

**И.Е. СИТНИКОВА**

АСПИРАНТКА КАФЕДРЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
КАЗАНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМ. В. И. УЛЬЯНОВА-ЛЕНИНА

## ИНСТИТУТ НАРОДНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИЙСКОМ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВЕ

В статье обосновывается тезис о необходимости существования в российском правотворчестве института народной инициативы, рассматривается его правовое регулирование, выделяются причины отсутствия практической реализации права народной инициативы, а также делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования и развития данного института.

**Ключевые слова:** народная инициатива; народная правотворческая инициатива; народная законодательная инициатива; коллективные обращения граждан; петиции; достоинства и недостатки института народной инициативы; зарубежный опыт института народной инициативы.

**I.SITNIKOVA**

RESEARCH STUDENT, DEPARTMENT OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW,  
STATE UNIVERSITY NAMED AFTER V.I. ULYANOV-LENIN OF KAZAN

## INSTITUTION OF POPULAR INITIATIVE IN RUSSIAN LAWMAKING

The paper supports the necessity of the popular initiative institution in Russian lawmaking, analyzes its legal regulation, identifies the causes of why the right to popular initiative is not translated into practice, reaches the conclusion that further improvement and development of this institution are needed.

**Key words:** popular initiative, popular lawmaking initiative, popular legislative initiative, citizens' collective applications, petitions, strengths and weaknesses of the institution of popular initiative, foreign experience of the institution of popular initiative.

В правотворчестве российского государства, осуществляемом в соответствии с основными демократическими принципами, все большее значение имеет развитие правотворческой активности граждан, что выражается, главным образом, на стадии правотворческой и законодательной инициативы.

Изучение института народной инициативы, являясь предметом научных дискуссий, все же остается не до конца изученным. Так, в юридической литературе отсутствует единая трактовка понятия "народная правотворческая инициатива", которое рассматривается как: внесение гражданами "проектов нормативно-правовых актов в органы государственной власти и органы местного самоуправления"<sup>1</sup>; институт, означающий, что "проект правового акта, подписанный определенным количеством человек, граждан или избирателей должен быть принят к рассмотрению правотворческим органом"<sup>2</sup>; способ принятия публично-властных решений<sup>3</sup> и др.

Указанные подходы – далеко не полный перечень существующих взглядов относительно понятия "народная правотворческая инициатива", но их анализ позволяет сформулировать следующее определение народной правотворческой инициативы: *народная правотворческая*

*инициатива – это политико-правовой институт, означающий право граждан конкретного государства разрабатывать и вносить в органы государственной власти и местного самоуправления проекты нормативных правовых актов.*

Нередко ученые отождествляют понятия "народная правотворческая инициатива" и "народная законодательная инициатива"<sup>4</sup>, что, по нашему мнению, не совсем верно, поскольку народная законодательная инициатива является более узким понятием и предполагает внесение установленным числом избирателей определенной территории проекта нормативного правового акта в высшие законодательные (представительные) органы государственной власти.

На современном этапе рассматриваемые институты находятся в стадии становления.

В федеральном законодательстве право внести проекты нормативных правовых актов в органы государственной власти, в том числе и в высшие законодательные, не предусмотрено, хотя некоторые вопросы реализации этого права регулируются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. от 19 июня, 12 авг., 28, 29, 30 дек. 2004 г., 18 апр., 29 июня, 21 июля, 12 окт., 27, 31 дек. 2005 г., 2, 15 февр., 3 июня, 18,

25, 27 июля, 16 окт., 1, 4, 29 дек. 2006 г., 2 марта, 26 апр., 10 мая, 15, 18 июня, 21 июля, 18 окт., 4, 8 нояб. 2007 г., 10 июня, 23 июля, 25 нояб., 25 дек. 2008 г., 7 мая, 23 нояб. 2009 г.)<sup>5</sup>, предусматривающего правотворческую инициативу граждан и учет их позиций при рассмотрении проекта муниципального правового акта, Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" (с изм. от 30 дек. 2006 г., 24 апр. 2008 г.)<sup>6</sup> и Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме" (с изм. от 27 сент., 24 дек. 2002 г., 23 июня, 4 июля, 23 дек. 2003 г., 7 июня, 12, 22 августа, 11 дек. 2004 г., 29 июня, 21 июля 2005 г., 12, 25 июля, 5, 30 дек. 2006 г., 30 янв., 2 марта, 20, 26 апр., 24 июля 2007 г., 22, 23 июля, 25 нояб., 25, 30 дек. 2008 г., 9 фев., 5 апр., 12 мая, 3 июня, 19 июля, 9 нояб. 2009 г.)<sup>7</sup>, рассматривающих вынесение законопроекта на референдум.

На региональном уровне институт народной инициативы также является недостаточно развитым. Так, региональные законодательные акты, регулирующие отношения, связанные с народной законодательной инициативой, часто заменяют ее такими понятиями как "коллективные обращения граждан" и "петиции"<sup>8</sup>. Однако, если обращение граждан не влечет обязанности органа государственной власти рассмотреть предложение, сформулированное в виде законопроекта, то народная законодательная инициатива, напротив, это предполагает и позволяет инициировать обсуждение проектов законов, пользующихся популярностью среди граждан, но не получивших поддержку в законодательном органе<sup>9</sup>, что свидетельствует о возможности высказывания различных мнений, являющейся неотъемлемым признаком политического плюрализма.

