

На правах рукописи

Иванов Иван Васильевич

**ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 — Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена на кафедре конституционного права имени Н.В. Витрука в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Умнова Ирина Анатольевна

Официальные оппоненты **Комарова Валентина Викторовна,**
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВО
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Старостина Инга Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова»

Ведущая организация ФГБОУ ВО «Российский государственный
социальный университет»

Защита состоится 29 ноября 2016 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.03, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <http://www.rgup.ru/>

Автореферат разослан « ___ » _____ 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Е.В. Мигачева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность выбранной темы диссертационного исследования

Народовластие является одной из основополагающих конституционных ценностей, от которого зависит политический режим государства, реализация прав и свобод человека и гражданина, возможность многонационального народа Российской Федерации принимать решения по важным вопросам государственного значения, формировать органы государственной власти и наделять полномочиями должностных лиц.

Конституционно-правовой институт общественного обсуждения вопросов публичного (государственного и муниципального) значения является одним из консультативных институтов народовластия в Российской Федерации. В 2011 – 2016 гг. усилилась динамика его нормативно-правового регулирования. За этот период был издан Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», в 18 субъектах Российской Федерации приняты специальные законы об общественном обсуждении законопроектов, вопросов государственного или муниципального значения.¹ При этом в науке современного отечественного конституционного права отсутствуют комплексные исследования института общественного обсуждения вопросов публичного значения, теоретическое и практическое обоснование его содержания, процесса реализации и мер по совершенствованию его конституционно-правового регулирования. До настоящего времени не обобщена практика реализации общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что негативно влияет на

¹ В период 2011-2016 гг. нормативные правовые акты об общественном обсуждении законопроектов, социально-экономических вопросов приняты в Республиках Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия), Коми, Чувашской Республике; Архангельской, Астраханской, Вологодской, Калужской, Костромской, Новгородской, Псковской, Свердловской, Томской, Тюменской, Ульяновской областях; Забайкальском, Ставропольском краях. Ранее подобные правовые акты были приняты в Республике Татарстан (2003 г.); Калининградской области (2004 г.); Красноярском крае (2009 г.).

определение преимуществ и недостатков данного института. В то же время на федеральном уровне так и не принят Федеральный закон, учитывающий опыт, инициированный Указом Президента Российской Федерации. Кроме того, имеется множество пробелов в нормативно-правовом регулировании общественного обсуждения: отсутствует детальная регламентация форм проведения подобного обсуждения; сроков проведения его стадий (выдвижение инициативы; непосредственное проведение); прав и обязанностей участников данного института, исполнение которых нуждается в теоретическом осмыслении и обосновании.

О несовершенстве нормативно-правового регулирования института общественного обсуждения в Российской Федерации свидетельствует отсутствие обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления учитывать результаты общественного обсуждения при принятии решений, что вызвало в науке отечественного конституционного права дискуссии о характере юридических последствий результатов общественного обсуждения. Для повышения эффективности исследуемого института требуется определенность в условиях, при которых компетентные органы обязаны использовать в той или иной мере результаты общественного обсуждения.

Вышеперечисленное определяет актуальность формирования единой концепции и унификации нормативно-правового регулирования института общественного обсуждения в Российской Федерации, обоснования эффективности и целесообразности применения исследуемого института в современных российских политико-правовых реалиях.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования определяется совокупностью научных трудов по проблеме реализации народовластия, в том числе его непосредственных форм.

Значительный вклад в развитие конституционно-правовой теории участия граждан, населения, народа в обсуждении важных вопросов

государственного и муниципального значения внесли следующие ученые: С.А. Авакьян, С.А. Богомолов, Г.И. Злоказов, М.Р. Калантарова, Е.М. Ковешников, В.В. Комарова, В.Ф. Коток, В.С. Кронский, В.А. Кряжков, Л.А. Нудненко, О.П. Сидорова, Н.Я. Соколов, И.А. Старостина, М.А. Федотов, М.А. Шафир и др.

В науке отечественного конституционного (государственного) права народовластие комплексно было исследовано в трудах В. Алексева «Народовластие в древней Руси» (1904 год); Я.М. Магазинера «Самодержавие народа. Опыт социально-политической конструкции суверенитета» (1907 год); А.А. Безуглова «Суверенитет советского народа» (1975 год); В.Т. Кабышева «Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы» (1979 год); Ю.И. Скуратова «Народный суверенитет развитого социализма. Конституционные вопросы» (1983 год); Л.А. Нудненко «Теория демократии» (2001 год); В.Н. Руденко «Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты» (2003 год); В.В. Комаровой «Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры)» (2006 год); В.В. Киреева, В.А. Лебедева «Суверенная демократия как конституционная идея современной России» (2007 год), И.В. Иванова «Суверенитет многонационального народа Российской Федерации. Вопросы теории и практики» (2015 год) и других.

