной ситуации разрабатывается программное обеспечение, способное в режиме реального времени в потоке граждан выявлять нарушителей административного законодательства, бюджетная сфера по необъяснимым причинам остается на обочине компьютеризации. Выделяемые средства распределяются должностными, финансово ответственными лицами, при том что статьи бюджета и выделяемые ассигнования можно внести в специально созданную программу, в которой будут учтены переменная инфляция, девальвация, удорожание материалов и услуг, риски чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения. Это все математические задачи, которые можно и нужно решать при помощи

соответствующих механизмов с возможностью страхования рисков, если программа покажет, что в той или иной сфере они велики. Внедрение новых технологий позволит минимизировать утечку денежных средств, сократит коррупционный соблазн для чиновников, а самое главное их невозможно обмануть.

Аналогичное программное обеспечение для всех государственных органов и учреждений необходимо разработать на смену федеральным законам от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». В режиме реального времени специальное приложение может сравнивать все имеющиеся предложения на рынке, сопоставлять цены с качеством, учитывать отзывы покупателей, заказчиков, нанимателей, экономить бюджетные средства и многократно снизить нагрузку по финансово-хозяйственной деятельности организаций, находящихся на бюджетном обеспечении.

Научное издание

*Редько Александр Александрович*

**ПРАВОВАЯ ИНИЦИАТИВА  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Монография

Редактор Н. Ф. Руденко  
Компьютерная верстка Н. А. Доненко  
Дизайн обложки А. Н. Улизко

При дизайне обложки использовались материалы сайта:  
[yandex.ru](http://yandex.ru)

Волгоградская академия МВД России.  
400089, г. Волгоград, ул. Историческая, 130.

Редакционно-издательский отдел.  
400131, г. Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.

Подписано в печать 21.09.2020. Формат 60x84/16. Бумага офсетная.  
Гарнитура Times New Roman. Физ. печ. л. 8,75. Усл. печ. л. 8,14.  
Тираж 50 экз. Заказ № 41.

ОПиОП РИО ВА МВД России. 400131, г. Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.