Отграничивая народную инициативу от иных форм народовластия, например, петиций, представляется важным согласиться с мнением Г. Ф. Шершеневича, полагающего, что предложение законопроекта, исходящее от частных лиц в форме петиции, не соответствует представлению о законодательной инициативе. Законопроекты, предложенные в прессе, на собраниях, сформулированные учеными, не получают законодательного движения, пока не будут подхвачены кем-либо из тех, кому дана законодательная инициатива<sup>10</sup>.

Говоря о разработке проектов нормативных правовых актов населением, следует отметить, что подобная практика практически отсутствует. На наш взгляд, существует несколько причин: неэффективное законодательное регулирование общественных отношений, связанных

с инициативностью в правовой сфере; недостаточное развитие институтов гражданского общества, в первую очередь, политических партий, общественных организаций, основных групп интересов, выступающих в роли организаторов выдвижения инициатив; закрытый характер государственной власти; недостаточное доверие граждан к деятельности законодательных органов, так как законодательный процесс нередко характеризуется элитарностью и клиентелизмом, объективно препятствующими участию общественности в разработке правовых актов; отождествление вынесения гражданами законопроектов на референдум с институтом референдума, влекущее его правовое регулирование теми же нормами, что и право граждан на референдум<sup>11</sup>; правовой нигилизм.

Признавая возможность утверждения народной инициативы в правотворчестве российского государства, следует учитывать все ее достоинства и недостатки. Как институт демократического государства она: позволяет гражданам вносить свои предложения и ставить перед различного уровня государственными органами вопрос о необходимости принятия того или иного правового акта, а, кроме того, гарантирует их участие в непосредственной подготовке проектов правовых актов<sup>12</sup>; позволяет им влиять на принятие правовых актов, отражающих общезначимый интерес; способствует возникновению гражданской ответственности; повышает информированность об обстановке в стране; в некоторой степени позволяет контролировать действия власти; обращает внимание правотворческих органов на существующие в обществе проблемы. Являясь отражением существования политического плюрализма в правовой сфере, данный институт может служить и средством продвижения личных интересов конкретными группами, снижать ответственность и профессионализм законодателей.

Не менее важно принять во внимание зарубежный опыт не только положительный, но и отрицательный. В зарубежных странах право подготавливать нормативные правовые акты и инициировать их разработку получило широкое распространение и закреплено не только в конституциях, но и законах, регулирующих их принятие в таком порядке. Следует отметить, что в большинстве конституций внимание концентрируется на народной законодательной инициативе, а народная правотворческая инициатива, как правило, предусматривается в законах местного уровня.

Наибольшее развитие институт народной законодательной инициативы получил в Швейцарии, где она рассматривается как требование, предъявленное по инициативе швейцарских

граждан, имеющих право голоса об изменении определенных статей действующей Конституции. При этом швейцарское законодательство различает сформированную инициативу в виде предложения, содержащего оформленный законопроект, и несформированную, представляющую собой предложение в общих выражениях<sup>13</sup>.

Как известно, внесение законопроекта в порядке законодательной инициативы осуществляется определенным количеством избирателей. В Швейцарии это требование не является обязательным: все граждане могут инициировать и подписывать акты о народных инициативах и требования проведения референдума. Исключения составляют инициативы, ведущие к пересмотру Конституции<sup>14</sup>. В других же европейских странах как и в России такое требование является условием, без которого реализация права народной инициативы невозможна. Так, согласно Конституции Итальянской Республики, "народ осуществляет законодательную инициативу путем внесения от имени не менее чем пятидесяти тысяч избирателей законопроекта, составленного в форме статей"<sup>15</sup>. Заслуживает внимания и законодательство ряда земель Федеративной Республики Германия, закрепляющего, что "предложенные гражданами законы об изменении конституций земель должны приниматься гораздо большим числом голосов, чем обычные законы"<sup>16</sup>.

Особенностью зарубежной практики реализации права народной инициативы можно считать осуществление правотворческой дея-

тельности народа совместно с высшими законодательными органами, что представляет, по нашему мнению, одну из форм контроля над правотворчеством. Согласно Конституции Швейцарии, Союзное Собрание перед передачей проекта на голосование народа и кантонов дает свое согласие и разрабатывает проект частичного пересмотра в духе инициативы<sup>17</sup>. В Италии при внесении народной законодательной инициативы парламент "проводит проверку и подсчет подписей обратившихся с требованием и устанавливает их правильность"<sup>18</sup>.

В зарубежном законодательстве достаточно много ограничений рассматриваемого права, выражающихся в запрете нарушения принципа единства формы, предмета или императивных норм международного права и неприменении к областям, регулируемым органическим законом и вопросам, связанным с международными отношениями и помилованием<sup>19</sup>.

