

Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права

Научная специальность

12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс;

муниципальное право»

УДК 342:537

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.1.19>

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© **Васюткин Н. Е., Хамнуев Ю. Г., 2021**

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова, г. Улан-Удэ, Россия

Рассматриваются вопросы правового регулирования предоставления гражданам права на осуществление законодательной инициативы и закрепления данного права в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Установлено, что федеральный законодатель, предоставляя регионам возможность наделяния граждан правом на законодательную инициативу, не урегулировал вопросы определения условий и порядка реализации гражданами данного права. По итогам анализа конституций (уставов) регионов была выявлена разнообразная практика правового регулирования и конституционного закрепления данного института. В частности, были выделены три формы законодательной инициативы граждан – проект закона, законодательное предложение, поправка к законопроекту. Законодательное предложение предлагается рассматривать как самостоятельный правовой институт. Установлено, что предоставление гражданам права на внесение поправок к законопроектам направлено на развитие демократизации законотворчества, в связи с чем предложено данное право закрепить в законодательстве субъектов Федерации. Но, учитывая специфику парламентского обсуждения законопроекта во втором чтении, рекомендовано упростить процедуру внесения гражданами поправок в законопроекты путем снижения требования по количеству подписей граждан при их сборе для поддержки данной инициативы. На основе анализа законодательства говорится о различных наименованиях данного института, отмечается, что при этом схожие по наименованию инициативы могут иметь отличия по целям и содержанию. Установлено, что региональные законодатели применяют бланкетный способ закрепления данного права в конституциях (уставах) регионов, а в случае определения количества граждан, необходимого для реализации законодательной инициативы, используют либо абсолютное число граждан, либо процент от граждан, обладающих избирательным правом. В целях расширения возможности участия граждан в законодательной деятельности на региональном уровне и устранения противоречий в законодательстве предлагается детально урегулировать механизм реализации института законодательной инициативы граждан на федеральном уровне.

Ключевые слова: законотворчество, законодательная деятельность, законодательный процесс, законодательная инициатива, демократизация законотворчества, народная законодательная инициатива, гражданская законодательная инициатива, законодательная инициатива граждан, законопроект.

Вопросы демократизации правотворческой деятельности стали активно подниматься в отечественной науке в 1960-х гг. Появились крупные исследования, которые раскрывали вопросы участия граждан и общественности в правотворческой деятельности. Результатом исследований стало законодательное закрепление некоторых форм участия граждан в законотворческой деятельности – общественные обсуждения законопроектов, наказания избирателей, опрос граждан (референдум), обращения граждан в форме предложения и т. д. Данные формы применяются и по сегодняшний день в некоторых субъектах Российской Федерации.

В современной России появился и начал распространяться новый институт непосредственной

демократии на региональном и муниципальном уровнях, который имеет уже двадцатипятилетнюю историю и получил название народной законодательной инициативы. Исследование законодательной практики позволит обобщить региональный опыт с возможностью внесения предложений по совершенствованию законодательства.

Согласно ч. 1 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»¹

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. ст. 5005.

конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации. Около тридцати пяти регионов наделили граждан правом законодательной инициативы в своих основных законах. Анализ положений вышеуказанного федерального закона, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации позволяет выделить некоторые моменты правового регулирования условий и порядка реализации гражданами права законодательной инициативы.

Федеральный законодатель не в достаточной мере урегулировал вопросы по определению формы законодательной инициативы, условий и порядка реализации гражданами законодательной инициативы [2, с. 189]. Данное обстоятельство привело к разнообразной практике правового регулирования данного института, смешению законодательной инициативы с иными консультативными институтами непосредственной демократии (петиция, обращение граждан, законодательное предложение граждан, гражданская инициатива и т. д.).