Диссертационным исследованием советского периода, имеющим схожий объект и предмет исследования, является кандидатская диссертация И.А. Старостиной (Чуриной) «Политико-правовой институт всенародных обсуждений» (1988 год). В дальнейшем институт общественного (всенародного) обсуждения публичных вопросов комплексно не исследовался в работах отечественных государствоведов. Имеются докторские и кандидатские диссертационные исследования, предмет которых тесно связан с конституционно-правовой природой общественного обсуждения публичных вопросов в качестве консультативного института

непосредственной демократии: Л.А. Нудненко, Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления. (Проблемы теории и практики), 2001 г.; В.Н. Руденко, Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе, 2003 г.; В.В. Комарова, Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики, 2006 г. (докторские диссертации); Р.Ю. Горлачев, Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации, 2003 г.; А.Н. Нифанов, Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления, 2003 г. (кандидатские диссертации).

Объектом диссертационного исследования являются правовые отношения, отражающие состояние конституционно-правового регулирования и реализации института общественного обсуждения вопросов публичного значения в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования является совокупность норм права, регулирующих организацию и проведение общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Цель диссертационного исследования состоит в определении конституционно-правового содержания института общественного обсуждения и конституционно-правовых мер обеспечения эффективности его реализации.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих **задач**:

- проведение периодизации становления и развития института общественного обсуждения в Российской Федерации;
- формулирование основных понятий, необходимых для раскрытия темы диссертационного исследования: «конституционно-правовой институт общественного обсуждения», «вопросы, имеющие публичное значение»;

- определение состояния и внесение предложений по совершенствованию конституционно-правового регулирования и реализации института общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях;

- определение предмета, состава участников и видов института общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и в муниципальных образованиях;

- выявление необходимых стадий процесса общественного обсуждения, с определением их особенностей, значимости для последовательной и эффективной реализации исследуемого института непосредственной демократии;

- анализ практики и внесение предложений по совершенствованию конституционно-правовых мер обеспечения эффективности реализации института общественного обсуждения в Российской Федерации;

- определение перспективных направлений совершенствования конституционно-правового регулирования института общественного обсуждения, в том числе посредством принятия специального федерального закона.

Методологическую основу настоящей диссертационной работы составили как общенаучные (диалектический, структурно-функциональный, индукции и дедукции, анализа и синтеза), так и частнонаучные (историко-правовой, формально-юридический, анализа документов и сравнительно-правовой) методы исследования.

В вопросе изучения института общественного обсуждения автор главным образом опирался на метод диалектики, позволяющий выявить политико-правовые факторы, определяющие характер и содержание данного института. Историко-правовой метод позволил определить общественно-политическую реальность того или иного периода и факторы, способствующие становлению и развитию института общественного

обсуждения. Благодаря историко-правовому методу удалось проследить эволюцию данного института от советского государственного права до современного российского конституционного права.

Теоретические основы исследования базируются на работах отечественных ученых в области конституционного права и муниципального права.

Автор опирался на исследования в сфере конституционно-правового регулирования основ конституционного строя, прав и свобод человека, институтов непосредственной демократии в Российской Федерации, которые затрагивались в трудах следующих государствоведов: С.А. Авакьяна, А.А. Безуглова, С.А. Богомолова, О.Н. Булакова, М.В. Варлен, В.М. Гессена, И.В. Гранкина, Н.С. Грудинина, С.Г. Гурвича, В.В. Ершова, Д.Л. Златопольского, Г.И. Злоказова, В.Т. Кабышева, М.Р. Калантаровой, В.А. Кряжкова, Е.М. Ковешникова, А.Н. Кокотова, В.В. Комаровой, В.С. Кронского, О.Е. Кутафина, И.Д. Левина, А.И. Лепешкина, Л.А. Моджорян, С.В. Нарутто, А.М. Николаева, Л.А. Нудненко, Д.Д. Остапенко, А.Н. Писарева, М.Н. Прудникова, В.В. Полянского, А.И. Порфирьева, Ю.А. Решетова, А.С. Саломаткина, В.Е. Сафонова, О.П. Сидоровой, Ю.И. Скуратова, Н.Я. Соколова, И.А. Старостиной, П.И. Стучки, Ю.Г. Судницина, Ю.А. Тихомирова, И.П. Трайнина, И.А. Умновой (Конюховой), В.И. Фадеева, И.Е. Фарберова, М.А. Федотова, В.Е. Чиркина, М.А. Шафира, Б.С. Эбзеева и других.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В диссертационной работе использовано также законодательство Союза ССР. Проанализированы отдельные решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Эмпирическая база диссертационного исследования. Проведено исследование 277 архивных документов общественного (всенародного)

обсуждения гражданами проектов Конституций СССР 1936, 1977 гг., хранящихся в фондах Государственного архива Российской Федерации.²

Изучена практика применения института общественного обсуждения в Российской Федерации в период 2010 - 2015 гг. на основе более 100 документов (письма, информационные сообщения, доклады) органов государственной власти, органов местного самоуправления; данных опроса 52 муниципальных служащих 34 муниципальных образований Московской области.³ Учтены результаты эмпирических исследований, проведенных другими авторами. Материалы эмпирической практики в полном объеме использованы в диссертационном исследовании.

Научная новизна определяется теоретическими и практическими положениями настоящего диссертационного исследования, позволившими комплексно раскрыть содержание конституционно-правового института общественного обсуждения вопросов публичного значения, выделить его отличительные признаки, внести предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования и обеспечению реализации данного института.