Таким образом, устранение существующих проблем, препятствующих всестороннему участию народа в создании нормативных правовых актов, и дальнейшее совершенствование и развитие народной инициативы в российском правотворчестве, несомненно, с учетом зарубежного опыта является необходимым, поскольку сама демократическая природа российской государственности предполагает участие в политических процессах, соперничество и взаимодействие не отдельного индивида, а социальных групп, осознающих различие между собой и стремящихся к достижению общезначимого интереса.

<sup>1</sup> Лукин Д. Г. Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 152.

<sup>2</sup> Цгоев Т. В. Правотворческая инициатива как стадия правотворческого процесса: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 64.

<sup>3</sup> См.: Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. – Екатеринбург, 2003. С. 196.

<sup>4</sup> См., например: Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под общ. ред. А. В. Иванченко. – 2-е изд., доп. М., 2005. С. 313.

<sup>5</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2004. – № 25. – Ст. 2484; № 33. – Ст. 3368; 2005. – № 1 (часть I). – Ст. 9, 12, 17, 25 и 37; № 17. – Ст. 1480; № 27. – Ст. 2708; № 30 (часть I). – Ст. 3104 и 3108; № 42. – Ст. 4216; 2006. – № 1. – Ст. 9, 10 и 17; № 6. – Ст. 696; № 8. – Ст. 852; № 29. – Ст. 2308; № 30. – Ст. 3296; N 31 (часть I). – Ст. 3427; N 31 (часть I). – Ст. 3452; № 43. – Ст. 4412; N 49 (часть I). – Ст. 5088; № 50. – Ст. 5279; 2007. – № 1 (часть I). – Ст. 21; № 10. – Ст. 1151; № 18. – Ст. 2117; № 21. – Ст. 2455; № 25. – Ст. 2977; № 26. – Ст. 3074; № 30. – Ст. 3801; № 43. – Ст. 5084; № 45. – Ст. 5430; № 46. – Ст. 5553; № 46. – Ст. 5556; 2008. – № 24. – Ст. 2790; N 30 (часть II). – Ст. 3616; № 48. – Ст. 5517; № 49. – Ст. 5744; N 52 (часть I). – Ст. 6229; . N 52 (часть I). – Ст. 6236; 2009. – № 19. – Ст. 2280; "Российская газета". – 27 нояб. (№ 226).

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; 2007. – № 1 (часть I). – Ст. 2; 2008. – № 17. – Ст. 1754

<sup>7</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; № 39. – Ст. 3642; N 52 (часть I). – Ст. 5132; 2003. – № 26. – Ст. 2572; N 27 (часть II). – Ст. 2711; N 27 (часть II). – Ст. 2716; 52 (часть I). – Ст. 5038; 2004. – № 24. – Ст. 2335; № 33. – Ст. 3368; № 35. – Ст. 3607; № 50. – Ст. 4950; 2005. – № 27. – Ст. 2708; . N 30 (часть I). – Ст. 3104; 2006. – № 29. – Ст. 3124; № 29. – Ст. 3125; N 31 (часть I). – Ст. 3427; № 50. – Ст. 5303; 2007. – № 1 (часть I). – Ст. 37; № 6. – Ст. 681; № 10. – Ст. 1151; № 17. – Ст. 1938; № 18. – Ст. 2118; № 31. – Ст. 4008; № 31. – Ст. 4011; 2008. – № 30 (часть I). – Ст. 3605; . N 30 (часть II). – Ст. 3616; № 48. – Ст. 5517; N 52 (часть I). – Ст. 6229; N 52 (часть I). – Ст. 6236; 2009. – № 1. – Ст. 30; № 7. – Ст. 771; № 14. – Ст. 1577; № 20. – Ст. 2391; № 23. – Ст. 2763; № 29. – Ст. 3633, 3640; № 45. – Ст. 5268.

<sup>8</sup> См.: Закон города Москвы "О гражданской законодательной инициативе в городе Москве" от 11 декабря 2002 г. № 64 // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 2 (Ст. 340).

<sup>9</sup> См.: Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия /Под общ. ред. А. В. Иванченко. С. 314.

<sup>10</sup> См.: Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Выпуск второй. М., 1911. С. 383.

<sup>11</sup> См.: Руденко В. Н. Указ. соч. С. 229-230.

<sup>12</sup> См.: Мурашин А. Г. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. 2001. № 2. С. 86.

<sup>13</sup> См.: Лукин Д. Г. Указ. соч. С. 153-154.

<sup>14</sup> См.: Конституции государств Европы: В 3-х т. /Под. общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т.3. С. 563.

<sup>15</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: Учеб. пособие /Сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. – 5-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 71.

<sup>16</sup> Руденко В. Н. Указ. соч. С. 233.

<sup>17</sup> См.: Конституции государств Европы: В 3-х т. /Под. общ. ред. Л. А. Окунькова. Т.3. С. 563.

<sup>18</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, индия: Учеб. пособие /Сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. С. 212.

<sup>19</sup> См.: Лукин Д. Г. Указ. соч. С. 154-155.