



**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**имени М.В. Ломоносова**

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

**Кафедра конституционного и муниципального права**

**МАГИСТРАТУРА**

**Магистерская программа**

**«Конституционно-правовые проблемы организации государственной и муниципальной власти в Российской Федерации»**

---

Зав. кафедрой

Работа допущена к защите  
/ проф. С.А. Авакьян

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА**

**Гражданская законодательная инициатива в Российской Федерации**

**Подготовила:** студентка 2 курса  
магистратуры

Драганова Наталия Сергеевна

**Научный руководитель:**

кандидат юридических наук,

Малютин Никита Сергеевич

**Рецензент:**

доктор юридических наук,

профессор

Нудненко Лидия Алексеевна

Дата сдачи: « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 г.

Дата защиты: « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 г.

Москва

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСКАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА КАК ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ.....	11
<b>1.1 Понятие гражданской законодательной инициативы и ее отличие от смежных институтов.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Научно-теоретические и правовые основы института гражданской законодательной инициативы.....</b>	<b>26</b>
ГЛАВА 2. РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ.....	38
<b>2.1 Отечественный опыт развития механизмов гражданской законодательной инициативы .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2 Гражданская законодательная инициатива в зарубежных странах.....</b>	<b>43</b>
ГЛАВА 3. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИИ.....	52
<b>3.1 Гражданская законодательная инициатива на уровне субъектов Российской Федерации.....</b>	<b>52</b>
<b>3.2 Российская общественная инициатива: опыт использования и перспективы развития механизма .....</b>	<b>70</b>
<b>3.3 Возможности создания института гражданской законодательной инициативы на уровне Российской Федерации и предложения по его правовому оформлению.....</b>	<b>76</b>
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	86
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	88
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	102

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Статья 1 Конституции Российской Федерации, устанавливает демократическую форму правления, при этом статья 3 Конституции закрепляет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако, несмотря на большое разнообразие форм непосредственной демократии, на практике почти вся демократия в Российской Федерации сводится к выборам. Складывается ситуация, что участие народа в осуществлении государственной власти сводится к выбору своих представителей, которые впоследствии определяют политику страны на полное свое усмотрение. Такая ситуация представляется противоречащей сути демократической формы правления, согласно которой народ должен быть должен осуществлять свою власть постоянно. Она сложилась из-за того, что многие институты непосредственной демократии в нашей стране еще до конца не сформированы и требуют доктринальной и законодательной разработки для выстраивания работающего внутренне непротиворечивого механизма их реализации. Одним из таких институтов является институт законодательной инициативы граждан, относительно недавно появившейся в Российской Федерации на уровне ее субъектов.

Вместе с тем, представляется, что законодательная инициатива граждан - это достаточно важный конституционно-правовой институт по следующей причине. Закон – это правило, которое регулирует жизнь граждан. С помощью законодательной инициативы граждане могли бы сами инициировать установление таких правил общественной жизни, которые больше всего будут отражать их потребности. Еще в XIX в. американский просветитель Т. Пейн писал, что гражданское общество — благо, а государство — неизбежное зло. Чем совершеннее гражданское общество, тем более оно способно к саморегуляции и тем менее нуждается в регулировании

со стороны государства<sup>1</sup>. Поэтому сдерживание гражданской инициативы является замедляющим фактором для становления гражданского общества.

Более того, как отмечается в зарубежной литературе, институт гражданской законодательной инициативы имеет как прямое, так и косвенное влияние на законодателей. Инициативная кампания информирует законодателей о позиции той или иной группы интересов по общественно-значимым вопросам, а поддержка инициативы избирателями – о потребностях общества<sup>2</sup>.

**Целью исследования является** определение сущности, признаков и элементов института гражданской законодательной инициативы, а также анализ его правовых основ в Российской Федерации для выявления проблем, влияющих на эффективность его работы и составления научно обоснованных предложений по правовому оформлению института гражданской законодательной инициативы на уровне Российской Федерации.

В соответствии с указанной целью в исследовании поставлены следующие **задачи**:

1. Определиться с содержанием понятия гражданской законодательной инициативы и его точной формулировкой, а также выявить отличия гражданской законодательной инициативы от смежных понятий.
2. Определить необходимые элементы института гражданской законодательной инициативы и их содержание.
3. Определить и проанализировать нормативную базу института гражданской законодательной инициативы в России.
4. Изучить зарубежный и отечественный опыт функционирования гражданской законодательной инициативы, а также других близких ему механизмов.

---

<sup>1</sup> Казакова М.Н. Концепции гражданского общества в истории западной политической мысли// Вестник Мордовского университета. – 2010. - № 3. – С. 18

<sup>2</sup> Elisabeth R. Gerber Pressuring Legislators through the use of initiatives: two forms of indirect influence// Citizens as legislators, Ohio State University, USA, p. 200

5. Проанализировать существующий механизм реализации права гражданской законодательной инициативы и выдвинуть предложения по его совершенствованию.
6. Выявить возможность использования элементов электронной демократии для целей гражданской законодательной инициативы.
7. Выдвинуть предложения по правовому оформлению гражданской законодательной инициативы на уровне Российской Федерации в целом в соответствии с принципом системности законодательства.

**Методологическая основа исследования.** Настоящее исследование проведено при помощи следующих методов познания:

1. Всеобщие – диалектический метод, с помощью которого гражданская законодательная инициатива рассматривается в непрерывном развитии и видоизменении.
2. Общенаучные методы - анализ, синтез, индукция, дедукция, статистический метод, системный метод, моделирование.
3. Специально-юридические методы - формально-юридический, сравнительно-правовой.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Несмотря на достаточно большое количество статей о гражданской законодательной инициативе в Российской Федерации и зарубежных странах<sup>3</sup>, по данной теме было предпринято мало попыток проведения комплексного исследования. На данный момент существует только два комплексных диссертационных исследования С.С. Важнова<sup>4</sup> и Д.Л. Кутейникова<sup>5</sup>, рассматривающие институт гражданской законодательной инициативы в разных его аспектах.

---

<sup>3</sup>см. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации//Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 2. - С. 29-32; Чеботарев, Г. Н., Иванова, К. А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти//Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 4. – С. 59-64; Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт // Проблемы права. – 2016. – № 5. – С. 28-34.

<sup>4</sup> Важнов Сергей Сергеевич. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 12.00.02, 2007 - 225 с.

<sup>5</sup> Кутейников Д.Л. Институционализация народной правотворческой инициативы в Российской Федерации. Автореф. дисс. ...уч. степени канд. юр. наук. - М., 12.00.02, 2017 – 26 с.

Что касается сравнительно-правовых исследований гражданской законодательной инициативы, то наиболее полное обобщение зарубежного опыта и классификация моделей этого института было приведено Н.В. Руденко<sup>6</sup>.

В рамках трудов, посвященных непосредственной демократии в целом гражданская законодательная инициатива была рассмотрена С.А. Авакьяном, Л.А. Нудненко, В.В. Комаровой, Е.В. Комиссаровой, Е.И. Бычковой и И.Е. Поповым. Отдельные аспекты реализации института гражданской законодательной инициативы рассматривались в научных статьях А.Р. Галояна, В.В. Гриба, Е.А. Казьминой, Р.П. Кушнирука, Е.А. Хохловой, В.А. Човгана, И.М. Япрынцева. Отдельные аспекты функционирования народной законодательной инициативы в контексте законотворческого процесса были рассмотрены А.И. Абрамовой, А.С. Автономовым, А.С. Борисовым, Д.А. Ковачевым, В.А. Лебедевым, Д.Г. Лукиным, Н.А. Любимовым, Т.Я. Хабриевой, Т.В. Цгоевым.

**Исследование имеет следующую структуру.** Первая глава направлена на точное понимание предмета исследования. Теоретические основы, изученные на первом этапе исследования, в последующих главах способствуют пониманию практического материала по теме, а также выявлению проблемных аспектов функционирования гражданской законодательной инициативы. Кроме того, отдельный параграф первой главы посвящен определению правовых актов, содержащих нормы о гражданской законодательной инициативе. Данные нормативные основы являются эмпирической базой исследования, на которой основывается весь дальнейший анализ темы. Вторая глава выпускной квалификационной работы обращается к историческому и зарубежному опыту реализации института гражданской законодательной инициативы или близких ему институтов, который необходимо изучить для понимания общих тенденций

---

<sup>6</sup> Руденко Н.В. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2001. - Вып. 2. – С. 303–342.

развития данного института непосредственной демократии в целях выдвижения наиболее обоснованных с практической точки зрения предложений по его совершенствованию.

Третья глава исследования направлена на анализ текущей ситуации, сложившейся в связи с закреплением права гражданской законодательной инициативы во многих субъектах Российской Федерации и реализацией на уровне Российской Федерации проекта «Российская общественная инициатива». В этой главе приведен механизм реализации права гражданской законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, а также выявлены возникающие в ходе реализации такого механизма проблемы. Понимание проблем, присутствующих на сегодняшний день в нормативно-правовых актах о гражданской законодательной инициативе будет способствовать их решению, а также позволит избежать подобных препятствий при вынесении такого института на федеральный уровень. В последнем параграфе содержится оценка перспектив закрепления права законодательной инициативы граждан в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с опорой на теоретические и практические выводы, к которым пришел автор в ходе всего предыдущего исследования. Кроме того, при оценке перспектив развития предмета исследования в масштабах страны, также затрагивается вопрос об использовании современных технологий.

**По результатам исследования на защиту выносятся следующие положения:**

1. В научной литературе на данный момент не сформировалось единого понятия для демократического института, позволяющего гражданам вносить свои предложения в законодательный орган. Установлено, что наиболее соответствующим данному институту выступает термин «гражданская законодательная инициатива», так как включает в себя наиболее точное понятие о субъекте и объекте данного вида инициативы.

2. В ходе исследования определено, что гражданская законодательная инициатива – это конституционно-правовой институт консультативной непосредственной демократии. Обязательными элементами данного института являются субъекты, объект и его содержание, которое составляют права и обязанности участников соответствующих правоотношений. Дополнительными элементами института гражданской законодательной инициативы выступают принципы и гарантии ее осуществления, а также ответственность субъектов такого института. Основной проблемой института гражданской законодательной инициативы (в том виде, в котором он существует на данный момент в России), препятствующей реальному его функционированию, является фрагментарное закрепление его элементов в нормативно-правовых актах.

3. Зарубежный опыт свидетельствует о большом демократическом потенциале института гражданской законодательной инициативы. При этом в современных условиях возможно функционирование этого института даже в наднациональных масштабах. Главным фактором, влияющим на то, заработает ли институт гражданской законодательной инициативы на практике, является реализуемость и практичность его механизма с учетом всех особенностей общества, в котором предполагается его функционирование.

При этом Россия, к сожалению, не имеет большого исторического опыта, связанного с существованием институтов непосредственной демократии и говорить об истории института гражданской законодательной инициативы можно только начиная с периода после принятия Конституции 1993 г.

4. Доказано, что все субъекты Российской Федерации имеют одинаковую модель института гражданской законодательной инициативы. Законы субъектов РФ содержат следующие стадии реализации права гражданской законодательной инициативы: создание инициативной группы, разработка законопроекта, регистрация инициативной группы, сбор подписей



в поддержку законопроекта, проверка подписей и внесение инициативы в законодательный орган, рассмотрение законопроекта законодательным органом и принятие по нему решения. При этом в некоторых законах субъектов РФ предусмотрены также стадии предварительной экспертизы законопроекта в законодательном органе и агитации в поддержку законопроекта. Следует отметить, что эти стадии представляются необходимыми в механизме реализации права гражданской законодательной инициативы, поскольку предварительная экспертиза законопроекта позволяет сэкономить ресурсы инициативной группы и достичь компромисса с законодательным органом еще на раннем этапе инициативного процесса, а выделение агитации в качестве отдельной стадии позволяет нормативно закрепить права граждан, связанные с популяризацией ими своей инициативы.

5. Из анализа законодательства субъектов РФ о гражданской законодательной инициативе установлено, что существуют следующие проблемы, препятствующие их реальному применению на практике:

- излишние ограничения по минимальному количеству членов и месту жительства для группы инициаторов, а также по кругу вопросов для предмета законодательной инициативы;
- несоответствие количества подписей, которые необходимо собрать в поддержку гражданской законодательной инициативы самой сущности модели права гражданской законодательной инициативы в нашей стране, а также сроку сбора подписей;
- неучастие членов инициативной группы в рассмотрении законопроекта законодательным органом субъекта РФ, а также отсутствие сроков рассмотрения законопроекта, внесенного гражданами;

6. Из анализа Указа Президента РФ от 7.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», был сделан вывод, что проект «Российская общественная инициатива» не является формой реализации института гражданской законодательной

инициативы, однако опыт и недостатки его правового регулирования и работы на практике можно использовать при учреждении института гражданской законодательной инициативы на федеральном уровне государственной власти.

7. По результатам проведенного исследования предлагается наделить граждан Российской Федерации правом законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Для этого представляется возможным внести изменения в ст. 104 Конституции Российской Федерации, отсылающие к федеральному закону о гражданской законодательной инициативе, и принять соответствующий федеральный закон, который, в том числе, будет устанавливать минимальные стандарты реализации права гражданской законодательной инициативы в субъектах РФ. В настоящей работе предложена концепция такого законопроекта. При этом в соответствии с принципом системности правового регулирования принятие федерального закона о гражданской законодательной инициативе потребует следующие изменения в российском законодательстве. Учитывая большую организационную роль в осуществлении такого права общественных объединений, предлагается в Федеральном законе «Об общественных объединениях» обозначить право общественных объединений содействовать в реализации гражданами права законодательной инициативы. Кроме того, для закрепления ответственности за действия, приводящие к невозможности реализации права законодательной инициативы граждан, необходимо выделить отдельных составов в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации наряду с составами о нарушениях избирательных прав.

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ, ЕЕ НАУЧНО- ПРАКТИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

## 1.1 Понятие гражданской законодательной инициативы и ее отличие от смежных институтов

Законотворческая инициатива граждан – относительно новый институт для российской системы конституционного права. В связи с этим, правовая конструкция данного института находится только в стадии формирования. На данный момент еще не до конца выявлено необходимое и достаточное содержание института законодательной инициативы граждан – каков круг субъектов данного института, правовой механизм его реализации, а также уровень защиты.