В результате проведенного конституционно-правового исследования выдвинуты авторские определения таких понятий как «институт общественного обсуждения вопросов публичного значения»; «процесс общественного обсуждения».

² Государственный архив Российской Федерации:
фонд 3316:

Оп. 41. Д. 1-79; 81-87; 97; 109; 126-128; 130-131; 140; 157; 171; 177; 186-188;

Оп. 40. Д. 18;

Оп. 131. Д. 64-111;

фонд 7523:

Оп. 131. Д. 64-110; 115; 121-141; 144; 148-150; 154-157; 164; 169-322.

³ В опросе участвовали представители:

- городских округов: Балашиха, Бронницы, Долгопрудный, Домодедово, Звенигород, Красноармейск, Королев, Котельники, Лосино-Петровский, Орехово-Зуево, Пущино, Рошаль, Химки, Электросталь;

- муниципальных районов: Воскресенский, Дмитровский, Егорьевский, Зарайский, Клинский, Коломенский, Луховицкий, Люберецкий, Можайский, Ногинский, Орехово-Зуевский, Павлово-Посадский, Раменский, Рузский, Солнечногорский, Талдомский, Чеховский, Шатурский, Шаховской, Щелковский.

В диссертационном исследовании предложены меры по совершенствованию конституционно-правового регулирования института общественного обсуждения. В частности, разработан проект федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации», направленный на унификацию и расширение сфер применения исследуемого института непосредственной демократии.

Результатом диссертационного исследования являются следующие положения и выводы, выносимые на защиту:

1. Выявлены особенности становления и развития института общественного (всенародного) обсуждения в советский и современный периоды российской государственности, свидетельствующие о сохранении значимости данного института, с одной стороны, и необходимости совершенствования его конституционно-правового регулирования, с другой стороны:

Советский период характеризовался наличием всенародного обсуждения как устойчивого способа получения необходимой государству информации относительно проектов советских конституций и наиболее значимых для общества текущих законов. Особенностью развития данного института в этот период являлась его последовательная легализация, выразившаяся в закреплении общественного обсуждения на конституционном уровне и принятии Закона СССР от 30 июля 1987 года «О всенародном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни»; Закона РСФСР от 20 апреля 1988 года «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни». Специализированные законы создали гарантии действенного функционирования института общественного (всенародного) обсуждения вопросов публичного значения в механизме народовластия.

Современный российский период формирования института общественного обсуждения (с 1993 года по настоящее время) отличается законодательным регулированием исследуемого института преимущественно на уровне субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне конституционно-правовое содержание определяется Указом Президента Российской Федерации, что свидетельствует о незавершенности процесса законодательного регулирования данного института.

2. Предложена следующая классификация обязательных стадий конституционно-правового процесса общественного обсуждения в Российской Федерации, закрепление которых необходимо при осуществлении конституционно-правового регулирования данного института: 1) выдвижение инициативы; 2) организация и проведение общественного обсуждения; 3) подведение органами государственной власти, органами местного самоуправления итогов общественного обсуждения вопросов публичного значения.

3. Выявлен перечень основных правовых форм, составляющих объект общественного обсуждения: проект нормативного правового акта; проект решения органа государственной власти, органа местного самоуправления.

Обозначен круг основных вопросов, составляющих предмет общественного обсуждения: государственные и муниципальные стандарты; институционально-правовые меры, отражающие намерение проведения реформ и преобразований, влияющих на правовое положение человека и органов публичной власти; иные важные вопросы политической, социально-экономической, духовно-культурной значимости, влияющие на правовой статус народа, населения и человека.

Приведенный перечень правовых форм и вопросов, образующих соответственно объект и предмет института общественного обсуждения, носит открытый характер и может быть расширен в законах и иных

нормативных правовых актах с учетом объективной необходимости. Главным фактором, определяющим расширение объекта и предмета общественного обсуждения, является легитимация важных государственных или муниципальных решений и необходимость достижения более высокой степени консолидации российского общества по основным вопросам развития Российской Федерации и её территорий, по учету правовых интересов социальных общностей и отдельного человека.

4. Определены виды общественного обсуждения на основании его классификации по территории, целевой аудитории, формам проведения.

По территории распространения институт общественного обсуждения допустимо подразделить на федеральные, субъектов Российской Федерации и муниципальные общественные обсуждения.

В зависимости от степени охвата социальной общности институт общественного обсуждения разграничивается на всенародные обсуждения; локальные (привязанные к конкретному месту жительства) и профессионально-корпоративные (ведомственные, среди определенной категории граждан: медики, учителя, ученые и пр.).

В зависимости от формы проведения общественных обсуждений целесообразно их квалифицировать на очные (участие граждан в собраниях, на конференциях и др.) и заочные (направление гражданами замечаний и предложений посредством сети «Интернет», писем и др.).

