

УДК 342

***ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ИНИЦИАТИВ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ***

Пономаренко А.В.

аспирант,

Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева,

Саранск, Россия

Аннотация. В статье автором рассматриваются актуальные проблемы правотворческой инициативы граждан как одной из форм непосредственного осуществления народом государственной власти и института непосредственной демократии в Российской Федерации. Акцентируется внимание на важности данного института для дальнейшего строительства и совершенствования российского конституционализма, основанного на демократических ценностях и концептуальных идеях современного правового государства. Рассматриваются существующие проблемы правового регулирования института правотворческой инициативы как на федеральном, так и местных уровнях. Особое внимание уделяется ненадлежащей регламентации конкретных процедур при общем закреплении указанного права в основных законах субъектов РФ.

Ключевые слова: правотворческая инициатива, непосредственная демократия, власть, закон, право, местное самоуправление, законопроект.

***PROBLEMS OF MODERN IMPLEMENTATION OF LAW-MAKING
INITIATIVES OF CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION***

Ponomarenko A.V.

graduate student,

N.P. Ogarev Mordovian State University,

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

Saransk, Russia

Annotation. In the article, the author examines current problems of law-making initiative of citizens as one of the forms of direct exercise by the people of state power and the institution of direct democracy in the Russian Federation. Attention is focused on the importance of this institution for the further construction and improvement of Russian constitutionalism, based on democratic values and conceptual ideas of a modern rule of law state. The existing problems of legal regulation of the institution of law-making initiative are considered at both the federal and field levels. Particular attention is paid to the improper regulation of specific procedures while generally enshrining this right in the basic laws of the constituent entities of the Russian Federation.

Key words: lawmaking initiative, direct democracy, power, law, law, local government, bill.

Участие граждан в управлении делами государства является одним из основополагающих политических прав, провозглашенных Конституцией РФ. Данное политическое право выражается в реализации механизмов прямой и опосредованной (представительной) демократии.

Если последняя форма демократии представлена подробно регламентированной деятельностью законодательных органов и представительным органов местного самоуправления, в которых при решении важных вопросов государственного или местного значения интересы населения представляют должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями в результате реализации выборных механизмов, то институт прямой демократии в России по сей день является весьма слабо развитой формой народовластия, препятствующей полноценной реализации в государстве подлинных демократических ценностей и

институтов, что также невозможно без стимуляции политической и правовой активности населения, проявляющейся, в том числе, посредством правотворческой инициативы.

Право правотворческой инициативы хотя напрямую и не закреплено конституционными положениями, но вытекает из смысла норм основного закона и принятых в соответствии с ними нормативно-правовых актов, закрепляющих основы организации публичной власти и систему государственных и муниципальных органов. Однако в настоящее время данное право продолжает оставаться практически не реализуемым и невостребованным политическим правом, что не в последнюю очередь связано с отсутствующей нормативной регламентацией необходимых механизмов его реализации как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Поэтому, учитывая большое значение данного права для отечественного конституционализма, установление и совершенствование механизмов реализации правотворческой инициативы, закрепление соответствующих правовых гарантий, необходимо рассматривать как фактор обеспечения реального воплощения заложенных Конституцией РФ демократических ценностей, а также социальной и правовой стабильности общества.

В этой связи особую роль приобретает вопрос надлежащего законодательного обеспечения правотворческой инициативы граждан.

Среди основных проблем в данной сфере является отсутствие системного и подробного правового регулирования указанной сферы государственной и общественной жизни. Некоторые исследователи полагают, что основу права правотворческой инициативы граждан закладывает ст. 33 Конституции РФ, закрепляющая возможность направления гражданами в государственные и муниципальные органы как индивидуальных, так и коллективных обращений [6, с. 174]. Однако другие

авторы утверждают, что в большинстве случаев обращения граждан, содержащие правотворческие предложения, носят рекомендательно-консультативный характер и в силу этого не являются по своей природе императивными, то есть не устанавливают для уполномоченных органов прямой обязанности учета внесенных предложений в правотворческом процессе [5, с. 84].

Не отражает должной правовой регламентации институт правотворческой инициативы граждан и система федерального законодательства, в частности, регулирующего порядок проведения референдума, порядок рассмотрения обращений граждан органами государственной власти и местного самоуправления. Например, положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает такой вид обращений, как предложение, являющееся по своей сути лишь нормой рекомендательного характера по вопросам совершенствования определенной сферы законодательства.

Исследование регионального законодательства показывает, что лишь треть конституций (уставов) субъектов закрепляют право граждан обращаться с законодательной инициативой в органы государственной власти. Как правило, положения указанных нормативно-правовых актов предоставляют гражданам, проживающим на территории субъекта РФ, право обращаться в уполномоченные органы с предложениями о совершенствовании правового регулирования определенной сферы или конкретного закона, его отмене полностью или частично; направлять проект законодательного акта с целью его последующего рассмотрения и принятия.