Вместе с тем среди ученых-конституционалистов на теоретическом уровне и региональных законодателей в практической сфере на данный момент не существует единого мнения о том, как более точно назвать институт законодательной инициативы граждан – в литературе и в законах субъектов он называется по-разному. Например, В.В. Комарова использует понятие «народная правотворческая инициатива»<sup>7</sup>, Л.И. Нудненко – «народная законодательная инициатива»<sup>8</sup>, В.В. Гриб – «народная законотворческая инициатива»<sup>9</sup>, в законодательстве субъектов преобладает другой вариант названия – «гражданская законодательная инициатива».

Точность юридической науки требует рассмотреть каждое слово в названии данного института народовластия для решения проблемы неопределенности и выявления наиболее подходящего для него единого наименования.

---

<sup>7</sup> Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex Russica = Русский закон. -2006. - № 3. — С. 455.

<sup>8</sup> Нудненко, Л. А., Попова, М. А. Концепция Федерального закона "О народной законодательной инициативе в Российской Федерации" //Конституционное и муниципальное право. -2008. - № 9. - С. 5

<sup>9</sup> Гриб В. В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 12. - С. 9

Наименее спорным термином в данном понятии является слово «инициатива».

Инициатива в словаре русского языка Ожегова определяется как: «1. Почин, внутреннее побуждение к новым формам деятельности, предприимчивость. 2. Руководящая роль в каких-либо действиях<sup>10</sup>».

Инициатива - всегда имеет творческий и позитивный характер. Обычно, инициатива реализует интерес не одного индивида, а какой-то общий интерес, и поэтому имеет общественное значение.

Инициатива всегда выражается в форме активного действия индивида или группы лиц, но при этом активность не должна являться для таких лиц обязанностью. Следовательно, инициатива не может быть обязательной. Так как проявление инициативы определяется только желанием инициатора, то инициатива – это не постоянная деятельность какого-либо субъекта, а экстраординарное для него действие, и для проявления инициативы у инициатора должна быть определенная мотивация. Также, очевидно, что инициатива – явление прерывистое, так как потребность субъекта инициативы в каких-либо благах должна достигнуть определенного качественного уровня, чтобы заставить субъекта проявить больше активности, чем входит в его круг обязанностей.

Таки образом, инициатива – это активное, мотивированное, позитивное для общества, экстраординарное действие одного или нескольких лиц, совершаемое в добровольно порядке.

Социальная инициатива, по мнению В.А. Затонского, самостоятельно предпринимаемое субъектом из собственных побуждений социальное действие с целью эффективного решения сравнительно новым способом актуальной общественно значимой задачи<sup>11</sup>.

Социальная инициатива может возникнуть и развиваться не в любом обществе, а только в обществе с достаточными для этого культурными и

---

<sup>10</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. — 24-е изд. — М. : Оникс, 2007. — 462 с.

<sup>11</sup> Затонский В.А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение//Конституционное и муниципальное право. – 2006. - №5. – С. 15

материальными предпосылками. Еще П.И. Новгородцев писал, что «для развития инициативы от государства требуется не только устранение юридических препятствий к развитию свободы, но и доставление материальной возможности для наилучшего проявления свободы<sup>12</sup>».

Правотворческая инициатива – это форма социальной инициативы. Ее особенностью является необходимость прибегнуть к государственному механизму для формального закрепления результатов такой инициативы, придания статуса общеобязательности для всех членов общества, даже относящихся к ней нейтрально или негативно и обеспечение их государственным принуждением. С помощью правотворческой инициативы возможно изменение прав и обязанностей всех членов общества. Такие серьезные последствия реализации правотворческой инициативы обуславливают сложность ее механизма.

Следующим разногласием является то, какой эта инициатива является – правотворческой или законотворческой? На первый взгляд вопрос выглядит довольно простым, однако под ним скрывается вопрос о широте института народной инициативы.

Большинство ученых характеризует народную инициативу как правотворческую, несмотря на то, что в большинстве законов субъектов инициатива граждан определяется как законотворческая. Наиболее логичным в решении вопроса о том, называть ли данный институт «правотворческая инициатива» или же «законотворческая», будет отталкиваться от результата, на достижение которого направлен данный институт – на принятие только законов, или же иных нормативно-правовых актов, например актов исполнительной власти. Представляется, что институт законодательной инициативы граждан в силу своего особого механизма и значительного количества участвующих субъектов нацелен на внесение проектов нормативно-правовых актов именно в законодательный орган. В субъектах

---

<sup>12</sup> Новгородцев П.И. Введение в философию права: Кризис современного правосознания. — М.: Наука, 1996. — 208 с.

встречаются примеры, когда одним законом урегулирован и вопрос о законодательной инициативе граждан и о правотворческой инициативе в иные органы власти<sup>13</sup>. Такая практика представляется не совсем верной, так как предложения по принятию актов исполнительной власти не должны вноситься по той же сложной процедуре и с таким же количеством подписей, что и проекты законов. Более того, закон – это общие правила, регулирующие наиболее важные отношения и касающиеся всех жителей субъектов. Акты органов исполнительной власти – это специальные правила, касающиеся определенного вопроса, поэтому принимать, например, приказ Департамента культурного наследия г. Москвы об утверждении охранного обязательства определенного объекта культурного наследия, представляется нецелесообразным.

Что касается разночтений по поводу понятий «законодательная инициатива» и «законотворческая инициатива», то, на наш взгляд, их можно использовать как синонимы.

Следующий вопрос, какой термин использовать для характеристики данной законодательной инициативы по субъекту – «народная» или «гражданская».

В литературе наиболее распространено определение законодательной инициативы как народной, однако это представляется не совсем верным. Понятие «народная законодательная инициатива» отсылает к ст. 3 Конституции Российской Федерации, где закрепляется, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а высшим проявлением власти *народа* являются референдум и свободные выборы. Таким образом, Конституция наделяет «народ» возможностью использовать институты как непосредственной, так и представительной демократии. Однако, дальнейшее регулирование этих институтов показывает, что для реализации такого права

---

<sup>13</sup> См. Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. (в ред. от 9 октября 2014 г.) «О народной правотворческой инициативе» N 45-оз/<http://docs.cntd.ru/document/469415239>

есть конкретные правовые требования, и самоидентификации индивида в составе «народа Российской Федерации» недостаточно.

Народ – не правовой, а этнографический термин. Под народом, как правило, принято понимать историческую общность людей. По мнению специалистов по международному праву, принадлежность к единому народу предполагает наличие определённых исторических, культурных и практических связей<sup>14</sup>. Следовательно, использование понятия «народный» в конституционно-правовом термине не несет в себе никакой смысловой нагрузки и не раскрывает субъекта в правовом институте законодательной инициативы граждан.

Право законодательной инициативы, (а именно право ставить свою подпись в поддержку законопроекта, а также все необходимые для проведения инициативной кампании права членов инициативной группы) в законодательстве всех субъектов связывается с наличием активного избирательного права в данном субъекте. В соответствии со ст. 32 Конституции Российской Федерации и ст. 4 Федерального закона № 67 от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов обладают только лица, являющиеся гражданами Российской Федерации. Соответственно иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории субъекта, не могут в кампании по поддержке законодательной инициативы участвовать не могут.

Следовательно, понятием «народ» можно охватить все население субъекта Российской Федерации, но правом на внесение законодательной инициативы в законодательный орган обладает только часть населения субъекта, подпадающая под категорию «гражданин Российской Федерации». Таким образом, можно сделать вывод, что наиболее соответствующим

---

<sup>14</sup> Малахов В. С. Народ - Новая философская энциклопедия. В 4-х томах.. — 2-е изд., испр. и допол. — М. : Мысль, 2010. — 1416 с.

содержанию данного института и отражающим его место в системе институтов непосредственной демократии является понятие «гражданская законодательная инициатива».

Понятие «гражданская законодательная инициатива» имеет несколько значений. По мнению Е.И. Бычковой и И.Е. Попова ее можно рассматривать как отдельный конституционно-правовой институт, имеющий свои стадии реализации и как одну из стадий законодательного процесса. При этом между данными значениями имеются следующие различия:

1. Правотворческая инициатива граждан как право на участие населения в управлении делами государства, является формой народовластия, реализуемой в форме внесения в представительный орган проекта правового акта, который составляется ими самостоятельно.
2. Правотворческая инициатива граждан как стадия правотворческого процесса – это право инициативной группы граждан на возбуждение правотворческого процесса и постановке вопроса о разработке в представительном органе проекта правового акта<sup>15</sup>.

На наш взгляд, в данной классификации речь идет не о разных значениях одного понятия, а о разных понятиях – «гражданской законодательной инициативе» и «гражданской инициативе» (подробнее об этом далее в настоящей главе). Использование понятия «гражданская законодательная инициатива» в качестве обозначения института народовластия и стадии законодательного процесса не меняет содержания данного понятия. Аналогичным образом, можно называть выборы институтом непосредственной демократии и способом формирования представительного органа власти, что никак не изменяет сути конституционно-правовых отношений.

Однако понятие «гражданская законодательная инициатива» действительно многозначное. Оно может иметь разное значение в

---

<sup>15</sup> Бычкова Е.И., Попов И.Е. Обращения граждан и правотворческая инициатива граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: моногр. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2011 – 113 с.



зависимости от контекста, в котором используется. Гражданскую законодательную инициативу (далее – ГЗИ) можно рассматривать как конституционно-правовой институт, право граждан, стадию законотворческого процесса или форму политико-правовой активности граждан.

Дискуссионным является и вопрос, относится ли ГЗИ к институтам непосредственной или представительной демократии. Например, Л.А. Нудненко, Р.П. Кушнирук, В.В. Комарова относят данный институт к институтам непосредственной демократии. С.А. Авакьян считает, что «народная правотворческая инициатива является отдельным институтом непосредственной демократии в ее консультативных формах». Противоположного мнения придерживается В.Н. Руденко, который, в том виде, в каком институт ГЗИ существует в России, относит его к смешанным демократическим институтам. Представляется, что понятия «консультативный институт непосредственной демократии» и «институт смешанной демократии» являются очень похожими – они не предполагают обязательного решения, принимаемого народом. Таким образом, оба этих понятия применимы к институту гражданской законодательной инициативы.

Для точного определения понятия «гражданская законодательная инициатива» необходимо также отделить его от смежных институтов непосредственной демократии.

Понятиями и, соответственно, правовыми институтами, смежными с ГЗИ являются обращения граждан (при этом наиболее схожим с институтом ГЗИ является подинститут коллективных обращений) а также общественная инициатива, гражданская инициатива, петиция и референдум. Имея общий генезис и характерные черты, они все же не являются тождественными.

ГЗИ имеет тесную связь с обращениями граждан. Оба института вытекают из конституционного права на участие в управлении делами государства, но ГЗИ является более сложным в организационном аспекте институтом.

Иногда ГЗИ рассматривают как один из видов коллективного обращения. Такой подход представляется не совсем верным, так как ГЗИ представляет собой самостоятельное право гражданина в сфере конституционно-правовых отношений. Представляется, что коллективное обращение и ГЗИ имеют следующие различия:

- предмет обращений значительно шире предмета ГЗИ – в него входят жалобы, заявления и предложения, касающиеся как вопросов общественного значения, так и частных вопросов гражданина;

- по мнению С.А. Авакьяна, в просто коллективном обращении ставится «обычная проблема, которая может быть разрешена правоприменительным решением органа власти, а при народной правотворческой инициативе граждане обязательно ставят вопрос о принятии нормативно-правового акта<sup>16</sup>;

- коллективные обращения регулируются Федеральным законом от 02.05.2006 №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ГЗИ не является предметом данного закона и регулируется специальными законодательными актами на уровне субъектов РФ;

- право на внесение ГЗИ по сравнению с правом на обращение имеет сложный механизм реализации, включающий в себя несколько стадий;

- исходя из Федерального закона от 02.05.2006 №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» нельзя сказать о каких-то принципиальных различиях между индивидуальными и коллективными обращениями граждан. При подаче коллективного обращения количество подписей, собранных в его поддержку выступает только как фактор, убеждающий рассматривающее такое обращение должностное лицо в серьезности проблемы, описанной в обращении, а при внесении ГЗИ требования к численности поддерживающих ее граждан являются условием реализации права;

---

<sup>16</sup> Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 3. — С. 2

- подписи в поддержку ГЗИ необходимо собирать с использованием подписной листа установленной формы, и, зачастую, в определенные сроки;
- сроки рассмотрения ГЗИ соответствующим нормативно-правовым регулированием не установлены или являются более продолжительными, чем сроки рассмотрения коллективных обращений, установленных федеральным законом.

ГЗИ также очень схожа с обращением в форме предложения в законодательный орган, но имеет следующие отличия:

- субъектом ГЗИ выступает группа граждан, к которой предъявляются требования о минимальной численности, субъектом предложения в законодательный орган может быть как один гражданин, так и несколько граждан, независимо от количественного критерия;
- предложение в законодательный орган не обязательно должно содержать проект нормативно-правового акта, а если содержит такой проект, то законодательный орган может согласиться с идеей предложения, но внести свой принципиально иной законопроект;
- на обращение в форме предложения законодательный орган обязан дать ответ гражданину, но он не обязан инициировать в связи с таким предложением законодательный процесс;
- результаты рассмотрения обращения доводятся только до сведения заявителя, а результаты рассмотрения ГЗИ, как правило, публикуются для всеобщего доступа.

К понятию «обращения граждан» примыкает и понятие «петиция», которое также необходимо отделить от понятия «гражданская законодательная инициатива». По мнению Л.А. Нудненко, ГЗИ является разновидностью петиции: «право народной правотворческой инициативы граждан можно считать производным от права граждан участвовать в управлении делами государства посредством подачи петиции о

необходимости принятия нормативно-правового акта, отмене или изменении ранее принятых нормативно-правовых актов»<sup>17</sup>.

Несмотря на упоминание понятия «петиция» в федеральном законодательстве, его конституционно-правовая природа в законодательстве Российской Федерации не раскрывается. Например, в ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды» указано, что граждане имеют право принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под *петициями*, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях<sup>18</sup>. Также в законодательстве не установлены и правовые последствия подачи петиций.