Наряду с видами общественного обсуждения, определены институционально-правовые формы его проведения: письменные обращения граждан, общественных объединений, профессиональных сообществ; собрания, конференции, митинги, публичные слушания; заседания и иные институционально-правовые формы деятельности Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации; организация теле, радио - передач; публикации в газетах, журналах; размещение информации на специальных сайтах, официальных

сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления в сети «Интернет». Возможны иные правовые формы проведения института общественного обсуждения, исчерпывающий перечень которых не регламентирован действующим законодательством.

5. Обосновано, что институт общественного обсуждения в Российской Федерации должен отвечать следующим требованиям:

- регламентация нормативными правовыми актами соответствующих уровней: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В обратном случае, высказывания гражданами, общественными объединениями своего мнения относительно того или иного вопроса государственного либо муниципального значения не могут быть квалифицированы в качестве правовых форм реализации конституционно-правового института общественного обсуждения;

- определение максимально возможного по составу круга инициаторов его проведения: граждане; общественные объединения; органы государственной власти, органы местного самоуправления;

- закрепление недопустимости множественного толкования результатов обсуждения;

- установление обязательности публичного подведения итогов общественного обсуждения органами государственной власти и органами местного самоуправления.

6. С целью совершенствования конституционно-правового регулирования института обсуждения обоснована необходимость принятия специального Федерального закона «Об общественном обсуждении важных вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации». Данный федеральный закон позволит систематизировать принципы и нормы права, формирующие институт общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; устранить существующие пробелы в праве и иные проблемы

нормативно-правового регулирования исследуемого института непосредственной демократии. В частности, по сравнению с существующей практикой рекомендуется расширить круг лиц, инициирующих проведение общественного обсуждения, включить в него граждан Российской Федерации; определить количество подписей граждан, необходимых для инициирования проведения общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

7. Обозначен круг гарантий, необходимых для реализации института общественного обсуждения. Практика организации общественного обсуждения свидетельствует о необходимости создания на период организации и проведения обсуждения специальной комиссии, в функции которой входило бы непосредственное обеспечение проведения общественного обсуждения, обобщение его результатов и составление доклада об итогах проведения общественного обсуждения. В целях совершенствования процедуры проведения общественного обсуждения целесообразно также создание оператора (модератора) данного обсуждения, наделение его полномочиями по сбору и обобщению результатов общественного обсуждения.

8. В целях унификации и расширения практики применения института общественного обсуждения на региональном уровне автором выработано предложение о дополнении статьей Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следующими положениями:

- статью 7 «Порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов» дополнить частью 3.1: «Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской

Федерации после рассмотрения проекта закона субъекта Российской Федерации в первом чтении могут вынести его на общественное (народное) обсуждение, в котором вправе участвовать зарегистрированные избиратели, постоянно проживающие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»;

- статью 22 «Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации» дополнить частью 4: «Проекты акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации вынесены на общественное (народное) обсуждение, в котором вправе участвовать зарегистрированные избиратели, постоянно проживающие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»;

- часть 2 статьи 26.3-3 «Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» целесообразно изложить в следующей редакции: «Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, в том числе общественному обсуждению, проводимому в порядке,

установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Теоретическая значимость исследования состоит в обосновании содержания конституционно-правового института общественного обсуждения вопросов публичного значения; участия народа, населения, граждан Российской Федерации в общественном обсуждении наиболее важных вопросов государственного либо муниципального значения.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования результатов диссертационного исследования в правотворческой деятельности, в процессе проведения общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, при преподавании дисциплины «Конституционное право Российской Федерации» по темам «Народовластие в Российской Федерации», «Институты непосредственной демократии».

Апробация результатов исследования. Тема диссертационного исследования обсуждалась на следующих конференциях: 12 декабря 2012 г. на VI Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов, соискателей и молодых преподавателей «Государство. Личность. Право», посвященной теме: «Функции современного государства и права личности», организованной Финансовым Университетом при Правительстве РФ; 25 сентября 2013 г. на Научно-практической конференции «Актуальные проблемы гармонизации межнациональных отношений на муниципальном уровне», организованной Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; 24-25 июля 2015 г. на XVI Международной конференции на тему «Современные концепции научных исследований», проходившей в г. Москве и организованной Евразийским союзом ученых. Кроме того, тема диссертационного исследования была заявлена и обсуждалась: 18 марта, 20 мая, 17 ноября 2014 г. на заседаниях Школы молодого ученого Российского государственного университета

правосудия; 5 июня 2015 года в Гуманитарном институте г. Москвы в рамках Международного круглого стола на тему «Территориальные споры и право мира в современную эпоху». Рецензирование и обсуждение диссертационного исследования проводилось на кафедре конституционного права имени Н.В. Витрука ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». Положения диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность городского поселения Черкизово Пушкинского муниципального района Московской области. В частности, автор является разработчиком Положения об общественном обсуждении вопросов местного значения в городском поселении Черкизово, утвержденного Решением Совета депутатов городского поселения Черкизово Пушкинского муниципального района Московской области от 18 февраля 2016 г. № 77/23. Отдельные положения диссертационного исследования используются в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет туризма и сервиса» в процессе осуществления образовательной деятельности по дисциплине «Конституционное право Российской Федерации».