Форма реализации гражданами законодательной инициативы

Федеральный законодатель при установлении общих принципов регионального законодательного процесса не определил форму законодательной инициативы. В то же время положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ оперируют такими понятиями, как законопроект и проект закона, но при этом не имеется императивного указания о реализации законодательной инициативы исключительно путем внесения законопроекта (проекта закона), а также не раскрывается право законодательной инициативы и не дается определение законодательной инициативы. В связи с чем в юридической литературе и законодательной практике сложилось несколько подходов (моделей) к правовому регулированию данных вопросов.

Согласно первой модели региональные законодатели определяют форму реализации права законодательной инициативы путем внесения исключительно законопроектов. Например, в Тульской области согласно ч. 5 ст. 1 Закона Тульской области от 14 декабря 1994 г. № 4-ЗТО «О законах области»¹ законодательная инициатива – это внесение законопроекта субъектом права законодательной инициативы на рассмотрение в областную думу. Соответственно, Законом Тульской области от 28 апреля 2016 г. № 24-ЗТО «О

¹ О законах области : закон Тульской области от 14 дек. 1994 г. № 4-ЗТО // Электронный фонд правовой и электронной информации «Консорциум Кодекс» URL: <http://docs.cntd.ru/document/801201101> (дата обращения: 12.03.2020)

порядке реализации группой граждан Российской Федерации, проживающих на территории Тульской области, права законодательной инициативы»² предусматривается реализация группой граждан права законодательной инициативы путем внесения в региональный парламент проекта закона области и иных материалов к нему.

В ряде регионов предусматривается внесение законопроекта с предложением о принятии, изменении или признании утратившим силу закона в виде обращения (Архангельская, Тюменская, Калининградская области), либо с ходатайством (Алтайский край), которые по своей природе являются сопроводительными письмами.

Согласно второй модели право законодательной инициативы осуществляется путем внесения законопроектов, поправок к конституциям (уставам), поправок к законопроектам, проектов нормативных правовых актов, принимаемых региональными парламентами, и поправок к ним. Например, в Тюменской области право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в областную думу проектов законов, законопроектов о внесении изменений в законы, законопроектов о признании законов утратившими силу, а также в форме поправок к законопроектам.

Право граждан на внесение поправок к законопроектам в порядке реализации законодательной инициативы вызывает большой интерес с точки зрения теории и практики, так как классическим вариантом осуществления законодательной инициативы является внесение законопроекта. Анализ регионального законодательства позволяет выделить несколько вариантов регулирования вопроса наделения или ограничения права на внесение поправок к законопроектам гражданами.

Согласно первому варианту региональный законодатель предусматривает право субъектов законодательной инициативы, к которым относят граждан согласно конституции (устава) субъекта Российской Федерации, вносить поправки к законопроектам перед вторым чтением. Однако специальный закон региона о народной (гражданской) законодательной инициативе устанавливает реализацию гражданами законодательной инициативы исключительно путем внесения законопроекта в парламент. Например, согласно п. 3 ч. 3 ст. 4 Закона Калининградской области от 11 мая 2011 г. № 3 «О порядке подготовки, принятия, обнародования и

² О порядке реализации группой граждан Российской Федерации, проживающих на территории Тульской области, права законодательной инициативы : закон Тульской области от 28 апреля 2016 г. № 24-ЗТО // Электронный фонд правовой и электронной информации «Консорциум Кодекс» URL: <http://docs.cntd.ru/document/428589508> (дата обращения: 12.03.2020)

вступления в силу законов Калининградской области»¹ правом законодательной инициативы по поправкам к проектам законов, принятым парламентом в первом и последующих чтениях, обладают граждане в порядке осуществления права гражданской законодательной инициативы. Однако специальный закон, регулирующий порядок реализации гражданской законодательной инициативы, предусматривает внесение гражданами в парламент только законопроектов и умалчивает об условиях и порядке реализации права на внесение поправок к законопроектам. В данном случае нормы специального закона вступают в противоречие с положениями общего закона, в результате чего право граждан на реализацию законодательной инициативы ограничивается и представляется в усеченном варианте. Для решения данного вопроса региональному законодательству необходимо определиться с формами законодательной инициативы и уточнить круг субъектов, наделенных правом внесения поправок к законопроектам.