В законодательстве субъектов тоже не сложилось единого мнения о таком институте, как петиции. Например, согласно ст. 57 Устава Алтайского края: «1. Граждане Российской Федерации на территории Алтайского края имеют право на коллективные обращения (петиции) к Губернатору Алтайского края, Алтайскому краевому Законодательному Собранию, органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления в соответствии с законом Алтайского края. 2. Порядок реализации права на коллективное обращение (петицию) и порядок рассмотрения коллективного обращения (петиции) устанавливаются федеральным законом и законом Алтайского края<sup>19</sup>». Таким образом, в Алтайском крае понятие «петиция» приравнивается к понятию «коллективное обращение» и не имеет ничего общего с институтом ГЗИ, который также присутствует в данном субъекте Российской Федерации (далее – субъект РФ). Петиция может содержать не только вопросы о принятии нормативно-парового акта, но и жалобы на массовые нарушения

---

<sup>17</sup> Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. - М.: ИНИОН РАН, 2000 – С. 34

<sup>18</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»// «Собрание законодательства РФ», 14.01.2002, N 2, ст. 133.

<sup>19</sup>«Устав (Основной Закон) Алтайского края» от 05.06.1995 N 3-ЗС (принят АКЗС 26.05.1995) //»Сборник законодательства Алтайского края», 1995 г., N 10, с. 1

прав граждан или заявления о восстановлении таких прав, не требующие принятия какого-либо нормативно-парового акта.

Иной подход можно наблюдать в законодательстве г. Москвы. Согласно ч. 2 ст. 2 Закона г. Москвы «О гражданской законодательной инициативе г. Москве» не позднее чем через 30 рабочих дней со дня собрания инициативная группа представляет в Думу протокол собрания, список членов инициативной группы, *петицию* по установленной данным законом форме и сам проект закона г. Москвы<sup>20</sup>. При этом сбор подписей идет не под проектом закона, а под петицией о принятии законопроекта. Аналогичная конструкция ГЗИ присутствует и некоторых других субъектах РФ, например, в Томской области<sup>21</sup>. В данном случае петиция вообще не будет являться институтом непосредственной демократии. Составной частью ГЗИ петиция также являться не будет, так как не несет самостоятельной задачи, а является сопроводительным документом к законопроекту. При этом, несмотря на то, что в законодательный орган вносится петиция о рассмотрении законопроекта, предложенного гражданами, этот проект должен быть рассмотрен в порядке, установленном регламентом законодательного органа, а не в порядке законодательства об обращениях.

Таким образом, учитывая неопределенность сущности понятия «петиция» приходится констатировать, что она входит в институт обращений граждан, который является отличным от института ГЗИ, так как петиция о принятии закона имеет совершенно иные правовые последствия, чем внесение в законодательный орган ГЗИ.

С другой стороны, как институт непосредственной демократии ГЗИ имеет много общего с институтом референдума. Это сходство проявляется в процедуре сбора подписей под инициативой принятия законопроекта или проведения референдума, а также в ограничениях по кругу вопросов, по

---

<sup>20</sup> Закон г. Москвы 11.12.2002 № 64 «О гражданской законодательной инициативе в г. Москве» (в ред. Закона г. Москвы от 29.05.2013 N 27)// <https://duma.mos.ru>

<sup>21</sup> См. Закон Томской области от 12.02.2007 N 69-ОЗ «О гражданской законодательной инициативе в Томской области»// [duma.tomsk.ru](http://duma.tomsk.ru) (официальный сайт Законодательной Думы Томской области)

которым такая инициатива внесена в законодательный орган или вынесена на референдум быть не может. В мировой практике эти два института переплетаются еще более тесно, и подача законопроекта в порядке гражданской законодательной инициативы зачастую оканчивается голосованием по нему на референдуме (подробнее об этом в гл. 2 пар.1). В законодательстве субъектов РФ же ГЗИ иногда полностью или в части регулируется законодательством о референдуме. Более того, референдум, как и ГЗИ может осуществляться по принятию какого-либо нормативно-правового акта.

Д.Л. Кутейников выделяет следующее главное отличие ГЗИ от референдума: референдум является выражением мнения всего (или большинства) населения соответствующего публично-территориального образования, а ГЗИ – только определенной части общества. При этом возможна подача противоречащих инициатив, а роль арбитра в принятии итогового решения будет играть соответствующий представительный орган<sup>22</sup>.

Таким образом, ГЗИ исторически является производной от института обращений граждан и института референдума, но не тождественна им.

Следующим понятием, которое необходимо отделить от понятия «гражданская законодательная инициатива» является «общественная инициатива. По поводу содержания понятия «общественная инициатива» среди ученых-конституционалистов также не сложилось единого понимания. Например, одни авторы видят в ней «самостоятельный с точки зрения формы институт участия граждан в управлении делами государства», и, соответственно, предлагают не смешивать ее «с ранее существовавшими». Другие же ученые предлагают рассматривать общественную инициативу как «собирательный термин, означающий любой вид инициативы, исходящий от граждан в связи с участием общества в принятии общественно значимых

---

<sup>22</sup> Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт // Проблемы права. – 2016. – № 5. – С. 33.

решений»<sup>23</sup>. Также в понятие «общественная инициатива» следует включить и инициативы, исходящие от общественных объединений. При широком толковании понятия «общественная инициатива» оно включает в себя в числе прочих и понятие «гражданская законодательная инициатива».

Одним из видов общественной инициативы является новый механизм в российском обществе, возникший в связи с Указом Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"». В мировой практике такая общественная инициатива обычно охватывается понятием «петиция», но так как у нас институт петиций в законченном виде пока не сложился, целесообразно выделять ее как отдельное понятие.

По мнению Д.Л. Кутейникова, «данный механизм электронной демократии нельзя считать формой реализации народной правотворческой инициативы, так как он не предусматривает обязательного рассмотрения инициативы в представительном органе. При этом большой перечень запретов фактически исключает общественно-политическую сферу из тематик подачи инициатив, оставляя лишь социально-экономические вопросы<sup>24</sup>».

Российская общественная инициатива имеет следующие отличия от гражданской законодательной инициативы:

- предметом общественной инициативы является обращение к любым органам власти или местного самоуправления по вопросам, требующим принятия нормативно-правового акта;
- к предложению не требуется прилагать проект соответствующего нормативно-правового акта;
- сбор подписей в поддержку предложения происходит в сети «Интернет»;

---

<sup>23</sup> Ларькина А. П. Общественная инициатива как форма участия граждан в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. – 2017. - №9. – С. 42.

<sup>24</sup> Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт // Проблемы права. – 2016. – № 5. – С. 29.

- предложение, собравшее необходимое количество подписей не в любом случае будет инициировать процесс рассмотрения проекта нормативно-правового акта соответствующего органа, а только при положительном заключении экспертной рабочей группы, то есть общественная инициатива имеет дополнительную фильтрационную стадию по сравнению с гражданской законодательной инициативой.

Так, в литературе отмечается, что "Российская общественная инициатива" является механизмом консультативного выявления общественного мнения, который нацелен не на создание конкретного нового закона, а на выявление настроений и определенных желаний общества, которые ему действительно необходимы и в данный момент требуют повышенного внимания<sup>25</sup>.

Еще одним понятием, близким к ГЗИ и общественной инициативе является гражданская инициатива. Понятие гражданской инициативы также является новым, и пока нет единого мнения о его содержании. Представляется, что понятие гражданская инициатива шире, чем понятие «гражданская законодательная инициатива».

Неопределенность содержания термина «гражданская инициатива» в юридической литературе связана с тем, что термин «гражданская инициатива» время от времени используется отечественным федеральным законодателем без всякой системы и какой-либо внутренней логики. Так, например, ст. 2 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» определяет в качестве одной из основных задач Общественной палаты выдвижение и поддержку гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение. Определения же гражданской инициативы указанный закон не содержит. Еще один частный случай использования данного понятия предлагает нам Федеральный закон «О полиции». В соответствии с ч. 3 ст. 10 данного закона «полиция в пределах своих

---

<sup>25</sup> Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии// Конституционное и муниципальное право. – 2014. - № 7. – С. 70.



полномочий... оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка». В то же время, например, Конституционный суд Российской Федерации в своем постановлении от 14.02.2013 № 4-П, рассматривая вопрос о допустимом расстоянии между «одиночными пикетами», определил «пикетирование группой лиц» как частный случай гражданской инициативы<sup>26</sup>.

В практике некоторых субъектов гражданская инициатива фактически является законодательным предложением. Например, в Московском областном Уставе гражданская инициатива приравнивается к коллективным обращениям<sup>27</sup>. В Законе Воронежской области «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» под гражданской инициативой понимается реализация гражданами права на инициирование референдума субъекта РФ или местного референдума, а также реализация права на отзыв депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, иных выборных должностных лиц<sup>28</sup>. Закон 121-ЗС от 3 марта 2014 г. «О гражданской инициативе в Ростовской области» предоставляет право внести законодательное предложение на рассмотрение законодательного органа через депутата Законодательного собрания Ростовской области<sup>29</sup>.

Основное отличие гражданской инициативы в значении законодательного предложения от гражданской законодательной инициативы заключается в том, что гражданская инициатива не делает граждан субъектом законодательной инициативы. Представляется, что при наличии работающего института гражданской законодательной инициативы необходимость гражданской инициативы в том виде, в котором она существует в субъектах РФ можно поставить под сомнение. Если

---

<sup>26</sup> Баранов П.П. Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровне//Философия права. – 2014. - № 2(63) – С. 67

<sup>27</sup> Устав Московской области от 11 декабря 1996 года N 55/96-ОЗ// СПС «Кодекс»

<sup>28</sup> Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. (в ред. от 11 декабря 2014 г.) «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» N 85-ОЗ// <http://спс.кодекс>

<sup>29</sup> Закон Ростовской области от 3 марта 2014 г. «О гражданской инициативе в Ростовской области» № 121-ЗС//<http://www.donland.ru> (официальный портал Правительства Ростовской области)

инициаторы имеют достаточно ресурсов для проведения кампании по сбору подписей в поддержку своей инициативы, то они будут способны написать соответствующий законопроект. Если же проблема в написании законопроекта все-таки возникнет, то лучше в институте ГЗИ предусмотреть оказание помощи инициаторам со стороны депутата или законодательного органа, как это предусмотрено в зарубежной практике, а не лишать группу граждан статуса субъекта законодательной инициативы.

Можно сказать, что гражданская инициатива является переходным этапом от простого коллективного обращения к ГЗИ, и любое совершенствование такого института будет проходить в направлении придания элементов института ГЗИ. Однако, наличие гражданской инициативы в каком-либо субъекте РФ, безусловно, является положительной практикой.

Таким образом, «гражданская законодательная инициатива» - это конституционно-правовой институт в системе народовластия, включающий совокупность норм по реализации права определенной группы граждан по внесению выдвинутой ею законодательной инициативы в законодательный орган, которая подлежит обязательному рассмотрению по общим правилам законодательного процесса. Данный институт является самостоятельным и его не следует отождествлять с, обращениями граждан, петицией, референдумом, российской общественной инициативой, а также гражданской инициативой.

## **1.2 Научно-теоретические и правовые основы института гражданской законодательной инициативы**

Как и любой правовой институт, ГЗИ имеет субъект, объект и содержание правовых отношений. В качестве дополнительных элементов правового института также иногда выделяют принципы и гарантии. Представляется, что для института в сфере отношений народовластия наличие таких дополнительных элементов приобретает особую актуальность.

Субъектов ГЗИ можно разделить на следующие группы:

1. Субъекты инициативы, то есть легитимное количество граждан, установленное законом субъекта для реализации права внесения законопроекта в законодательный орган. При этом субъектом инициативы может быть только физическое лицо, обладающее активным избирательным правом. На сегодняшний день организации исключены из числа таких субъектов.

2. Субъекты подготовки и проведения инициативы, то есть инициативная группа. Следует отметить, что численность такого субъекта, как инициативная группа также в большинстве субъектов должна соответствовать требованиям закона.

3. Субъект исполнения инициативы, то есть законодательный орган.

4. Во многих субъектах РФ на стадии проверки подписей, собранных в поддержку ГЗИ участвует еще один субъект – избирательная комиссия субъекта РФ. Ее можно назвать субъектом, осуществляющим содействие реализации ГЗИ.

Объектом в институте ГЗИ будут являться отношения по осуществлению власти народом. Предметом же выступает сама законодательная инициатива, выдвигаемая представителями гражданского общества. В литературе отмечается, что по форме законодательная инициатива может быть как оформленной в виде готового законопроекта, так и неоформленной в виде законодательного предложения. В предыдущем параграфе уже приводилось мнение автора настоящей работы о том, что неоформленная в виде законопроекта законодательная инициатива является предметом других, смежных с институтом ГЗИ правовых институтов – гражданской или общественной инициативы. Предметом же института ГЗИ является сам законопроект, разработанный силами инициативной группы.

Содержание института ГЗИ составляют права и обязанности субъектов. Они закреплены в отдельных статьях в региональном законодательстве, например, из статьи 8 Закона Алтайского края «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» вытекает, что, в

случае принятия решения об удовлетворении ходатайства о возбуждении процедуры народной законодательной инициативы, граждане имеют право на оказание консультационной и иной правовой помощи со стороны Алтайского краевого Законодательного Собрания, а Законодательное Собрание соответственно несет обязанность такую помощь им оказать<sup>30</sup>.

Одним из основополагающих принципов правового регулирования является соответствие прав и обязанностей субъектов правоотношения. Из анализа законодательства субъектов РФ о ГЗИ явно вытекает проблема пробелов в регулировании корреспондирующих прав и обязанностей. На данный момент обязанности органов и должностных лиц, корреспондирующие правам граждан в ходе осуществления процедуры ГЗИ только подразумеваются из общего смысла закона. Это создает дополнительные трудности для обжалования неисполнения или ненадлежащего исполнения таких обязанностей в судебном порядке, так как инициаторам приходится доказывать не только неисполнение обязанности, но и само наличие такой обязанности у властного субъекта. Окончательное же решение о наличии обязанности органа или должностного лица отводится на усмотрение суда, что на практике зачастую позволяет виновным в нарушении права граждан на законодательную инициативу уйти от ответственности и препятствует восстановлению нарушенных прав.

Что касается дополнительных элементов института ГЗИ, то главная проблема заключается в отсутствии их законодательного закрепления.

Ни в одном из законов субъекта РФ не указаны принципы ГЗИ. Принципы правового регулирования – это руководящие идеи, пронизывающие все нормы правового института и определяющие пути его совершенствования.

В литературе многими учеными предпринимается попытка выделить принципы осуществления гражданами права законодательной инициативы.