Результаты диссертационного исследования были опубликованы в 9 научных статьях, в том числе в 7 научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России; в 2 научных изданиях; 1 монографии.

Структура работы определяется целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, определяются степень ее научной разработанности, методологическая и

теоретическая основа, объект, предмет, теоретическая и практическая значимость, научная новизна диссертационного исследования, приводятся данные о его апробации.

В главе «*1. Теоретико-правовые и исторические основы института общественного обсуждения в Российской Федерации*» раскрывается процесс становления, развития нормативно-правового закрепления конституционно-правового института общественного обсуждения в Советском Союзе, Российской Федерации; определяется место исследуемого института в системе народовластия в Российской Федерации.

Параграф «*1.1. Становление и развитие института общественного обсуждения в Российской Федерации*» содержит конституционно-правовое исследование института общественного обсуждения в период 1920-2016 гг. Одновременно автор отмечает, что правовым прототипом исследуемого института является Народное Вече X-XII вв. Великого Новгорода и Пскова, содержащее признаки представительной и непосредственной форм народовластия. На основании исследования фондов Государственного архива Российской Федерации, законодательства Союза ССР автор выдвигает положение об идентичности по предмету, методу, целям, задачам, правовой конструкции института советского государственного права – всенародного обсуждения наиболее важных вопросов государственной жизни и конституционно-правового института Российской Федерации – общественного обсуждения вопросов публичного значения.

В работе выделены два основных периода конституционно-правового развития института общественного обсуждения публичных вопросов в Российской Федерации: советский (1920-е годы – 1991 г.); постсоветский (с 1993 г. по настоящее время). Особенностью советского периода развития исследуемого института является масштабность и разнообразие институционально-правовых форм его реализации. На основании архивных материалов автором определена научно-практическая значимость

применения института всенародных обсуждений в период 1936-1991 гг., заключающаяся в учете мнения граждан, общественных организаций органами государственной власти при принятии тех или иных важных государственных решений на всесоюзном уровне.

Современный постсоветский период развития института общественного обсуждения публичных вопросов характеризуется его распространением на все уровни публичной власти (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований). Особенно динамично развивается нормативно-правовое регулирование исследуемого института демократии в субъектах Российской Федерации. На федеральном уровне Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» положил начало конституционно-правовому регулированию института общественного обсуждения публичных вопросов.

В параграфе *«1.2. Институт общественного обсуждения в системе народовластия: понятие, виды, основные элементы и состояние конституционно-правового регулирования»* раскрывается конституционно-правовая природа института общественного обсуждения публичных вопросов. Автор формулирует определение исследуемого института демократии, его предмет, особенности, цель и задачи, состав участников. Ценность и уникальность института общественного обсуждения выражены в возможности выявления посредством него мнения, как отдельного гражданина, так и многонационального народа Российской Федерации, народа субъекта Российской Федерации, населения муниципального образования, общественных объединений, профессиональных сообществ к тому или иному вопросу государственного либо муниципального значения.

Функциональная особенность института общественного обсуждения в системе народовластия в Российской Федерации заключается в возможности выявления посредством него мнения широких слоев населения и

общественности по тому или иному важному вопросу публичного значения и определения мотивов волеизъявления граждан, общественных объединений по обсуждаемому вопросу.

Предложена правовая конструкция совместного применения общественного обсуждения публичных вопросов и референдума, согласно которой проведение первого института предшествует второму в целях формулирования более точного и отвечающего общественным интересам предмета референдума.

Автором выявлено, что виды общественного обсуждения определяются его предметом. Исследование нормативных правовых актов и практики применения института общественного обсуждения позволили положить в основу классификации его видов следующие критерии: территорию, социальную общность, институционально-правовые формы реализации.

Основными видами общественного обсуждения являются: федеральные, региональные и местные общественные обсуждения (по территории); всенародные, локальные и профессионально-корпоративные (по охвату социальной общности); очные и заочные (по правовым формам реализации). Одновременно выделены правовые формы проведения общественного обсуждения: публикации в средствах массовой информации; заседания Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации; теле-, радиопередачи; собрания; конференции; митинги и так далее. Установлено, что действующее законодательство предусматривает открытый перечень правовых форм проведения общественного обсуждения публичных вопросов, и их выбор в большей степени определяется волей инициатора проведения данного института, его материально-организационными возможностями.

В работе констатировано недостаточное конституционно-правовое регулирование института общественного обсуждения на уровне Российской

Федерации, выраженное в отсутствии детального закрепления материальных и процессуальных вопросов проведения данного института.

В главе *«2. Конституционно-правовое содержание института общественного обсуждения в Российской Федерации»* исследованы предмет, состав участников, последствия применения института общественного обсуждения публичных вопросов.

В параграфе *«2.1. Предмет общественного обсуждения в Российской Федерации»* исследуется предмет института общественного обсуждения публичных вопросов. Автором определяется совокупность нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, выступающих в качестве источников исследуемого института. На основе анализа практики нормативного правового регулирования и применения института общественного обсуждения публичных вопросов выделяется объект и предмет данного института.

Объектом исследуемого института являются наиболее важные вопросы государственного и местного значения, выраженные в нескольких правовых формах: проекте нормативного правового акта; проекте решения органа государственной власти, органа местного самоуправления.