Так, например, нормы Конституции Республики Башкортостан, предоставляющей право законодательной инициативы гражданам и их объединениям, напрямую не содержат условий о количественном цензе,

делегируя подробное регулирование реализации данного права законодательным органам субъекта (ст. 76). В свою очередь, Закон Республики Башкортостан «О гражданской законодательной инициативе в Республике Башкортостан» устанавливает условие о численности инициативной группы, правомочной направлять законопроект в законодательный орган данного субъекта РФ, в размере не более 30 человек, достигших совершеннолетия, при этом законопроект принимается к рассмотрению при его поддержке жителями Республики в виде постановки их подписей под законопроектом в количестве не менее 15 000. Конституция Республики Хакасия также предусматривает право граждан на правотворческую инициативу в форме представления законопроекта в законодательный орган субъекта РФ при его поддержке жителями в количестве не менее 5% от общего числа граждан, обладающих избирательным правом (ст. 86). Право законодательной инициативы предусмотрено также основными законами Удмуртской Республики, Алтайского края, Краснодарского края, Тверской области и др. Конституция Республики Адыгея хотя и не закрепляет право законодательной инициативы для граждан, однако положениями регламента законодательного органа данного субъекта РФ – Государственного Совета – предусмотрено право внесения проекта закона на рассмотрение гражданами.

Анализ региональных нормативно-правовых актов, регулирующих порядок выступления граждан с инициативой о принятии законопроекта к рассмотрению законодательным органом субъекта РФ, позволяет сделать вывод, что данная процедура в различных регионах принципиально не отличается и сводится к последовательному прохождению нескольких этапов. Первый этап предполагает создание инициативной группы и ее регистрация; второй этап включает разработку проекта закона или закона о внесении изменений в уже действующее законодательство субъекта РФ;

третий этап включает сбор подписей граждан, поддерживающих инициативу, и подготовку подписного листа, удовлетворяющего установленному количественному цензу; четвертый этап предполагает внесение законопроекта в законодательный орган и проверку подписей специально образованными комиссиями на предмет правильности оформления подписного листа и подлинности подписей; пятый этап предполагает регистрацию законопроекта в случае соответствия всей необходимой сопроводительной документации установленным требованиям и его направление в рабочий комитет для дальнейшего рассмотрения по существу.

Следует отметить, что законодательством субъектов РФ предусмотрен круг вопросов, по которому граждане вправе выступить с законодательной инициативой. В некоторых случаях предмет правотворческой инициативы граждан может ограничиваться лишь внесением законопроекта или проекта закона о внесении изменений или дополнений в ранее принятый закон. Законодательство других регионов может содержать более широкий круг вопросов, по которым граждане вправе выступить с законотворческой инициативой, и включать в себя также проект законов о внесении изменений в конституцию или устав субъекта РФ (Курская область). В ряде субъектов гражданам предоставляется лишь право на внесение предложений по отдельным вопросам регионального законодательства (Архангельская область). Кроме того, в отдельных регионах граждане вправе выступить с инициативой не только по вопросу принятия собственно закона, но и другого нормативно-правового акта или внесения изменений и дополнений в него, например, к числу таковых могут относиться указы главы субъекта РФ или правительства субъекта РФ (Красноярский край).

Анализ положений Конституции Республики Мордовия, устанавливающих право законодательной инициативы за отдельными субъектами, показывает, что указанное право гражданам напрямую не

предоставляется, не закрепляют возможности реализации гражданской правотворческой инициативы и законодательные акты указанного субъекта РФ.

Законодательство предоставляет право на реализацию правотворческой инициативы граждан не только на уровне субъекта РФ, но и на уровне местного самоуправления, что подтверждается положениями ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данная норма более детально регулирует порядок осуществления данного права по сравнению с положениями федерального закона, регламентирующими реализацию инициативы на уровне законодательства субъектов РФ. Ст. 26 вышеуказанного закона закрепляет гарантии реализации правотворческой инициативы граждан муниципального образования независимо от принятия нормативно-правовых актов, регулирующих данный вопрос, в том или ином муниципальном образовании. Положения данной нормы обязывают представительные органы местного самоуправления принимать проект муниципального правового акта к рассмотрению при соответствии его установленным требованиям, и рассматривать его в течение 3 месяцев со дня представления. Кроме того, гражданам, образующим инициативную группу, должна быть обеспечена возможность довести свою позицию до сведения органа или должностного лица, уполномоченного рассматривать проект муниципального акта. Частью первой рассматриваемой нормы предусмотрен диспозитивный характер норм вышеуказанного федерального закона относительно регулирования порядка осуществления правотворческой инициативы в муниципальных образованиях, что означает обязательное их действие в отсутствие нормативно-правового акта в данной сфере на уровне местного самоуправления.