---

<sup>30</sup> Закон Алтайского края 11.02.2002 № 3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» (ред. От 31.05.2017) // СПС «Кодекс»

Например, Е.И. Бычкова и И.Е. Попов предлагают следующий набор принципов:

1. Демократизм – законопроект, внесенный в порядке гражданкой законодательной инициативы, разрабатывается не законодательным органом, а самими гражданами.
2. Гласность – представителям инициативной группы должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении внесенного ими законопроекта в законодательном органе.
3. Принцип законности, который в первую очередь касается тех органов и должностных лиц, которые принимают решения, касающиеся процедуры внесения законопроекта. Требования законности также предъявляются и к самому законопроекту.
4. Принцип гуманизма – законопроект, разработанный и внесенный в порядке ГЗИ, в конечном счете должен быть направлен на защиту прав и интересов личности.
5. Принцип subsidiarity – вопросы, которые можно решать на более низких уровнях управления, нет смысла предлагать решить на уровне закона.
6. Принцип равенства граждан.
7. Принцип результативности гражданского участия в реализации законотворческой инициативы – обеспечивается обязанностью законодательного органа рассмотреть законопроект, в поддержку которого подписалось установленное число граждан, и принять по итогам такого рассмотрения мотивированное решение.
8. Общественная необходимость законопроекта, его способность в случае принятия эффективно регулировать правоотношения.

9. Принцип добровольности участия граждан в законотворческой инициативе<sup>31</sup>.

К этому набору еще можно добавить принцип публичности. Он заключается в том, что как сам законопроект, в поддержку которого проходит агитационная кампания, так и все промежуточные и итоговые решения государственных органов, касающиеся такого законопроекта, должны быть опубликованы и доведены до сведения жителей публично-правового образования, на территории которого предпринимается принять закон в порядке ГЗИ.

Серьезным недостатком конструкции правового института ГЗИ в российском законодательстве является отсутствие гарантий реализации права ГЗИ. Во многом, именно отсутствие правовых гарантий и затрудняет практическое использование данного института. Представляется, что можно выделить следующие гарантии, без которых институт ГЗИ так и останется сугубо декларативным:

- Срок рассмотрения законодательным органом законопроекта, внесенного в порядке ГЗИ. Данная гарантия сможет предотвратить ситуацию, когда законопроект по вине законодательного органа утратит свою актуальность, или вовсе не будет рассмотрен;

- Специальные права инициаторов законопроекта, связанные с проведением агитационной кампании в поддержку законопроекта, например, упрощенный порядок проведения публичных мероприятий и возможность размещать информацию о законопроекте в СМИ. При этом за органами государства и местного самоуправления и их должностными лицами должна быть закреплена корреспондирующая обязанность содействовать в реализации таких прав;

---

<sup>31</sup> Бычкова Е.И., Попов Е.И. Обращения граждан и правотворческая инициатива как формы участия населения в осуществлении государственной власти и местного самоуправления: теоретико-правовые и исторические аспекты. — Челябинск: Челябинский институт МВД России, 2011. — С. 109-11.

- Гласность процедуры осуществления права ГЗИ. Все решения органов и должностных лиц, касающиеся ГЗИ должны быть доведены до сведения инициативной группы, а итоговые решения – опубликованы;
- Мотивированность (со ссылкой на конкретные нормы закона) всех отказных решений, вынесенных в ходе процедуры осуществления ГЗИ;
- Право на обжалование незаконных действий или бездействий органов и должностных лиц в судебном порядке;
- Ответственность органов и должностных лиц за препятствия в осуществлении гражданами права на законодательную инициативу.

Особенно хотелось бы обратить внимание на последнюю предлагаемую гарантию. Представляется необходимым предусмотреть в законах о ГЗИ положения об административной ответственности должностных лиц за наиболее существенные нарушения прав инициаторов, повлекшие невозможность реализовать ГЗИ. Например, наиболее существенными нарушениями можно считать незаконный отказ в регистрации инициативной группы, препятствие в осуществлении агитационной кампании в поддержку законопроекта, принятие немотивированного решения об отказе в рассмотрении законопроекта, внесенного в порядке гражданкой законодательной инициативы, существенное нарушение сроков его рассмотрения, недоведение до сведения инициативной группы результатов рассмотрения такого законопроекта. Сейчас такие нарушения можно обжаловать в порядке административного судопроизводства, однако это длительный и зачастую неэффективный процесс. Для введения отсылочных норм об административной ответственности в законах о ГЗИ необходимо предусмотреть составы таких правонарушений в законодательстве об административных правонарушениях соответствующего уровня. Такие составы могут быть введены по аналогии со ст. 5.1- 5.25 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, предусматривающих ответственность за нарушение избирательных прав граждан.

Как известно, правовой институт – это группа взаимосвязанных правовых норм. Можно выделить следующие нормы, являющиеся правовой основой института ГЗИ.

Конституция Российской Федерации в части 1 статьи 3 называет носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, что определяет демократический правовой режим в нашей стране. Осуществление власти народом происходит не стихийно, а через определенные механизмы, институализированные в конституционном праве. В части 2 указанной статьи установлено, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Это положение является конституционной основой деления демократических конституционно-правовых институтов на институты непосредственной и представительной демократии. В части 3 данной статьи поименованы один институт непосредственной демократии и один институт представительной демократии – референдум и свободные выборы, все иные демократические институты не получили закрепления на конституционном уровне.

Другой конституционной основой института ГЗИ является часть 1 статьи 32 Конституции, устанавливающая, что «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Эта норма также является очень общей и фактически относится к любому институту непосредственной или представительной демократии. Таким образом, в Российской Федерации ГЗИ не получила конституционного закрепления.

На федеральном уровне ГЗИ упоминается лишь в Федеральном законе от 06.10.1999 №184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Часть 1 статьи 6 предоставляет субъектам РФ возможность предоставлять право законодательной инициативы гражданам, проживающим на территории субъекта РФ и



общественным объединениям. Однако на практике право законодательной инициативы в законодательный орган субъекта предоставляется только жителям субъекта, а норма, позволяющая предоставлять такое право общественным объединениям, фактически является «мертвой», так как ни один закон субъекта РФ о ГЗИ не рассматривает общественные объединения в качестве субъекта ГЗИ.

Некоторые ученые относят к правовой основе ГЗИ на федеральном уровне и Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», но, как представляется, данный нормативно-правовой акт ГЗИ не регулирует (см. пар.1 гл. 1).

Если говорить о нормативно-правовой основе ГЗИ в субъектах РФ, то, представляется, что надлежащее правовое регулирование должны составлять нормы о ГЗИ в конституции или уставе субъекта, специальный закон субъекта и соответствующие нормы в Регламенте законодательного органа субъекта. Однако на сегодняшний день меньше половины субъектов РФ имеют полное правовое регулирование (см. Приложение 1).

Можно выделить три модели закрепления права ГЗИ в конституциях и уставах субъектов РФ:

- 1) самостоятельный раздел, объединяющий механизмы непосредственного народовластия, в том числе и правотворческую инициативу<sup>32</sup> (Краснодарский край, Амурская область);
- 2) отдельная статья, посвященная законотворческой инициативе<sup>33</sup>;
- 3) включение граждан в число субъектов, обладающих правом законодательной инициативы (большинство субъектов).

---

<sup>32</sup> Напр. см. Устав Краснодарского края от 10.11.1993// <https://www.krasnodar.ru/content/586/show/3/> (Портал исполнительных органов государственной власти Краснодарского края), Устав (Основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 года N 40-ОЗ// СПС «Кодекс»

<sup>33</sup>Напр. см. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. N ВС-22/15 // «Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан», 1994,. - N 4. – С - 146.

Представляется, что закрепление такого института непосредственной демократии как право законодательной инициативы граждан в субъекте РФ на конституционном (уставном уровне) является обязательным, так как оно напрямую влияет на механизм осуществления государственной власти в данном субъекте. Однако, чтобы не перегружать конституцию (устав) субъекта РФ описывать процедуру реализации такого права совершенно не обязательно. Важно закрепить право ГЗИ и *отсылку* к специальному закону субъекта РФ, которым данное право будет регулироваться. Такая отсылка в конституции (уставе) вынудит регионального законодателя принять соответствующий закон, что позволит воплотить в жизнь закрепленное на конституционном уровне право гражданкой законодательной инициативы.

Право законодательной инициативы для граждан предусмотрено в 34 конституциях (уставах) субъектов РФ, однако законы о порядке его реализации во исполнение конституционной (уставной) нормы приняты только в 16 субъектах РФ. В некоторых субъектах нормы о внесении законопроектов в порядке ГЗИ содержатся в правовых актах, регулирующих законодательный процесс<sup>34</sup>. Таким образом, примерно в половине субъектов РФ положение конституции или устава субъекта, предусматривающее право ГЗИ развиваются текущим законодательством, в остальных же субъектах право ГЗИ является декларативным или же принятым «на перспективу». Соответственно, законодательный орган такого субъекта РФ даже при желании рассмотреть инициативу столкнется с проблемой, по какой процедуре выносить ее на рассмотрение.

Но все же динамика принятия специальных законов положительная. В последние годы был принят ряд законов о порядке реализации права ГЗИ в тех субъектах РФ, где такое право предусмотрено в конституции (уставе). Например, с 2005 по 2013 гг. право ГЗИ в уставе Нижегородской области носило чисто декларативный характер, однако принятый в 2013 г. закон «О

---

<sup>34</sup> Напр. Закон Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» от 10.03.1999 №4-ОЗ // СПС «Кодекс»

законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области» на сегодняшний день является одним из самых демократичных.

В Ростовской области же, напротив, принят Закон 121-ЗС от 3 марта 2014 г. «О гражданской инициативе в Ростовской области», однако в Уставе Ростовской области соответствующее право отсутствует. Это связано с тем, что законодательная инициатива граждан в Ростовской области имеет форму законодательного предложения, а окончательный текст закона вносится через депутата. Таким образом, технически граждане не являются субъектами законодательной инициативы и не имеют соответствующего права. Этот пример еще раз подтверждает, что гражданская законодательная инициатива и просто гражданская инициатива – это разные правовые институты, которые имеют различные правовые основы.

Существует также и пример регулирования института только на конституционном и подзаконном уровне – в Удмуртской Республике нормы Конституции о ГЗИ развиваются Регламентом Государственного Совета. Представляется, что правовая сущность этого акта не соответствует природе общественных отношений, связанных с осуществлением непосредственного народовластия, что отмечается и в научной литературе<sup>35</sup>. Целями принятия Регламента является определение порядка деятельности конкретных органов, а также решение внутриорганизационных вопросов, а не регулирование прав граждан.

В Свердловской области регулирование института ГЗИ также не соответствует его конституционно-правовому значению, несмотря на закрепление норм на законодательном уровне: нормы о ГЗИ располагаются в Законе Свердловской области от 17.04.2006 N 20-ОЗ «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области». Такое регулирование является неэффективным, так как регулирование

---

<sup>35</sup>Япрынцев И.М. Правовые требования как гарантия реализации правотворческой инициативы граждан в субъектах Российской Федерации// Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - №4. С. 46.

референдума имеет свою специфику, и не все нормы, определяющие процедуру референдума, соответствуют правовой природе ГЗИ. Следовательно, в регулировании института гзи образуются скрытые пробелы, препятствующие его функционированию.

Д.Л. Кутейников выделяет проблему несоответствия законодательства субъектов РФ о ГЗИ федеральному законодательству. Например, отсутствует какое-либо регулирование деятельности избирательной комиссии по участию в процедуре реализации ГЗИ. Так, в Смоленской и Тверской областях законодательством субъекта предусмотрено использование Государственной автоматизированной системы «Выборы» для проверки подписей, собранных в поддержку ГЗИ. Тем не менее, согласно Федеральному закону «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», использование автоматизированной системы для целей, не связанных с проведением выборов, возможно только в случаях, предусмотренных законом или нормативно-правовым актом Центральной избирательной комиссии<sup>36</sup>. Само по себе использование ГАС «Выборы» для целей ГЗИ является положительной практикой, но необходимо специально предусмотреть соответствующую отсылку в федеральном законе.

К подзаконному регулированию ГЗИ должны относиться акты законодательного органа субъекта РФ, а также акты избирательной комиссии. Что касается законодательного органа, то некоторые нормы о ГЗИ обычно содержатся в его регламенте. Избирательные комиссии, как правило, при реализации своих задач на стадии регистрации инициативной группы и на стадии проверки подписей, собранных в поддержку ГЗИ, по аналогии руководствуется нормами, регламентирующими процедуру регистрации кандидатов. Такая ситуация представляется пробелом в подзаконном регулировании ГЗИ.

---

<sup>36</sup> Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации//Проблемы права. - 2015. - №2. – С.57

Представляется, что разделение регулирования ГЗИ на законодательное и подзаконное должно проходить следующим образом. Все положения, которые касаются граждан, должны быть отражены в законе. Также законы о ГЗИ должны содержать задачи органов государственной власти. Процедурные вопросы, касающиеся деятельности органов государственной власти могут содержаться уже в подзаконных актах. Например, в законе устанавливается задача избирательной комиссии по проверке подписей инициативной группы и принятию соответствующего решения по ее итогам, а избирательная комиссия может, в свою очередь, издавать подзаконные нормативно-правовые акты, регламентирующие процедуру проверки подписей.

Анализ правовых основ института ГЗИ показывает, что, несмотря на имеющиеся проблемы в правовом регулировании, повсеместное закрепление института ГЗИ на уровне конституционного законодательства субъекта РФ говорит о его важности в системе демократических институтов. Тем не менее, институт ГЗИ нуждается в дальнейшем развитии в законодательстве субъектов и подзаконных актах законодательных органов.

Подводя итоги данного параграфа, можно сделать вывод, что на сегодняшний день эффективному функционированию института ГЗИ препятствуют пробелы в самой конструкции и правовом оформлении этого института. Регулирование института ГЗИ на сегодняшний день является фрагментарным, и многие его существенные элементы либо вовсе отсутствуют, либо нормативно не закреплены, а только подразумеваются из общего смысла законодательства. Этот недостаток института необходимо исправлять в первую очередь, так как при отсутствии основополагающих элементов правового института, все более точечные предложения по повышению его эффективности окажутся бесполезными.