Предметом института общественного обсуждения являются конкретные виды проектов нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти (федеральные конституционные законы; федеральные законы; подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти); органов государственной власти субъектов Российской Федерации (законы субъектов Российской Федерации; подзаконные нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации); органов местного самоуправления (локальные нормативные правовые акты); проекты институционально-правовых мер, отражающих намерение проведения реформ и

преобразований, влияющих на правовое положение граждан и органов публичной власти; проекты государственных и муниципальных стандартов; проекты документов стратегического планирования и другие вопросы социально-экономического, духовного развития государства и общества.

В работе определено, что перечень вопросов, составляющих предмет института общественного обсуждения, является открытым. Данное положение имеет позитивное и негативное значение.

Позитивное значение заключается в возможности вынесения на общественное обсуждение самого широкого круга вопросов; негативное - в возможности органов государственной власти, органов местного самоуправления самостоятельно по своему усмотрению ограничивать круг вопросов, ссылаясь на отсутствие их закрепления в качестве предмета исследуемого института.

Автором предлагается расширить перечень вопросов, составляющих предмет института общественного обсуждения и унифицировать его на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, предоставив право субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям самостоятельно дополнять данный перечень. В работе формулируется правило, согласно которому федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации выносят те или иные вопросы, входящие в их компетенцию, самостоятельно; инициирование проведения общественного обсуждения иными субъектами данных вопросов недопустимо. В обратном случае возможно нарушение специфики их деятельности и самостоятельности.

В работе раскрыта взаимозависимость между предметом общественного обсуждения и полномочиями инициаторов его проведения, согласно которой, как правило, субъекты имеют право инициировать подобное обсуждение только по тем вопросам, которые входят в их

компетенцию. Автором проведено разграничение вопросов, имеющих государственное либо местное (муниципальное) значение, по признаку полномочий инициаторов их выдвижения. Решение вопросов государственного значения составляет компетенцию федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; решение вопросов местного значения - компетенцию органов местного самоуправления.

В параграфе *«2.2. Уровни и участники общественного обсуждения в Российской Федерации»* рассматриваются уровни проведения института общественного обсуждения: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; состав участников данного института соответствующего уровня. Автором разграничиваются понятия «субъект» и «участник» проведения института общественного обсуждения: под первым понимаются граждане, общественные объединения, участвующие в обсуждении предмета исследуемого института; органы государственной власти, органы местного самоуправления, в полномочия которых входит принятие решения по итогам реализации данного института; под вторым - лица, организации и органы, участвующие исключительно в организационно-материальном, правовом сопровождении проведения института общественного обсуждения.

Автором определяется субъектный состав проведения института общественного обсуждения: федеральные органы государственной власти (Президент Российской Федерации; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, службы и агентства) - федеральный уровень; органы государственной власти субъектов Российской Федерации (высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; законодательные (представительные) органы государственной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации) - региональный уровень; органы

местного самоуправления (глава местной администрации; представительный орган местной администрации) - местный уровень.

Вне зависимости от уровня проведения общественного обсуждения его участниками являются: граждане Российской Федерации (в совокупности на федеральном уровне - многонациональный народ Российской Федерации; на региональном и местном уровнях - население субъекта Российской Федерации, население муниципального образования соответственно); общественные объединения; профессиональные сообщества (комиссии по проведению общественного обсуждения, в случае принятия инициатором проведения данного обсуждения решения об их создании). Установлено, что вовлечение в общественное обсуждение многонационального народа Российской Федерации, населения субъекта Российской Федерации, населения муниципального образования, того или иного профессионального сообщества определяется исключительно предметом подобного обсуждения.

Параграф *«2.3. Правовые последствия реализации института общественного обсуждения в Российской Федерации»* содержит положения о юридической силе института общественного обсуждения, о связанных с этим проблемах и предложениях по их решению. Установлено, что исследуемый институт относится к консультативным институтам непосредственной демократии по признакам последствий его реализации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления самостоятельно определяют допустимость и целесообразность применения результатов общественного обсуждения публичных вопросов.

Автор обосновывает положение, согласно которому должностные лица и органы, в чьи полномочия входит принятие решения по итогам проведения общественного обсуждения, обязаны мотивировать свой отказ использовать подобные итоги в ходе принятия решения государственного либо местного значения. В обратном случае исследуемый институт утрачивает правовой эффект своей реализации.

Одновременно, в работе предложены критерии (условия) недопустимости использования результатов общественного обсуждения:

- невозможность определения общественного мнения по результатам проведенного общественного обсуждения в силу незначительного числа его участников, отсутствия преобладающего мнения участников данного обсуждения;

- установление фальсификации большинства данных, полученных в процессе проведения общественного обсуждения.

Автором сформулирована теория относительной юридической силы института общественного обсуждения публичных вопросов, заключающаяся в возможности использования его результатов только в том объеме и принятии решения по итогам реализации только теми мерами и способами, допустимость которых определяет орган государственной власти, орган местного самоуправления, в полномочия которых входит принятие подобного решения. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны не только рассмотреть итоги общественного обсуждения, но и учесть их при выявлении общественного мнения (единой позиции большинства граждан, общественных объединений, профессиональных сообществ) по результатам подобного обсуждения.