Согласно второму варианту региональный законодатель предоставляет право гражданам на внесение поправок к законопроектам в специальном законе, регулирующем порядок реализации законодательной инициативы гражданами (например, Еврейская автономная область, Волгоградская и Нижегородская области). Анализ законов данных регионов позволяет говорить об упрощенной процедуре реализации гражданами законодательной инициативы. Например, данная процедура не включает такой этап, как предварительная регистрация парламентом инициативной группы и выдача регистрационного свидетельства для дальнейшего сбора подписей по поддержке законопроекта или проекта поправок к законопроекту, которая включает в себя правовую экспертизу проекта. Ограниченные сроки подготовки поправок и их внесения могут стать существенным препятствием для реализации данного права. Например, срок внесения поправок не должен превышать срок представления поправок, установленный в постановлении парламента, согласно ч. 2 ст. 7 Закона Нижегородской области от 8 мая 2013 г. № 62-3 «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области»².

¹ О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области : закон Калининградской области от 11 мая 2011 г. № 3 // Электронный фонд правовой и электронной информации «Консорциум Кодекс» URL: <http://docs.cntd.ru/document/453101636> (дата обращения: 12.03.2020)

² О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области : закон Нижегородской области от 8 мая 2013 г. № 62-3 // Электронный фонд правовой и электронной информации «Консорциум Кодекс» URL: <http://docs.cntd.ru/document/465502839> (дата обращения: 12.03.2020)

По нашему мнению, реализация гражданами права на внесение поправок к законопроектам в порядке законодательной инициативы заслуживает особого внимания. Ведь по существу все субъекты законодательной инициативы в регионах наделены правом на внесение поправок к законопроектам. И ограничение данного права для граждан нарушает принцип равенства и демократизации законотворческого процесса. Однако сама процедура реализации законодательной инициативы граждан является достаточно сложной и может затянуться на несколько месяцев. Это обстоятельство является препятствием для реализации гражданами права на внесение поправок к законопроектам. В качестве разрешения данной проблемы предлагаем упростить процедуру внесения гражданами поправок к законопроектам в порядке законодательной инициативы, в том числе уменьшить требования к количеству сбора подписей граждан для ее поддержки.

Третьей моделью реализации законодательной инициативы является законодательное предложение, под которым понимается право инициаторов возбуждать перед парламентом или субъектами законодательной инициативы вопрос о необходимости подготовки законопроекта в письменной форме с обоснованием законодательной идеи или текстом законопроекта [1, с. 13]. Например, в Ростовской области право гражданской инициативы осуществляется гражданами в форме внесения законодательного предложения в региональный парламент. А в Калужской области народная правотворческая инициатива осуществляется гражданами путем оформления и выдвижения инициативы как в виде конкретных текстов законов или иных нормативных правовых актов, так и в виде предложений по их разработке. При этом правотворческая инициатива вносится в региональный парламент через депутата после сбора не менее одной тысячи подписей избирателей.

В данном случае законодательное предложение правильнее рассматривать как самостоятельный правовой институт в системе законотворческой деятельности (а не как форму реализации законодательной инициативы), который реализуется не в рамках законодательного процесса в классическом ее понимании.

Наименование законодательной инициативы граждан в законодательстве субъектов Российской Федерации

Анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации позволяет говорить о различных наименованиях инициатив, посредством которых граждане могут участвовать в законодательной деятельности, в том числе пу-

тем внесения законопроектов в региональные парламенты.

Существуют такие наименования, как законодательная инициатива граждан (самое распространенное), гражданская законодательная инициатива (Республика Башкортостан, Архангельская, Калининградская, Томская и Тюменская области, г. Москва), народная законодательная инициатива (Алтайский край, Брянская и Свердловская области), правотворческая инициатива (Республика Алтай), народная инициатива (Республика Хакасия, Кемеровская область), народная правотворческая инициатива (Амурская, Иркутская и Калужская области), гражданская инициатива (Краснодарский край, Ростовская область), народная законодательная инициатива (Мурманская область), краевая народная инициатива (Красноярский край).