## ГЛАВА 2. РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

### 2.1 Отечественный опыт развития механизмов гражданской законодательной инициативы

Если говорить об истории института ГЗИ, то многие ученые находят признаки такого института еще в древнегреческой демократии – в зарубежном историческом опыте и в демократических механизмах новгородской и псковской республики применительно к истории нашей страны<sup>37</sup>. Такой подход представляется не совсем верным. Все демократические механизмы, существовавшие до Нового времени являются прототипом собраний, референдумов и других базовых институтов непосредственной демократии.

Гражданская законодательная инициатива – это сложный институт, для которого необходима развитая демократия современного типа. Для ГЗИ «европейской» модели необходим как минимум полноценный парламент.

Обращаясь к истории нашей страны можно сказать, что как в Российской Империи, так и в Советском Союзе классического парламента не сложилось, и об институте ГЗИ также говорить не приходится. В России наблюдается отсутствие сильных демократических традиций, и вплоть до второй половины XX в. отсутствовала дифференциация институтов непосредственной демократии. С древнейших времен предпосылки института ГЗИ мы можем наблюдать в институте петиций, существовавшем на протяжении всей истории в том или ином виде. Первая правовая регламентация отдельных аспектов подачи челобитных появилась в гл. 10 «О суде» Соборного Уложения 1649 г. В имперский период российской истории институт петиций стал классовым – правом на обращение к императору были наделены только дворяне. Только в начале XX в. Императором Николаем II

---

<sup>37</sup> Напр. См. Бычкова Е.И., Попов Е.И. Обращения граждан и правотворческая инициатива как формы участия населения в осуществлении государственной власти и местного самоуправления: теоретико-правовые и исторические аспекты. — Челябинск: Челябинский институт МВД России, 2011. — С. 28-30

на Государственную Думу было возложено исполнение народных запросов, однако в данный период такие запросы касались в основном не правовых, а социально-экономических вопросов.

В советское время в качестве самостоятельного института начинает формироваться институт обращений граждан, получивший правовую регламентацию на уровне нормативно-правовых актов исполнительной власти. А об институте общественной инициативы в нашей стране можно начинать говорить только с эпохи «перестройки». В Конституции СССР 1977 г. впервые были закреплены права граждан и их объединений, которые предполагали их включение в процесс государственного управления. Что касается отдельных граждан, то в данный период произошла важная трансформация института обращений граждан, наиболее близкого к институту ГЗИ. В статье 49 Конституции СССР 1977 г. провозглашалось, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения по улучшению их деятельности, критиковать недостатки в их работе». Следует заметить, что такое право подкреплялось особой процедурой рассмотрения обращений, а также обязательностью ответа по обращению<sup>38</sup>. Таким образом, в данном виде институт обращений был отделен от древнего института петиций, что способствовало дальнейшей дифференциации и развитию институтов непосредственной демократии.

Тем не менее, граждане все еще оставались за рамками законодательного процесса, как на уровне Союза в целом, так и его республик. А вот общесоюзные общественные объединения получили прямое конституционное право законодательной инициативы. Так, в соответствии с абзацем 2 ст. 114 Конституции СССР 1977 г. правом законодательной инициативы обладали общественные организации в лице их общесоюзных органов и Академия наук СССР<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт// Проблемы права. – 2016. – № 5. – С. 28

<sup>39</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик(принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // "Свод законов СССР", т. 3, 1990 г. - С. 14.

После распада Советского Союза и принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. институт ГЗИ на какое-то время был вовсе забыт. Такая ситуация сложилась вследствие того, что в новом государстве, прежде всего, проводилась работа по созданию конституционно-правовых институтов, а институт ГЗИ в Конституции Российской Федерации упомянут не был.

Однако следует заметить, что идея о включении института ГЗИ в Конституцию в несколько ином виде выдвигалась во время работы Конституционного совещания. Как пишет М.А. Митюков, предлагалось ввести этот институт, включив в «круг субъектов инициирования конституционных поправок и пересмотра Конституции многонациональный народ Российской Федерации. Но данное предложение было отвергнуто<sup>40</sup>». Действительно, в таком виде предложение не могло быть принято Конституционным совещанием, но данный факт свидетельствует о том, что идея наделения граждан правом инициировать законотворчество возникала не только в научных кругах и не носит сугубо теоретический характер.

Закрепление права ГЗИ в России началось с конца 1990х годов на уровне регионального законодательства.

Становление этого нового института связано с поиском оптимальных его форм, поэтому в некоторых субъектах РФ появлялись те или иные интересные варианты, отличающиеся от классического механизма реализации права ГЗИ, установленного большинством законов субъектов.

Принципиально отличный от обычного механизма ГЗИ вариант был опробован в Алтайском крае в соответствии с Законом от 28 ноября 1995 года № 25–ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае». Данный закон был одним из первых законов субъектов РФ, регулирующим законодательную инициативу граждан. Модель права ГЗИ, установленная в указанном законе, была близка к первому варианту «европейской модели»

---

<sup>40</sup> Митюков М.А. Образ Конституционного Собрания в материалах Конституционного совещания 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. – 2014. - №4. – С. 43-50.



этого института, если следовать классификации Н.В. Руденко (см. следующий параграф).<sup>41</sup> Так, согласно статье 18 данного закона при условии успешного осуществления народной законодательной инициативы краевое Законодательное Собрание обязано принять соответствующий закон края (иной нормативный правовой акт) либо вынести его на краевой референдум. При этом в случае принятия краевым Законодательным Собранием решения о вынесении проекта закона края (иного нормативного правового акта), предложенного в порядке осуществления народной законодательной инициативы, на краевой референдум краевое Законодательное Собрание вправе одновременно вынести на референдум альтернативный проект закона края (иного нормативного правового акта) по тому же предмету<sup>42</sup>. К сожалению, столь демократичный механизм не был применен на практике, и в 2002 г. в Алтайском крае был принят новый закон о ГЗИ, предусматривающий ту же модель этого института, что и в иных субъектах РФ.

В конце 1990х гг. развитие института ГЗИ на уровне субъектов РФ подтолкнуло принятие Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где в статью 5 была включена диспозитивная норма о предоставлении гражданам права законодательной инициативы на территории субъекта.

Кроме непосредственного наделения граждан правом законодательной инициативы в представительный орган субъекта РФ на уровне конституции (устава) такого субъекта в регионах можно встретить и попытку введения косвенного механизма такой инициативы с помощью

---

<sup>41</sup> См. Руденко Н.В. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2001. - Вып. 2. – С. 303–342.

<sup>42</sup> Закон Алтайского края от 28 ноября 1995 года № 25-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» (в редакции от 06.04.98 г.)//СПС «Кодекс»

использования института гражданской инициативы или же института правотворческой инициативы.

В Ростовской области в 2014 г. был принят и ныне действует Закон 121-ЗС «О гражданской инициативе в Ростовской области». Согласно данному закону право гражданской инициативы осуществляется гражданами в форме внесения в Законодательное Собрание Ростовской области законодательного предложения. В случае принятия ответственным комитетом Законодательного Собрания решения о поддержке законодательного предложения соответствующий проект областного закона вносится на рассмотрение Законодательного Собрания Ростовской области депутатами – членами ответственного комитета, определенными указанным решением. Им же и поручается разработка проекта закона – в срок не более 90 дней.

В Нижнем Новгороде с 2002 по 2007 гг. существовала возможность для жителей города обратиться в Законодательное Собрание Нижегородской области через представительный орган местного самоуправления. Так, в п. 1.2 Постановления Городской Думы Нижнего Новгорода от 20 марта 2002 г. «О положении о порядке реализации народной правотворческой инициативы по вопросам местного значения» было закреплено право граждан обратиться в городскую Думу города Нижнего Новгорода с предложением использовать право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Нижегородской области. Однако в соответствии с одноименным Постановлением Городской Думы 21 ноября 2007 г. № 121 такое право было исключено<sup>43</sup>. Безусловно, такой косвенный способ реализации законодательной инициативы граждан проще – без агитационной компании на территории субъекта РФ, однако он предполагает больше фильтров для

---

<sup>43</sup> Постановление Городской Думы Нижнего Новгорода от 20 марта 2002 г. № 17 «О положении о порядке реализации народной правотворческой инициативы по вопросам местного значения», Постановление Городской Думы Нижнего Новгорода от 21 ноября 2007 г. № 121 «О положении о порядке реализации народной правотворческой инициативы по вопросам местного значения»// СПС «Кодекс»

законодательной инициативы, и полную невозможность изначального инициатора влиять на ход законодательного процесса.

По мнению Д.Л. Кутейникова, на современном этапе исторического развития нашей страны ГЗИ находится в процессе институализации. Развитие данного института происходит в нескольких направлениях. Экстенсивное развитие происходит за счет увлечения количества субъектов РФ, в которых принимаются соответствующие нормы о ГЗИ, интенсивное же развитие выражается в совершенствовании правового регулирования, упрощении процедуры и использовании информационных технологий<sup>44</sup>.

Подводя итоги настоящего параграфа, можно сделать вывод, что Россия, к сожалению, не имеет большого исторического опыта использования как институтов непосредственной демократии в целом, так и института ГЗИ в частности. О начале становления последнего можно говорить только в период после принятия Конституции 1993 года. Все попытки правового закрепления различных форм проявления общественной инициативы до этого периода можно отнести только к предпосылкам института ГЗИ, но не к его истории. Такое положение дел является объективной причиной тех сложностей, с которыми сталкивается в настоящий момент законодатель при попытке правового оформления института ГЗИ.

## **2.2 Гражданская законодательная инициатива в зарубежных странах**

Во многих странах с развитыми демократическими институтами присутствует и институт ГЗИ, как на государственном, так и на региональном уровне.

На государственном уровне этот институт присутствует в Испании, Австрии, Италии, Бразилии, Белоруссии, Украине, Польше, Венгрии, Перу, Колумбии, Словении, Румынии, Латвии, Литве и других странах, а также на

---

<sup>44</sup> Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива в России: историко-правовой анализ // Проблемы права. – 2017. – № 2. – С. 39.

надгосударственном уровне в Евросоюзе. На региональном уровне ГЗИ успешнее всего реализуется в Швейцарии, ФРГ и США.

ГЗИ в зарубежных странах сформировалась гораздо раньше, чем в Российской Федерации. Несмотря на то, что родиной непосредственной демократии принято считать Швейцарию, впервые ГЗИ появляется в США. Ее возникновение связано с принятием в 1715 г. закона штата Массачусетс, закрепившего право народной правотворческой инициативы на местном уровне. В 1898 г. подобная по содержанию поправка была внесена в Конституцию штата Дакота.

Важность ГЗИ признается в тех странах, где она присутствует, так как она получает закрепление непосредственно в конституциях таких государств. Однако, есть страны, где этот институт конституционно не закреплен, так как не присутствует на федеральном уровне управления, а на региональном уровне также представлен не во всех субъектах. Например, основание института законодательной инициативы граждан в Конституции США еще более общее, чем в Российской Федерации – республиканская форма правления, закрепленная в разделе 4 статьи 4.

В США есть своя особенность в правовом регулировании ГЗИ, связанная с принадлежностью к семье общего права. Так, некоторые важные нормы относительно механизма осуществления ГЗИ носят прецедентный характер. Например, в деле Мейер против Гранта Верховный суд США признал допустимым оплату сборщику подписей в поддержку инициативы<sup>45</sup>.

Что касается содержания института ГЗИ, то в разных странах он может существенно отличаться в своих основных чертах. Эти различия настолько существенны, что в разных странах ГЗИ может относиться как к институтам непосредственной демократии, так и смешанной демократии. Наиболее полную классификацию всех имеющихся вариантов конструирования института ГЗИ приводит Н.В. Руденко:

---

<sup>45</sup> Maier v. Grant ( <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/486/414/case.html> )

- «Швейцарская модель», получившая наибольшее распространение в США является институтом прямой демократии и разновидностью права на референдум. Такая модель предусматривает следующие варианты:

Вариант 1. Инициативные предложения граждан выносятся на народное голосование, минуя представительный орган государственной власти.

Вариант 2. Инициативные предложения граждан вносятся в представительный орган государственной власти для предварительного обсуждения, а затем выносятся на народное голосование.

- «Европейская модель», используемая в большинстве стран, является смешанным институтом непосредственной и представительной демократии, и по своей правовой природе берет начало от права на участие в управлении делами государства. «Европейская модель» также предусматривает два варианта ее реализации:

Вариант 1: Инициативные предложения граждан вносятся в представительный орган государственной власти для их рассмотрения и принятия. В случае несогласия представительного органа принять предложения без существенных изменений, они выносятся на народное голосование (Латвия).

Вариант 2: Инициативные предложения граждан вносятся в представительный орган государственной власти, который рассматривает их и самостоятельно принимает по ним решения (ряд государств ЕС и СНГ)<sup>46</sup>.

Референдум, используемый в первом варианте «европейской модели» ГЗИ называют «пропозитивным референдумом». Изначально, пропозитивный референдум был введен в Италии в 2003 г. на региональном уровне в области Валле д'Аоста и решение, принятое на нем, не имело обязательной силы, то есть на таком референдуме решался вопрос о

---

<sup>46</sup> Руденко Н.В. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2001. - Вып. 2. – С. 303–342.

повторном рассмотрении инициативы в законодательном органе. Однако, уже в 2006 г. в силу изменений в законодательстве области Валле д'Аоста результат народного голосования получил обязательную силу. В области Джунта в 2007 г. был проведен пропозитивный референдум сразу по пяти законопроектам, выдвинутым в порядке ГЗИ, при этом четыре из них получили 95% поддержки избирателей. Реализации законопроектов помешал только низкий порог явки, вследствие которого референдум был признан несостоявшимся.

Несмотря на принципиально иную модель права ГЗИ, отдельно хотелось бы обратиться к опыту США, так как данная страна является родоначальницей самого института и имеет устоявшиеся традиции его использования.

Достаточно серьезным идеологическим фактором, влияющим на эффективность функционирования института ГЗИ, является отношение к законодательной инициативе граждан как к необходимой составной части законодательного процесса. Как показывает практика, принятие закона во многом зависит и от авторитета внесшего его субъекта. Очень важно, чтобы группа граждан рассматривалась властью демократического государства как полноценный участник законодательного процесса. В том числе авторитет этого института непосредственной демократии может подтверждать судебная власть, как это происходит в США.