Глава **«3. Стадии проведения общественного обсуждения в Российской Федерации»** содержит конституционно-правовое исследование процессуальных вопросов проведения института общественного обсуждения. Автором выделяются три стадии проведения института общественного обсуждения: выдвижение инициативы; непосредственное проведение общественного обсуждения; подведение итогов.

Данные стадии самостоятельные, имеющие собственные задачи, но объединены общей целью - выявление мнения граждан, общественных объединений, профессионального сообщества, населения, народа относительно того или иного вопроса, имеющего государственное либо

местное значение. Автором введено новое понятие «конституционно-правовой процесс общественного обсуждения», которое включает все вопросы организации и проведения института общественного обсуждения и имеет обобщающее значение для трех стадий исследуемого института непосредственной демократии.

В параграфе *«3.1. Стадия выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения»* рассматривается первая стадия проведения института общественного обсуждения публичных вопросов. Выдвижение инициативы проведения института общественного обсуждения начинается с изъясления инициативной группы (на региональном, местном уровнях), принятия решения органа государственной власти, органа местного самоуправления о проведении общественного обсуждения и заканчивается объявлением о проведении общественного обсуждения.

В работе обозначен ряд научно-практических проблем: отсутствие права граждан, общественных объединений на выдвижение инициативы проведения общественного обсуждения на уровне Российской Федерации и в отдельных субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях; отсутствие регламентации сроков реализации первой стадии проведения общественного обсуждения. В целях решения данных проблем автором предлагается наделить граждан, общественные объединения правом выдвигать инициативу проведения общественного обсуждения.

Инициативная группа по проведению общественного обсуждения может включать следующее число граждан:

- на уровне Российской Федерации 500 граждан, при этом на территории одного субъекта Российской Федерации должно проживать не более 10 граждан из этого числа;
- на уровне субъектов Российской Федерации 50 граждан;
- на муниципальном уровне 10 граждан.

Одновременно, в работе отмечается численность граждан, необходимая для инициирования проведения общественного обсуждения:

- на уровне Российской Федерации общественное обсуждение инициируется гражданами общей численностью не менее 100 тысяч, при этом на территории одного субъекта Российской Федерации должно постоянно проживать не более 2 тысяч граждан из этого числа;

- на уровне субъектов Российской Федерации общественное обсуждение инициируется гражданами общей численностью не менее 10 тысяч, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, местом которого является общественное обсуждение;

- на муниципальном уровне общественное обсуждение инициируется не менее пятью процентами граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования.

Автором выделены процедуры, составляющие стадию выдвижения инициативы проведения общественного обсуждения: принятие решения о вынесении проекта нормативного правового акта, решения того или иного вопроса государственного или местного значения на общественное обсуждение; размещение информации (уведомления) на специальных сайтах в сети «Интернет» о месте, сроках проведения общественного обсуждения, порядке размещения замечаний и предложений, с прикреплением текста предмета подобного обсуждения; оповещение отдельных общественных объединений, деятельность которых может быть сопряжена с предметом данного обсуждения.

В параграфе «3.2. Стадия организации и проведения общественного обсуждения» исследуется основная стадия исследуемого института непосредственной демократии, определяющая достижение цели его реализации, - проведение общественного обсуждения. В работе определено, что стадия непосредственного проведения общественного обсуждения состоит из следующих процедур:

- высказывание определенными субъектами своей позиции в виде замечания и (или) предложения относительно предмета исследуемого института;

- проведение собраний, конференций; публикация в средствах массовой информации сведений об общественном обсуждении, отдельных замечаний и предложений граждан, общественных объединений;

- сбор и учет комиссией по проведению общественного обсуждения (либо оператором (модератором) данного обсуждения), должностными лицами, структурными подразделениями органов государственной власти, органов местного самоуправления, поступивших в процессе общественного обсуждения обращений граждан, общественных объединений.

Автором отмечается, что в настоящее время на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обеспечение проведения института общественного обсуждения возложено соответственно на органы государственной власти, органы местного самоуправления. Непосредственно структурные подразделения органов государственной власти, органов местного самоуправления либо конкретные должностные лица данных органов обеспечивают проведение общественного обсуждения. Однако практика организации общественного обсуждения на уровне Российской Федерации свидетельствует о возможности создания специальной комиссии, в полномочия которой входило бы непосредственное проведение общественного обсуждения, обобщение его результатов и составление доклада об итогах проведения общественного обсуждения. В целях совершенствования процедуры проведения общественного обсуждения допустимо создание оператора (модератора) данного обсуждения, наделение его со стороны инициатора данного обсуждения или специальной комиссии полномочиями по сбору и обобщению результатов общественного обсуждения. Оператором (модератором) общественного обсуждения

целесообразно признать общественное объединение, деятельность которого связана с предметом подобного обсуждения.