Несмотря на наличие определенной правовой базы для реализации правотворческой инициативы граждан, анализ проведенных исследований в этой области демонстрирует крайне низкую востребованность данного правового механизма. Среди причин, негативного состояния практики осуществления правотворческой инициативы граждан, авторы указывают наличие сложной системы «фильтров», прохождение которых практически полностью препятствует допущению законопроектов к рассмотрению; неурегулированность отдельных стадий рассматриваемого процесса, например, далеко не все законодательные акты субъектов надлежащим образом регламентируют порядок образования инициативной группы, выдачи регистрационного удостоверения, осуществления правовой экспертизы проекта нормативно-правового акта; весьма ограниченные сроки, в течение которых инициативная группа обязана внести поправки в законопроект, сроки сбора подписей; слишком высокий количественный ценз для численности инициативной группы или числа граждан, поддерживающих правотворческую инициативу [4, с. 343].

Среди факторов, затрудняющих полноценную реализацию правотворческой инициативы граждан, следует выделить непроработанный механизм информирования населения о существующих в регионе инициативных группах и выдвинутых ими законодательских инициативах, в связи с чем большое количество граждан не принимает участия в поддержке проектов, и, как следствие, затрудняется сбор необходимого количества подписей. Некоторые авторы отмечают также проблемы в технической стороне рассматриваемой вопроса, заключающейся в отсутствии у многих граждан технических возможностей выступить с правотворческой инициативой или принять участие в ее поддержке [7, с. 375].

Анализ рассмотренных проблем демонстрирует наличие существенных упущений в части нормативной регламентации предусмотренного законом

права правотворческой инициативы граждан в РФ. Разрешение данной проблемы требует комплексного реформирования действующего законодательства, которое возможно в двух направлениях. Во-первых, необходимо устранить диспозитивный характер норм федерального законодательства, предусматривающего право субъектов РФ предоставлять возможность гражданам выступать с правотворческой инициативой, и установить обязанность каждого субъекта РФ принять специальный нормативно-правовой акт, подробно регулирующий проведение необходимых процедур при соблюдении принципов гласности. Во-вторых, проблема правового регулирования может быть разрешена путем принятия соответствующего правового акта на федеральном уровне, который стал бы обязательной нормативной базой для всех субъектов РФ.

Кроме того, важным направлением является активное внедрение информационных технологий в процессы выдвижения правотворческих инициатив гражданами, в частности, на стадиях регистрации инициативной группы, сбора подписей, обсуждении проектов нормативно-правовых актов. Использование информационно-коммуникационных технологий позволит также обеспечить более масштабный характер информирования населения о имеющихся в регионе инициативных группах и проектах по совершенствованию законодательства, что, в свою очередь, позволит привлечь к участию в решении важных вопросов регионального и местного значения наибольшее количество жителей.

Таким образом, правотворческая инициатива является одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства, являющегося неотъемлемым политическим правом современного демократического и правового государства. Однако показателем уровня демократизации общества и государства и его развития в рамках соответствующих концептуальных начал является эффективность и реальное

действие провозглашенных правовых ценностей и институтов в регулировании общественных отношений. На современном этапе институт правотворческой инициативы далек от совершенства. Практика показывает крайне низкую востребованность данной формы народовластия, что обусловлено слабым вниманием со стороны государства к надлежащему правовому обеспечению работы рассматриваемого института.

Заложенные Конституцией РФ и федеральным законодательством правовые положения требуют дальнейшей проработки и детализации. Разрешение существующих проблем видится в принятии специального нормативного акта, подробно регулирующего механизм реализации правотворческой инициативы граждан в РФ. В настоящее время около половины всех субъектов РФ, пользуясь необязательным характером норм федерального законодательства в части установления данного права для граждан, проживающих на их территории, так и не предприняли мер к регулированию соответствующих процедур, в связи с этим необходимым направлением является устранение нарушения равноправия граждан РФ относительно доступа к осуществлению данной процедуры посредством обязывания всех субъектов РФ принять законодательные акты в указанной сфере.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.11.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

3. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 52 (часть I). – Ст. 8973.

4. Буниатишвили К. А. Реализация правотворческой инициативы граждан в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы / К. А. Буниатишвили // Baikal Research Journal. – 2023. – № 1. – С. 338-346.

5. Сайбулаева С. А. Институт правотворческой инициативы граждан: проблемы регулирования в РФ / С. А. Сайбулаева // Образование. Наука. Научные кадры. – 2021. – № 2. – С. 84-86.

6. Тлехатук А. К. Правотворческая инициатива граждан в РФ: актуальные проблемы реализации / А. К. Тлехатук // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. – 2020. – № 15. – С. 173-179.

7. Утенин Д. С. Проблемы реализации правотворческой инициативы граждан в системе народовластия / Д. С. Утенин // Научные междисциплинарные исследования. – 2021. – № 3. – С. 370-377.

Оригинальность 87%