В качестве примера хотелось бы привести решение Верховного суда в деле по иску легислатуры штата Аризона к Независимой комиссии Аризоны относительно формирования избирательных округов (*Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission*). Дело в том, что Конституция штата Аризона (статья IV, п. 1, § 1) позволяет избирателям принимать законы и конституционные поправки в порядке ГЗИ. Именно в таком порядке был принят закон о создании Аризонской независимой комиссии по перераспределению (AIRC) в целях решения проблемы манипуляции на выборах. Законодательный орган штата Аризона подал в суд

в 2012 году, утверждая, что создание AIRC нарушило пункт о выборах (раздел 4 статьи 1) Конституции США, согласно которому: «Время, место и порядок проведения выборов сенаторов и представителей устанавливаются в каждом штате его законодательным собранием; но Конгресс может в любое время своим законом установить или изменить правила проведения выборов, за исключением тех, которые касаются места выборов сенаторов». Суд отклонил жалобу законодательной власти, установив, что предыдущие решения Верховного суда «показывают, что термин «законодательная власть» в «пункте о выборах» относится к законодательному процессу, используемому в штате, определяемому конституцией и законами штата», и что законодательная власть в Аризоне «явно включает в себя право принимать законы по инициативе граждан».

Следующей проблемой, которая эффективно решается в опыте США является решение проблемы некомпетентности, актуальной для института непосредственной демократии. Понятно, что если инициаторы - группа граждан, то условие о качественном законопроекте вместе с отсутствием какой-либо помощи со стороны законодательного органа ведет к практической невозможности реализации права ГЗИ. Однако, даже если фактическим инициатором выступает какая-либо общественная организация, имеющая квалифицированных юристов, то у внешнего по отношению к государственным органам законодателя может не быть доступа ко всем ведомственным правовым актам, которые необходимо учитывать при написании законопроекта. В США в 16 штатах из 24 штатов, если гражданин не в состоянии подготовить законопроект сам, в легислатуру штата направляется просьба о разработке необходимого проекта закона. В таком случае просьба должна быть подписана не менее чем 25 избирателями.

Другим фактором, определяющим развитость данного института в США, является сложившееся гражданское общество. В американской литературе отмечается, что многочисленные некоммерческие организации, политические партии и иные группы интересов являются основными

субъектами инициативного процесса. При этом, для успешного продвижения своей инициативы такая группа интересов должна обладать как значительными финансовыми, так и человеческими ресурсами, а также иметь положительную репутацию в обществе<sup>47</sup>.

С начала 1980-х годов в США повышается использование ГЗИ. Профессор Калифорнийского университета Сьюзен Бандуччи связывает это с ослаблением влияния политических партий и повышением влияния групп, образованных по конкретному вопросу, а также общественным недовольством эффективностью законодательной власти<sup>48</sup>. В большинстве штатов с высоким уровнем использования института ГЗИ, в среднем проводится по три и более инициативной кампании за двухгодичный срок полномочий легислатуры. В Калифорнии власть граждан, осуществляемую посредством институтов прямой демократии даже называют «четвертой ветвью власти»<sup>49</sup>.

С другой стороны, зачастую ГЗИ в США становится инструментом в руках политических партий и кандидатов для поднятия уровня их общественной поддержки в период предвыборной кампании. Такие инициативы, внесенные ради процесса, а не результата, называют в литературе «крипто-инициативами»<sup>50</sup>. Например, в Калифорнии при низком уровне принятия инициатив (около 30%) и высоких издержках на инициативную кампанию количество инициатив увеличивается, что наводит американских исследователей на мысль, что принятие соответствующего законопроекта является не единственной целью группы интересов, которая его инициирует. Другой целью может быть, например, оказание давления на легислатуру штата<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Elizabeth Garrett. Direct democracy and public choice, USC Legal Studies Research Paper No. 08-20, University of Southern California Law School Los Angeles, CA 90089-0071

<sup>48</sup> Susan Banducci/ Direct legislation: when is it used and when does it pass?// Citizens as legislators, Ohio State University, USA, p. 109

<sup>49</sup> Там же, p. 111

<sup>50</sup> Там же.

<sup>51</sup> Elisabeth R. Gerber Pressuring Legislators through the use of initiatives: two forms of indirect influence// Citizens as legislators, Ohio State University, USA, p. 191



В Европе институт ГЗИ наиболее развит в ФРГ. В Германии ГЗИ существует только на уровне земель. В основу института положен второй вариант «европейской модели»: инициативная группа выдвигает инициативу, собирает необходимое количество подписей и вносит законопроект в Ландтаг. Ландтаг может отклонить инициативу по своему усмотрению и его решение будет окончательным. Однако, если законопроект имеет существенные недостатки, но в принципе является востребованным, то Ландтаг может предложить руководителю инициативной группы доработать проект или поручить разработку изменений либо дополнений к нему одному из комитетов. Решение Ландтага об отказе в принятии законопроекта, внесенного в порядке ГЗИ, должно быть мотивировано.<sup>52</sup>

Статистические данные об использовании ГЗИ в ФРГ свидетельствуют о ее востребованности и эффективности функционирования. Так, земля Баден-Вюртемберг входит в число слабо использующих данный институт, – инициировано 197 гражданских законодательных инициатив за 35 лет. Бавария превосходит все остальные федеральные земли, проводившие реформы с 1990 года: спустя 22 месяца после вступления в силу соответствующего закона в 1993 г. было зафиксировано более 330 гражданских законодательных инициатив<sup>53</sup>.

И в США, и в ФРГ несмотря на отсутствие института гражданской законодательной инициативы на федеральном уровне, хорошо развит институт общественных инициатив. С помощью портала “We the people” в США граждане этой страны могут вести диалог с парламентом, которые прислушиваются к обоснованным законодательным предложениям. В ФРГ функционирует Комитет Бундестага по петициям (Petitionsausschuss) для рассмотрения ходатайств и жалоб, которых поступает от 20 до 50 000 в течение созыва. За годы своего существования указанный комитет

---

<sup>52</sup> Газилова Р.Г., Касаткина Н.М., Крысенкова Н.Б., Лещенков Ф.А., Пилипенко А.Н., Трещетенкова Н.Ю., Чурсина Т.И. – М.: Издательство Государственной Думы, 2014 – С. 17

<sup>53</sup> Чеботарев, Г. Н., Иванова, К. А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти//Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 4. - С. 62

зарекомендовал себя как институциональный посредник между парламентом и гражданами в решении насущных вопросов нормативно-правового характера. Комитет по петициям фактически играет роль коллективного омбудсмена в ФРГ<sup>54</sup>.

Отдельного внимания заслуживает законодательная инициатива граждан Евросоюза (European citizens' initiatives (ECI)), так как ее правовое регулирование выглядит одним из самых прогрессивных в мире. Выдвигать инициативу могут как граждане, так и организации. Инициаторы создают специальный гражданский комитет, состоящий из 7 человек, имеющих гражданство 7 различных стран Европейского союза.

Инициатива регистрируется на специальной странице на сайте Европейской комиссии. Языком предложения может быть любой из 23 официальных языков союза. После регистрации инициативы инициаторы должны собрать не менее 1 миллиона подписей граждан Европейского союза, являющихся национальными представителями определенного количества государств — членов Европейского союза в срок не более 1 года. При этом для каждой страны установлен свой минимальный порог количества подписей, который необходимо преодолеть. Сбор подписей возможен как в традиционной, так и в электронной форме на специально созданном инициаторами сайте. Подписи проверяются национальными правительствами и затем направляются в Европейскую комиссию. В течение трех месяцев Европейская комиссия принимает решение об отклонении инициативы или ее передаче в Европейский парламент и Совет Европейского союза.

Первая законодательная инициатива граждан Европейского союза была зарегистрирована в 2012 г. В 2015 г. уже 2 инициативы находились на рассмотрении Европейской комиссии и еще 3 инициативы в процессе сбора подписей, а также три инициативы уже были рассмотрены. Еще 13

---

<sup>54</sup> Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. — Київ, 2015. — С. 17. — 40 с.

инициатив не набрали необходимого количества подписей<sup>55</sup>. В связи с этим, можно говорить о сложившейся практике функционирования института ГЗИ в Европейском союзе.

Интересно отметить, что при этом во многих странах внутри Европейского Союза ГЗИ эффективно не функционирует. Например, в Польше, Венгрии, Испании практика реализации ГЗИ на федеральном уровне так и не сложилась.

Таким образом, можно сделать вывод, что между масштабом реализации ГЗИ и ее эффективностью нет прямой взаимосвязи. Главным фактором, влияющим на то, заработает ли институт ГЗИ на практике, является реализуемость и практичность его механизма с учетом всех особенностей общества, в котором предполагается его функционирование.

Подводя итоги настоящей главы можно сказать, что в ходе сравнительного анализа отечественного и зарубежного опыта функционирования института ГЗИ установлена определенная взаимосвязь между демократическими традициями в обществе и длительностью существования в нем институтов непосредственной демократии в целом, и института ГЗИ в частности, и эффективностью реализации гражданами права ГЗИ на сегодняшний день. При этом в мировой практике существуют различные варианты моделей института ГЗИ, однако российский законодатель, воспринял только самую консультативную его модель.

---

<sup>55</sup> Кутейников Д.Л. Особенности регулирования гражданской законодательной инициативы в зарубежных странах//Конституция, государство и общество. – 2015. - №4. – С. 24.

### **ГЛАВА 3. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИИ**

#### **3.1 Гражданская законодательная инициатива на уровне субъектов Российской Федерации**

В первом параграфе второй главы были описаны возможные модели реализации права ГЗИ. В Российской Федерации все региональные законодатели восприняли «европейскую модель», причем в самом усеченном ее варианте: инициативные предложения граждан вносятся в представительный орган государственной власти, который рассматривает их и самостоятельно принимает по ним решения. Российский региональный законодатель решил полностью отказаться от предоставления дискреционных полномочий народу, оставив право решения вопроса о принятии законопроекта за законодательным органом. Исключение составлял только Закон Алтайского края от 28 ноября 1995 года № 25–ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае», уже упомянутый в предыдущей главе. Однако в настоящее время действует Закон Алтайского края 11.02.2002 № 3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае», в котором такая разница с другими субъектами РФ была устранена.

Различия в субъектах РФ присутствуют скорее не в модели права ГЗИ, а в механизме его реализации. Механизм правового регулирования - это совокупность специальных юридических средств, при помощи которых осуществляется регулирование общественных отношений<sup>56</sup>. Механизм осуществления ГЗИ разделен на несколько стадий. Стадия механизма правового регулирования – это его часть, имеющая самостоятельную задачу, свой набор юридических средств и завершающаяся определенным решением правоприменителя.

---

<sup>56</sup> Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. — М.: Юрайт-М, 2002. – С. 227

Обобщая законодательство субъектов РФ о ГЗИ, можно сказать, что процедура реализации народной законодательной инициативы имеет следующие стадии:

1. Создание инициативной группы.

В большинстве законов субъектов РФ установлена минимальная численность инициативной группы от 5 до 300 человек (например, Калужская область – 5 человек<sup>57</sup>, Амурская область – 100 человек<sup>58</sup>, Краснодарский край – 300 человек<sup>59</sup>, г. Москва – 50 человек<sup>60</sup>). Кроме того предусматривается специальная процедура образования инициативных групп с коллективной формой принятия решения (собрание, сход и т.п.).

Вместе с тем, представляются требования минимальной численности инициативной группы непонятными. Например, в Краснодарском крае инициативная группа должна состоять из не менее 300 членов, в Иркутской и Амурской областях – не менее 100 членов. Представляется, что такая большая группа – это неэффективная организационно-правовая форма в силу сложности принятия решений. Качество законопроекта никак не соотносится с количеством членов инициативной группы, а народную поддержку законопроекта показывают подписи жителей субъекта РФ, а не количество инициаторов законопроекта. В связи с этим требование к численности инициативной группы, выступает как ненужное затруднение реализации ГЗИ.

Наличие права законодательной инициативы связывается либо с проживанием на территории субъекта РФ<sup>61</sup>, либо с активным избирательным правом на территории субъекта РФ<sup>62</sup>). Представляется непонятной цель

---

<sup>57</sup> Закон Калужской области 06.05.1996 «О народной правотворческой инициативе» (с изменениями на 11 января 2011 года) // СПС «Кодекс»

<sup>58</sup> Закон Амурской области от 06.12.2016 №25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе» // Амурская правда, №168, 2016

<sup>59</sup> Устав Краснодарского края (ред. От 29.04.2016) // «Кубанские новости», 10.11.1993

<sup>60</sup> Закон г. Москвы 11.12.2002 № 64 «О гражданской законодательной инициативе в г. Москве» (в ред. Закона г. Москвы от 29.05.2013 N 27) // <https://duma.mos.ru>

<sup>61</sup> Напр. см. Закон г. Москвы 11.12.2002 № 64 «О гражданской законодательной инициативе в г. Москве» (в ред. Закона г. Москвы от 29.05.2013 N 27) // <https://duma.mos.ru>

<sup>62</sup> Напр. см. 1. Закон Брянской области 27.11.1997 «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу» (с изменениями от 07.08.2009) // СПС «Кодекс»

ограничения круга инициаторов по принципу оседлости. Совершенно очевидно, что раз законопроект распространяется на жителей субъекта РФ, то подписи в его поддержку должны быть собраны среди них. Однако, аналогичное ограничение среди инициативной группы сужает ее возможности без какой-то существенной причины. Приведем следующий пример. Допустим, инициаторам законопроекта в Калужской области была необходима юридическая помощь в оформлении инициативы как законопроекта, но в своем субъекте не смогли подобрать автора. Тогда они обратились к юридическому факультету Московского государственного университета с просьбой об оказании качественной юридической помощи. В итоге автором законопроекта стал житель г. Москвы. Отвечая на вопрос, зачем автора законопроекта следует наделить статусом инициатора с вытекающими из него правами и обязанностями, заметим, что лучшим докладчиком на заседании законодательного органа по рассмотрению законодательной инициативы будет автор законопроекта. Только автор сможет максимально грамотно и убедительно раскрыть идею и необходимость своего законопроекта. Таким образом, в этой ситуации автор законопроекта будет лишен права представлять свой законопроект на заседании законодательного органа, а другие инициаторы, допустим, не имеющие юридического образования не смогут ответить на вопросы региональных депутатов, что может послужить причиной непринятия законопроекта. Если жители субъекта, при должном уровне информированности, оказали поддержку законопроекту, то не важно, будут ли жителями субъекта все инициаторы.