В работе на основании исследования практики применения и нормативного правового регулирования института общественного обсуждения на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований рекомендованы общие сроки непосредственного проведения данного института в зависимости от его уровня и вида предмета. На уровне Российской Федерации срок общественного обсуждения нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти целесообразно определить не менее 15 дней; проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов – не менее 60 дней; законопроектов и вопросов государственного значения, затрагивающих права и свободы граждан, национальную безопасность, основы конституционного строя - не менее шести месяцев. В субъектах Российской Федерации срок общественного обсуждения может различаться от 7 до 60 дней (на примере Республики Башкортостан, Дагестан, Татарстан; Вологодской, Калининградской, Калужской области).

Параграф *«3.3. Стадия подведения итогов общественного обсуждения»* содержит конституционно-правовой анализ завершающей стадии исследуемого института - подведение итогов общественного обсуждения публичных вопросов. Автором предложены общие сроки подведения итогов общественного обсуждения, которые в настоящее время не унифицированы на уровне Российской Федерации; разнообразны в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях: не менее 3 дней в случае обсуждения проектов подзаконных нормативных правовых актов; 30 дней - при обсуждении проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов; не менее 90 дней - для подведения итогов общественного обсуждения вопросов государственного значения, затрагивающих конституционные права и свободы граждан, национальную

безопасность. Данные сроки разумны и достаточны для обобщения, анализа и выработки конкретных выводов по результатам проведенного общественного обсуждения публичных вопросов.

В работе определены основные процедуры, составляющие стадию подведения итогов общественного обсуждения: обобщение материала подобного обсуждения; составление доклада об итогах общественного обсуждения; опубликование данного доклада. Помимо этого, принятие органом государственной власти, органом местного самоуправления решения о допустимости использования результатов общественного обсуждения также можно отнести к завершающей стадии исследуемого института непосредственной демократии.

Автор полагает, что доклад по итогам проведения общественного обсуждения должен отвечать следующим требованиям: в полной мере отражать основные результаты подобного обсуждения; содержать конкретные выводы по итогам применения исследуемого института непосредственной демократии.

В Заключении обобщаются выводы проведенного диссертационного исследования. Определяется, что в настоящее время нормативно-правовое регулирование института общественного обсуждения, в первую очередь на уровне Российской Федерации, носит «фрагментарный» характер; имеются многочисленные пробелы подобного регулирования. Автор отмечает необходимость принятия специального федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации», без наличия которого в полном объеме не достижима эффективная реализация исследуемого института непосредственной демократии в Российской Федерации.

Приложение 1. Концепция проекта Федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации».

2. Проект Федерального закона «Об общественном обсуждении вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации».

Основные положения диссертации опубликованы:

I. В рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Иванов, И.В. Конституционно-правовое развитие института всенародного (общественного) обсуждения публичных вопросов в 1950-2000-е годы / И.В. Иванов // Право и государство: теория и практика. - 2016. - № 4 (136). - С. 87-90 (0,25 п.л.).

2. Иванов, И.В. Стадия подведения итогов конституционно-правового института общественного обсуждения публичных вопросов: проблемы реализации и их решения / И.В. Иванов // Аграрное и земельное право. - 2016. - № 4. - С. 49-52 (0,25 п.л.).

3. Иванов, И.В. Правовые последствия реализации института общественного обсуждения в Российской Федерации / И.В. Иванов // Мир юридической науки. – 2015. - № 10. – С. 23-28 (0,25 п.л.).

4. Иванов, И.В. Предмет конституционно-правового института общественного обсуждения / И.В. Иванов // Мир юридической науки. – 2015. - № 9. – С. 26-31 (0,25 п.л.).

5. Иванов, И.В. Общественное обсуждение как институт конституционного права Российской Федерации / И.В. Иванов // Мир юридической науки. – 2015.- № 4. – С. 51-55 (0,24 п.л.).

6. Иванов, И.В. Всенародное обсуждение вопросов государственного значения – структурный элемент механизма реализации права народа на самоопределение / И.В. Иванов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. - № 7. – С. 8-13 (0,25 п.л.).

7. Иванов, И.В. Суверенитет многонационального народа Российской Федерации (вопросы теории и практики) / И.В. Иванов // Мир юридической науки. – 2014. - № 6. – С. 38-46 (0, 30 п.л.).

II. В иных научных издания:

8. Иванов, И.В. Роль института общественного обсуждения в решении территориальных вопросов и урегулировании территориальных споров /И.В. Иванов// Вестник Гуманитарного института. – 2015. - № 4(18). – С. 10-13 (0,25 п.л.)

9.Иванов, И.В. Уровни и участники конституционно-правового института общественного обсуждения публичных вопросов в Российской Федерации / И.В. Иванов // Евразийский союз ученых: ежемесячный научный журнал. – 2015.- № 7 (16), часть 5. - С. 107-110 (0,25 п.л.).

10.Иванов, И.В. Суверенитет многонационального народа Российской Федерации. Вопросы теории и практики: монография / И.В. Иванов. – М.: Издательство "Русайнс", 2015. – 252 с. (Параграф 2.4. «Всенародное обсуждение в механизме реализации народного суверенитета», 134-144 с.) (15,75 п.л.).