Формулировка «народная» в законодательной инициативе имеет старые корни, когда данный институт только начал применяться в 90-х гг. на территории Российской Федерации в качестве обязательного института непосредственной демократии на уровне местного самоуправления под названием «народная правотворческая инициатива». Но данная формулировка претерпела изменения после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, когда наименование «народная правотворческая инициатива» было заменено на «правотворческую инициативу граждан». Также в пользу переименования в гражданскую законодательную инициативу (законодательную инициативу граждан) сыграло несколько факторов. В частности, законодательную инициативу может реализовать группа граждан путем сбора подписей, а не в целом народ. Также не всегда законодательная инициатива, внесенная группой граждан, может быть поддержана населением (народом). И правовая категория «народ» как субъект конституционных правоотношений больше применима на федеральном уровне, нежели на уровне ее субъекта.

Относительно применения формулировки «правотворческая» необходимо отметить, что на региональном уровне через правотворческую инициативу могут вноситься не только проекты законов, но и проекты иных нормативных правовых актов. Например, согласно ч. 1 ст. 4 Закона Иркутской области от 18 июня 2010 г. № 45-ОЗ «О народной правотворческой

инициативе»² народная правотворческая инициатива реализуется посредством внесения на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области, губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области проектов нормативных правовых актов области по вопросам, отнесенным к полномочиям указанных органов государственной власти области и должностного лица.

Если говорить о внесении гражданами исключительно законопроектов в региональные парламенты, то наиболее целесообразным будет использование таких формулировок, как «законодательная инициатива граждан» или «гражданская законодательная инициатива».

Варианты закрепления права граждан на законодательную инициативу в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации

Право граждан на осуществление законодательной инициативы устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Каких-либо дополнительных требований и гарантий федеральный законодатель не установил, предоставив регионам право самостоятельного регулирования этих вопросов. Анализ положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации позволяет выделить несколько вариантов предоставления гражданам права законодательной инициативы.

Бланкетный способ закрепления права граждан на осуществление законодательной инициативы в конституциях (уставах) самый распространенный в регионах. Именно указанный способ закрепления данного права через соответствующий закон субъекта Федерации позволяет оперативно устанавливать и изменять основные параметры реализации этой процедуры.

Многие региональные законодатели в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации установили требования по численности поддержки законодательной инициативы гражданами. Наиболее демократичным регионом в этом плане является Еврейская автономная область, которая установила численность граждан в количестве 200 человек, проживающих на территории области, необходимую для реализации законодательной инициативы.

При урегулировании численности граждан, необходимой для реализации законодательной инициативы, существует два варианта правового закрепления:

а) установление процента от числа граждан, обладающих активным избирательным пра-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² О народной правотворческой инициативе : закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. № 45-ОЗ // Электронный фонд правовой и электронной информации «Консорциум Кодекс» URL: <http://docs.cntd.ru/document/469415239> (дата обращения: 12.03.2020)

вом, – не менее 1 % (Алтайский край, Томская и Амурская области), 2 % (Липецкая область), 5 % (Республика Хакасия);

б) определение минимального числа граждан – не менее 1 тыс. (Республика Тыва, Астраханская область), 2 тыс. (Нижегородская область), 3 тыс. (Архангельская и Брянская область), 5 тыс. (Красноярский край, Костромская область), 10 тыс. (Республика Удмуртия, Краснодарский край, Свердловская и Смоленская области), 20 тыс. (Ханты-Мансийский автономный округ), 25 тыс. (Омская и Тульская области).