## 2. Разработка законопроекта.

Требования к содержанию законопроекта можно разделить на общие и специальные. Общие требования можно вывести из принципов конституционного права. Во-первых, это ограничение предмета инициативы предметом ведения субъекта РФ или совместного ведения, вытекающее из принципа федерализма. Во-вторых, инициатива не может содержать

предложения, которые направлены на ограничение прав и свобод человека и их конституционных гарантий, что следует из принципа гуманизма.

Специальные требования причислены в ряде законов субъектов РФ. Они сформулированы определением круга вопросов, по которым инициатива не может быть внесена:

- досрочное прекращение или продление сроков полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

- персональный состав государственных органов и органов местного самоуправления;

- вопросы полномочий государственных органов и органов местного самоуправления;

- вопросы, связанные с бюджетом, налогами и сборами субъектов РФ и муниципальных образований;

- административно-территориальное деление субъекта РФ;

- принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

При этом во многих субъектах РФ специальные ограничения по кругу вопросов ГЗИ сопоставимы с ограничениями, применяемыми для референдума, а зачастую и превышают их. Такое желание законодателя «обезопасить» институт непосредственной демократии от решения вопросов, которое население решать не способно, непонятно при консультативном характере этого института. Если инициатива некомпетентна и нецелесообразна, она все равно не сможет пройти через законодательный орган. Так, в Мосгордуму обратилась инициативная группа жителей г. Москвы с законопроектом «О применении отдельных способов проверки обоснованности установления, изменения или применения цен (тарифов) на коммунальные услуги. Инициатива поднимала очень актуальную для жителей г. Москвы проблему и была направлена на обеспечение прав граждан. Инициатива не была зарегистрирована на основании п. ж ч. 5 ст. 1

Закона г. Москвы «О гражданской законодательной инициативе в г. Москве», в котором установлено, что «проект закона города Москвы, вносимый в порядке реализации права ГЗИ, не должен содержать вопросы о полномочиях органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления». В целом этот пункт может быть использован для отказа практически по любой инициативе: не так много правоотношений, имеющих большое общественное значение, в котором никак бы не участвовали органы власти<sup>63</sup>.

В большинстве субъектов РФ граждане могут инициировать только принятие обычных законов субъекта. Но встречаются и исключения. Например, в Иркутской области предметом ГЗИ может быть также проект закона о поправках в Устав Иркутской области, и даже проект нового Устава<sup>64</sup>.

По-разному также решается и вопрос о количестве законопроектов, вносимых одной инициативной группой в рамках одной кампании. Например, в законах Амурской области, Волгоградской области допускается внесение не более 1 законопроекта, а в Нижегородской области – возможность нескольких как взаимосвязанных, так и невзаимосвязанных законопроектов, при этом по взаимосвязанным законопроектам допускается общее голосование.

Ограничение по количеству законопроектов, представляется сужающим возможности инициаторов, так как зачастую какое-либо мероприятие нуждается в целом комплексе мер, установление которых невозможно в рамках только одного закона. С другой стороны, внесение нескольких взаимосвязанных законопроектов усложняет процесс принятия решения законодательным органом. Например, непонятно, влечет ли

---

<sup>63</sup> Отчет о деятельности Комиссии по организации работы Московской городской думы за 2013 год// <https://duma.mos.ru> (Официальный интернет-портал Московской городской думы)

<sup>64</sup> П. 3 ст. 4 Закона Иркутской области от 18 июня 2010 г. (в ред. от 9 октября 2014 г.) «О народной правотворческой инициативе» N 45-оз// СПС «Кодекс»



отклонение одного из взаимосвязанных законопроектов, отклонение всего пакета законопроектов.

Норма, предусматривающая возможность внесения не взаимосвязанных инициатив в рамках одной инициативной кампании в принципе не соответствует задаче и правовому механизму института ГЗИ и может ввести граждан, среди которых собираются подписи в заблуждение. В зарубежной литературе также отмечается важность требования единого предмета для инициативы<sup>65</sup>.

Вместе с тем не во всех законах субъектов РФ форма законодательной инициативы граждан недостаточно четко в них определена. Некоторые законы субъектов прямо указывают на какую-либо форму законодательной инициативы (например, Иркутская область – проект закона<sup>66</sup>, Ростовская область – законодательное предложение<sup>67</sup>). Однако, другие законы субъектов (Калужская область<sup>68</sup>) предполагают оба варианта, а из некоторых законов субъектов РФ о ГЗИ прямо не следует указание на конкретную форму инициативы. В таких субъектах, где при буквальном толковании закона о ГЗИ получается, что возможны как сформированная, так и несформированная ГЗИ, практика идет по пути рассмотрения только текстов законопроектов, а регламенты законодательных органов, как правило, не предусматривают механизма реализации таких инициатив, как предложение<sup>69</sup>.

3. Некоторые субъекты РФ предусматривают стадию предварительной экспертизы законопроекта, разработанного инициативной группой в

---

<sup>65</sup> Elizabeth Garrett. Direct democracy and public choice, USC Legal Studies Research Paper No. 08-20, University of Southern California Law School Los Angeles, CA 90089-0071

<sup>66</sup> Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. (в ред. от 9 октября 2014 г.) «О народной правотворческой инициативе» N 45-оз//СПС «Кодекс»

<sup>67</sup> Закон Ростовской области от 3 марта 2014 г. «О гражданской инициативе в Ростовской области» № 121-ЗС//<http://www.donland.ru> (официальный портал Правительства Ростовской области)

<sup>68</sup> Закон Калужской области 06.05.1996 «О народной правотворческой инициативе» (с изменениями на 11 января 2011 года)// СПС «Кодекс»

<sup>69</sup> См. об этом: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. — М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999. — С.288–289.

законодательном органе до начала кампании по сбору подписей<sup>70</sup>. Такая на сегодняшний день факультативная стадия для механизма ГЗИ в России представляется не просто положительной практикой, а необходимым его элементом. Предварительная экспертиза в законодательном органе, которому предстоит рассмотреть законопроект и вынести по нему решение, поможет сэкономить ресурсы инициативной группы и не собирать подписи в поддержку законопроекта, который будет впоследствии отклонен, даже если содержит хорошую законодательную идею. По итогам предварительной экспертизы возможно решение о направлении законопроекта на доработку или его принципиальное изменение, в то время как на стадии рассмотрения внесенного законопроекта такое решение уже невозможно, так как может повлечь искажение воли поддержавших законопроект граждан. Кроме того, в ходе предварительной экспертизы возможно обсуждение законопроекта и поиск компромисса по спорным вопросам между инициативной группой и законодательным органом, что обеспечит в дальнейшем более легкое принятие законопроекта.

В литературе предварительная экспертиза часто включается в стадию выдвижения инициативы, однако такой подход не отражает важности этого механизма. Предварительная экспертиза – это самостоятельная стадия законопроекта, имеющая самостоятельную задачу и свое итоговое решение.

#### 4. Регистрация инициативной группы.

Как правило, инициативная группа регистрируется законодательным органом или избирательной комиссией субъекта РФ, однако встречаются и оригинальные варианты, например, в Брянской области инициативная группа регистрируется в представительном органе муниципального образования.

Наиболее обоснованным выглядит вариант наделения функциями по регистрации инициативной группы, а в дальнейшем и по проверке собранных ею подписей избирательной комиссии. Наделение такими функциями

---

<sup>70</sup> Напр. ст.16 Закона Нижегородской области от 8 мая 2013 г. «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области» № 62-З//СПС «Кодекс»

законодательный орган субъекта РФ затрудняет механизм реализации права ГЗИ, так как требует от законодательного органа действий, не согласующихся с его правовой природой и, следовательно, дополнительные финансовые и человеческие ресурсы. Варианты регистрации инициативной группы в иных органах, такие, например, как привлечение представительного органа муниципального образования в Брянской области также представляются нецелесообразными. Возникает вопрос, зачем какому-то органу участвовать в процессе реализации ГЗИ только одним действием, причем довольно ответственным. Такой муниципальный орган может не сильно заботиться о соответствии пакета документов всем требованиям, так как не ему в дальнейшем работать с инициативой. Кроме того, возникает вопрос, почему инициативная группа будет собирать подписи на территории всего субъекта РФ, если она зарегистрирована в муниципальном органе конкретного района.

Для регистрации инициативная группа подает заявление, а также иные необходимые документы. Как правило, на этой стадии группа уже должна иметь готовый законопроект. Именно на стадии регистрации инициативная группа становится особым субъектом конституционно-правовых отношений и приобретает специальные права и обязанности, необходимые для дальнейшего участия в инициативном процессе. Применительно к данной стадии можно выделить следующее типичное упущение регионального законодателя: в законах субъектов РФ о ГЗИ не предусмотрена возможность повторной подачи заявления на регистрацию, если группе было отказано по формальным основаниям.

#### 5. Сбор подписей.

В некоторых законах субъектов РФ установлен срок для сбора подписей (в основном 60 дней), но в большинстве субъектов срок не установлен. Необходимо понимать, что срок вместе с количеством необходимых подписей может стать серьезным препятствием для граждан в реализации права законодательной инициативы. Например, в республике

Башкортостан необходимо собрать 15 тысяч подписей за 30 дней, что подразумевает почти полную невозможность этого реализации права<sup>71</sup>. По мнению Л. А. Нудненко, сбор подписей должен быть бессрочным<sup>72</sup>.

Наиболее разумным временным ограничением сбора подписей представляется срок в 6 месяцев до 1 года, чтобы не допускать того, что инициатива потеряет свою актуальность за период сбора подписей. Кроме того, бессрочный сбор представляется бессмысленным, потому что все равно активный сбор подписей будет происходить в первые месяцы после регистрации инициативной группы. Бессрочный сбор подписей вызовет также проблему невозможности автоматической отмены регистрации инициативной группы, и, следовательно, наличие одновременно нескольких инициативных кампаний по одному и тому же вопросу. С другой стороны, срок, применяемый большинством субъектов РФ на данный момент 60 дней представляется слишком коротким для сбора подписей, так как, например, этот период может совпасть с «сезоном отпусков» и не позволить инициативной группе набрать необходимое количество подписей.

Для определения легитимного количества подписей в поддержку ГЗИ применяется два подхода – указание абсолютного числа граждан, подписи которых необходимо собрать и указание процента от числа избирателей субъекта РФ. В отношении того, какой вариант предпочтительнее есть две точки зрения: установление абсолютного числа граждан упрощает процедуру выдвижения инициативы, поскольку освобождает инициативную группу и представительный орган власти (или избирательную комиссию) от необходимости вычисления процентного отношения и ведения споров, от какого числа избирателей необходимо вычислять конкретный процент. В то же время, применение процентного отношения объективизирует ситуацию<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> См. Приложение 2

<sup>72</sup> Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации//Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 2. - С. 31.

<sup>73</sup> О гражданской (общественной) законодательной инициативе: российский и зарубежный законотворческий опыт и правоприменение //Законодательное Собрание Нижегородской области. URL <http://www.zsno.ru/ru/materials/79/> (дата обращения: 10.06.2018).

Представляется, что применение абсолютного количества подписей избирателей предпочтительно, так как предотвращает отказы во внесении инициативы по формальному основанию несоответствия количества подписей, если сведения о числе избирателей в субъекте РФ на момент окончания инициативной кампании изменилось. В свою очередь региональному законодателю следует установить абсолютную цифру по определенной формуле на основе пропорции числа необходимых подписей к численности избирателей субъекта РФ, и изменять эту цифру при существенном изменении числа избирателей. Такой подход широко применяется в законодательстве к определению абсолютных показателей в целом, например, аналогичным образом устанавливается размер минимального размера оплаты труда в виде абсолютного показателя, который изменяется по мере роста инфляции.

В целом же разброс числа необходимых подписей в разных субъектах РФ достаточно большой – оно колеблется от 0,1% (Приморский край) до 5% (Республика Хакасия). Представляется, что при данной модели законодательной инициативы, предусматривающей полное усмотрение законодательного органа в вопросе о принятии законопроекта, логичнее установить в несколько раз меньше подписей, чем для проведения регионального референдума

В ч. 2 ст.3 Закона г. Москвы «О гражданской законодательной инициативе в г. Москве» установлено правило, что подписи жителей города Москвы, проживающих в одном районе, должны составлять не более 10 процентов от общего числа подписавшихся под петицией, а подписи жителей города Москвы, проживающих в одном административном округе, - не более 20 процентов от общего числа подписавшихся под петицией. Е.А. Хохлова негативно относится к такому правилу, так как инициатива может затрагивать только жителей какого-то округа или даже района<sup>74</sup>. Однако, в

---

<sup>74</sup> Хохлова Е.А. Народная правотворческая законодательная инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 3. - С. 57

соответствии с принципом subsidiarity, инициатива, касающаяся жителей одного округа или района должна решаться не на уровне закона субъекта РФ. Представляется, что сбор подписей в разных районах субъекта позволит отразить реальную картину поддержки законопроекта среди жителей такого субъекта.

6. Отдельной стадией можно выделить агитационную кампанию поддержку законопроекта, хотя нормы об агитации есть только в некоторых законах субъектов РФ, например, в Амурской и Иркутской области.

Закрепление в законе субъекта РФ права на проведение агитации представляется наиболее правильным – это позволяет наделить инициаторов специальными правами или предоставить дополнительные гарантии для упрощения процедуры сбора подписей. Например, В.В. Комарова отмечает положительную практику на муниципальном уровне закрепления гарантий предоставления инициативной группе платного эфирного времени на государственных и муниципальных телеканалах<sup>75</sup>. Можно было бы еще больше расширить такую гарантию, и, например, предоставлять бесплатную печатную площадь в региональной газете. В качестве положительной практики можно привести и статью 17 Закона Нижегородской области «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области», где закреплено право инициативной группы на опубликование законопроекта на официальном сайте Законодательного Собрания<sup>76</sup>.

Кроме того на стадии агитации было бы целесообразно закрепить нормы об общественном обсуждении законопроекта.

6. Проверка подписей и внесение законодательной инициативы в законодательный орган.

---

<sup>75</sup> Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex Russica = Русский закон. -2006. - № 3. — С. 459.

<sup>76</sup> Закон Нижегородской области от 8 мая 2013 г. «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области» № 62-3// СПС «Кодекс»

Как правило, существует два варианта, какой орган рассматривает пакет документов инициативной группы. Первый вариант – Избирательная комиссия субъекта РФ. В таком случае она проверяет соответствие количества подписей и вносит законопроект в законодательный орган субъекта РФ. Второй вариант – инициативная группа вносит инициативу со всеми материалами в законодательный орган, который либо самостоятельно проверяет подписные листы (например, в Амурской области этим занимается специально созданная Комиссия Законодательного Собрания по обеспечению осуществления народной правотворческой инициативы), либо передает их на проверку в избирательную комиссию (например, Тверская область).