В законодательной практике в большинстве случаев граждане перечисляются наряду с другими субъектами законодательной инициативы в статьях конституций (уставов), которые регламентируют право законодательной инициативы в парламентах. Несколько регионов отвели вопросы правовой регламентации института законодательной инициативы граждан в отдельные статьи в основных законах (Алтайский край, Краснодарский и Красноярский края, Амурская, Брянская, Калужская, Тамбовская и Томская области), и, как правило, данные статьи размещены в разделах конституций (уставах), посвященных правам и свободам граждан, формам народовластия (демократии).

Законодательную инициативу граждан в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации определяют в Алтайском крае как форму непосредственного участия населения в решении важных вопросов государственного значения, являющуюся неотъемлемой частью народовластия, а также как форму непосредственного осуществления жителями государственной власти, в Калининградской области как форму участия граждан Российской Федерации в управлении делами региона, а в Томской области как форму непосредственного участия в осуществлении государственной власти и форму демократии.

В целом можно отметить, что регионы обладают широкой самостоятельностью по вопросу конституционно-правового регулирования наделяя граждан правом законодательной инициативы. При этом порядок участия граждан в законодательной деятельности урегулирован федеральным законодательством на недостаточном уровне. В связи с этим считаем необходимым внести дополнения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части определения формы законодательной инициативы, условий и порядка реализации данного права гражданами. Необ-

ходимость подробного регулирования этого вопроса обусловлена существующими противоречиями, выявленными в законодательной практике субъектов Российской Федерации. ❏

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васюткин Н. Е. Законодательное предложение: теория и практика // Современное право. 2019. № 3. С. 188–193.
2. Васюткин Н. Е., Анисимов И. В. Общественные объединения как субъекты законодательной инициативы: конституционно-правовой и политологический аспекты // Социально-политические науки. 2019. № 3. С. 188–193.

REFERENCES

1. Vasyutkin N. Zakonodatel'noe predlozhenie: teoriya i praktika [Legislative proposal: theory and practice]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 2019, no. 3, pp. 188-193. (in Russian)
2. Vasyutkin N., Anisimov I. Obshchestvennye ob'edineniya kak sub'yekty zakonodatel'noj iniciativy: konstitucionno-pravovoj i politologicheskij aspekty [Public associations as subjects of legislative initiative: constitutional, legal and political science aspects]. *Sotsialno-politicheskie nauki* [Social-political sciences], 2019, no. 3, pp. 188-193. (in Russian)

Institute of legislative Initiative of Citizens in the Subjects of the Russian Federation

© Vasyutkin N. E., Hamnuev Yu. G., 2021

The article considers the issues of legal regulation of granting citizens the right to implement legislative initiatives and the consolidation of this right in the constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation. It was founded that the federal legislator, while providing the regions with the opportunity to empower citizens with the right to legislative initiative, did not regulate the issues of determining the conditions and procedure for realizing by citizens of this right. A variety of practices of legal regulation and constitutional consolidation of this institution based on the analysis of the constitutions (charters) of the regions were identified. In particular, three forms of legislative initiative of citizens were identified - a draft law, a legislative proposal, an amendment to a bill. It is proposed to consider a legislative proposal as an independent legal institution. It has been established that granting citizens the right to amend bills is aimed at developing the democratization of lawmaking process, so it was proposed to consolidate this right in the legislation of the constituent entities of the federation. But taking into account the peculiarities of the parliamentary discussion of the bill in the second reading, it was recommended to simplify the procedure of amending bills for citizens by reducing the number of signatures of citizens supporting this initiative. It has been established that regional legislators use a blanket method of securing the norms on the right to legislative initiative of citizens in the constitutions (charters) of the regions in most of the cases. The absolute number of citizens or the percentage of the total number of citizens who have the right to vote is used in the regions to determine the number of citizens required for the implementation of a legislative initiative. It is proposed to regulate the mechanism for implementing the institution of citizens' legislative initiative at the federal level in order to expand the opportunity for citizens to participate in legislative activities and eliminate contradictions in the regional legislation.

Keywords: lawmaking, legislative activity, legislative process, legislative initiative, democratization of lawmaking, popular legislative initiative, civil legislative initiative, legislative initiative of citizens, bill.