Однако встречаются и оригинальные варианты внесения законодательной инициативы. Например, в Калужской области и Ростовской области инициатива вносится через депутата Законодательного Собрания. Данный вариант можно оценить отрицательно, так как он внесение законодательной инициативы в Калужской области через депутата фактически лишает инициативную группу прав и обязанностей, связанных с ее особым статусом на стадии рассмотрения законопроекта. Возникает вполне закономерный вопрос, зачем образовывать группу, собирать подписи и проходить все иные стадии процедуры осуществления права ГЗИ, если статус такого законопроекта будет приравниваться к законопроекту, внесенному депутатом, и, тем самым теряется особое общественное значение инициативы. Для инициаторов гораздо рациональнее просто заинтересовать кого-то из депутатов законодательного органа, и проводить работу с депутатским корпусом, а не населением.

7. Рассмотрение законопроекта законодательным органом и принятие решения по законопроекту.

Законы субъектов РФ определяют, что дальнейшее рассмотрение инициативы, внесенной гражданами, осуществляется в обычном порядке в соответствии с регламентами законодательных органов. Некоторые законы

субъектов (Иркутская область, Нижегородская область и др.) подчеркивают обязательность рассмотрения законопроекта. В связи с этим возникает вопрос, разве законопроекты, внесенные другими субъектами, не являются обязательными для рассмотрения? Представляется, что норма об обязательности рассмотрения не является какой-то дополнительной гарантией для права законодательной инициативы, а подчеркивает несовершенство работы законодательного органа. В связи с этим в законе о ГЗИ достаточно было бы нормы, отсылающей регламенту законодательного органа, устанавливающей, что все законопроекты, внесенные в надлежащем порядке, подлежат обязательному рассмотрению.

К сожалению, только в 5 субъектах РФ закреплено положение о сроках рассмотрения законопроекта, внесенного в порядке ГЗИ. Например, в п. 3 ст. 19 Закона Алтайского края «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» установлено, что «при условии успешного осуществления народной законодательной инициативы Алтайское краевое Законодательное Собрание рассматривает нормативный правовой акт в срок не позднее шестидесяти дней со дня принятия решения об успешном осуществлении<sup>77</sup>». Представляется, что отсутствие подобной нормы в законах других регионах – это большое упущение, так как срок принятия решения по инициативе является важной конституционно-правовой гарантией работы всего института.

Интерес представляет и положение Устава Волгоградской области, в котором говорится, что законопроекты и предложения, направленные в областную Думу в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, рассматриваются в первоочередном порядке<sup>78</sup>. Если Конституция закрепляет, что власть принадлежит народу, то народная законодательная

---

<sup>77</sup> Закон Алтайского края 11.02.2002 № 3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» (ред. От 31.05.2017) // СПС «Кодекс»

<sup>78</sup> Устав Волгоградской области от 24.02.2012 №1-ОД (принят Волгоградской областной Думой 14.02.2012) //Волгоградская правда. №35.29.02.2012.



инициатива должна быть высшей законодательной инициативой и рассматриваться в приоритетной порядке.

Большой проблемой представляется и то, что среди региональных законодателей сложилось мнение, что процедура ГЗИ заканчивается внесением законопроекта в представительный орган субъекта РФ. Только в Волгоградской области установлено правило об участии инициатора в законодательном процессе: «При рассмотрении Волгоградской областной Думой законопроекта, проекта постановления или поправок к проекту председатель и заместитель председателя инициативной группы являются лицами, представляющими данную законодательную инициативу<sup>79</sup>». Представляется, что наделение инициативной группы правом представлять свой законопроект является необходимым для всех субъектов РФ с наличием ГЗИ. Если инициативная группа не наделяется соответствующими правами, то законопроект будет представлен не автором, а только комитетом, который далеко не всегда заинтересован в его принятии, а просто обязан вынести его на рассмотрение. В качестве другого аргумента за наделение инициативной группы правами в законодательном процессе можно указать на тот факт, что все иные субъекты законодательной инициативы имеют право выступать с докладом на заседании законодательного органа, отвечать на вопросы депутатов, а на стадии второго чтения – вносить поправки и выступать против поправок других субъектов законодательной инициативы. На вопрос, почему такими правами наделены все субъекты законодательной инициативы, можно предположить только то, что законодатель считает граждан недостаточно компетентными. Однако, если инициативной группе удалось написать законопроект, который был зарегистрирован и внесен, то с задачей представлять его в законодательном органе инициативная группа также справится.

---

<sup>79</sup> Закон Волгоградской области от 3 июня 2014 года №80-ОД «О порядке осуществления права законодательной инициативы гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Волгоградской области»// СПС «Кодекс»

Если говорить о практике реализации института ГЗИ, то в нашей стране предпринимались единичные попытки по осуществлению такого права. Так, в Законодательном Собрании Тверской области в октябре 2014 г. была зарегистрирована первая инициативная группа граждан, разработавших законопроект об установлении ограничений розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков ("энергетиков"). Однако инициативная группа граждан все же не набрала необходимого количества подписей в поддержку проекта (в поддержку инициативы должны выступить не менее 5 000 граждан, проживающих на территории Тверской области и обладающих активным избирательным правом). Анализ причин недоведения инициативы до логического конца показал, что сбор подписей был организован преимущественно на территории города Твери, мнение иных муниципальных образований Тверской области осталось недостаточно учтенным; инициативу поддержали более пяти тысяч жителей Тверской области, однако тысяча подписей признаны недействительными из-за отсутствия паспортных данных подписавшихся, поскольку многие побоялись их указывать. Несмотря на относительную неудачу в реализации правотворческой инициативы, она все же достигла своей основной цели - привлекла внимание к проблеме, которая волнует жителей Тверской области<sup>80</sup>. На инициативу обратили внимание депутаты, и вскоре аналогичный закон был принят Законодательным Собранием Тверской области по инициативе депутатов в порядке ординарного законодательного процесса<sup>81</sup>.

В Свердловской области одной инициативной группой в порядке ГЗИ были выдвинуты сразу три законопроекта. Они встретили сопротивление Законодательного Собрания Свердловской области уже на стадии

---

<sup>80</sup> Галоян А.Р. Законодательство субъектов Российской Федерации о правотворческой инициативе граждан//Конституционное и муниципальное право. - 2017. - №3. - С. 36.

<sup>81</sup> В Тверской области продажу безалкогольных «энергетиков» ограничат специальным законом // Официальный сайт Законодательного Собрания Тверской области . URL: <http://www.zsto.ru/index.php/vse-novosti/7832-v-tverskoj-oblasti-prodazhu-bezalkogolnykh-energetikov-ogranichat-spetsialnym-zakonom> (дата обращения: 9.02.2019).

регистрации и были зарегистрированы только после решения суда. После этого проекты были переданы для публикации в «Областную газету», но та также отказалась их публиковать. После этого законопроекты были поддержаны уже депутатами от Коммунистической партии Российской Федерации, и внесены в порядке обычной законодательной инициативы. Таким образом, не прямое влияние ГЗИ все же оказала<sup>82</sup>. Анализ этого случая показывает, что, несмотря на обязательную регистрацию инициативы для законодательного органа и обязательную публикацию в областной газете проекта за неисполнение данных обязанностей не установлено никакой ответственности, что позволяет решать этим субъектам судьбу инициативы на свое усмотрение. Конечно, такие препятствия могут быть преодолены судебными решениями, но это чрезмерно усложняет и затягивает и без того сложный и долгий механизм ГЗИ. Этот факт подтверждает тезис о необходимости гарантии ГЗИ в виде административной ответственности обязанного субъекта, изложенный в пар. 3 главы 1.

Дальше всех смогла зайти инициативная группа в Иркутской области. В 2012 г. гражданам все же удалось внести инициативу в Законодательное Собрание Иркутской области, где она была отклонена<sup>83</sup>.

Таким образом, все попытки осуществления ГЗИ наталкиваются на существенные проблемы в регулирующем ее законодательстве. Исключением являются случаи, когда «отчаявшуюся» гражданскую законодательную инициативу «подхватывали» непосредственно народные избранники и уже от своего имени реализовывали в классическом виде законодательной инициативы<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Итоги 2013. "Народная инициатива" - действенный канал реализации гражданских законодательных инициатив в сети Интернет //Коммунистическая партия Российской Федерации. URL: <https://kprf.ru/dep/gosduma/activities/126896.html> (дата обращения: 9.02.2019).

<sup>83</sup> Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации//Проблемы права. - 2015. - №2. – С.57.

<sup>84</sup> Баранов П.П. Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровне//Философия права. – 2014. - № 2(63) – С. 68.

Анализ причин неэффективности института ГЗИ приводит к следующим результатам. В целом факторы, влияющие на эффективное функционирование ГЗИ, можно разделить на объективные и субъективные.

Объективными факторами являются отсутствие демократических традиций, и как следствие неразвитость гражданского общества и гражданской активности. ( Например, в США этот институт чаще всего активно используется в штатах, где он был учрежден в начале XX в., а в штатах, где он появился в конце XX в. Проходит всего 1-2 инициативных кампании в год (см. приложение 3)). Кроме того, реализация ГЗИ, то есть весь комплекс мероприятий по сбору подписей, регистрации инициативы, ее обсуждению и доведению всей необходимой информации до избирателей, проведению рекламной кампании требует значительных финансовых затрат. Следовательно, для того, чтобы найти финансирование на кампанию в поддержку инициативы, нужны сильные элементы гражданского общества, способные такие средства аккумулировать – некоммерческие организации, непарламентские политические партии, прочие «группы интересов».

Субъективными факторами можно назвать несовершенство правового регулирования ГЗИ и нежелание органов власти субъектов РФ содействовать ее развитию в сочетании с достаточным уровнем усмотрения при принятии решений по инициативе. Безусловно, с помощью правового регулирования можно справиться только с субъективными факторами. Но совершенствовать механизм можно и нужно, так как хотя бы один успешный случай реализации инициативы создаст положительный пример для всего общества. Чем раньше будет заложена правовая основа для развития этого института, тем быстрее он сможет пройти необходимый путь становления в обществе.

Представляется, что самый оптимальный способ решения проблемы несовершенства регионального законодательства – это закрепление наиболее важных прав, обязанностей и гарантий института ГЗИ на федеральном законодательном уровне. На сегодняшний день законодательство субъектов РФ, декларируя право ГЗИ, само же и лишает граждан возможности такое

право осуществить в силу явных и скрытых пробелов и иных существенных недостатков. Только некоторые законы субъектов РФ содержат какие-то из положений, абсолютно необходимых для любого законодательного акта о ГЗИ, при этом нет ни одного закона субъекта РФ, содержащего все необходимые гарантии, которые сделают реализацию ГЗИ возможной.

В литературе встречаются различные мнения о принятии модельного закона о ГЗИ, обязательного для субъектов РФ. Например, Д.Л. Кутейников считает, что императивное федеральное регулирование уничтожит и без того слабо развитую диспозитивность регионального регулирования. П.П. Баранов, напротив, утверждает, что субъекты РФ все равно так или иначе копируют законы о ГЗИ друг у друга, но при этом качество этих законов оставляет желать лучшего.

Представляется, что утверждение о сохранении диспозитивности регионального законодательства не совсем верно. Сейчас эта диспозитивность выражается в том, что в законах субъектов РФ о ГЗИ отсутствует то или иное важное право, обязанность или гарантия, что нарушает внутреннюю логику института ГЗИ и препятствует ее реализации на практике. Возникает вопрос, нужна ли такая диспозитивность? Не будет ли лучшим вариантом создать основу для регионального законодательства в виде качественного начуно-обоснованного закона, который в некоторых своих положениях будет содержать конкретные варианты или диапазоны каких-то критериев, оставленных на усмотрение субъекта.

Подводя итоги настоящего параграфа, можно сделать вывод, что существующее на данный момент регулирование реализации права ГЗИ представляется неэффективным. При этом принятие федерального закона, закрепляющего минимальные гарантии реализации права ГЗИ, представляет особую важность для совершенствования института ГЗИ. Подробнее предложение о законодательном регулировании ГЗИ в России будет описано в настоящей главе.

### **3.2 Российская общественная инициатива: опыт использования и перспективы развития механизма**

Как известно, в России на федеральном уровне отсутствует институт гражданской инициативы. Но в 2012 г. в связи с Указом Президента РФ от 7.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» был создан смежный институт общественной инициативы на федеральном уровне, правовые и технологические основы, а также практику реализации которого следует отдельно проанализировать с целью выявления опыта, который можно взять за основу при формировании института ГЗИ на федеральном уровне.

Российская общественная инициатива – это предложение гражданина России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Предложение может быть адресовано любым, как законодательным, так и исполнительным федеральным органам власти, органам власти субъектов РФ, а также органам местного самоуправления. Технологической основой Российской общественной инициативы является одноименная интернет-платформа.

В литературе отмечается, что особая знаменательность института российской общественной инициативы состоит в том, что к форме непосредственной демократии подключаются Интернет-ресурсы<sup>85</sup>. Именно использование сети «Интернет», как предполагается авторами проекта, способно создать систему прямых и обратных связей между органами государственной власти, гражданским обществом и отдельными гражданами в едином информационном пространстве. До сих пор создание таких связей в масштабе нашей большой страны было крайне затруднительно. Таким образом, предпосылкой создания Российской общественной инициативы стал технологический прогресс.

---

<sup>85</sup> Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления//Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 1 – С. 5

Согласно вышеупомянутому Указу Президента РФ Российская общественная инициатива имеет следующий механизм ее реализации:

1) Каждый гражданин, достигший возраста 18 лет, пройдя идентификацию через портал государственных услуг, может направлять общественные инициативы или голосовать за уже существующие инициативы.

2) Размещению общественной инициативы предшествует обязательная предварительная экспертиза, срок проведения которой не должен превышать два месяца. Инициативы, противоречащие ст. 6 Федерального закона «О референдуме» отклоняются.

3) Если общественная инициатива адресована органам федеральным органам власти, то она должна набрать не менее 100 тысяч голосов прошедших соответствующую идентификацию граждан. Адресованная органам власти субъекта РФ или органам местного самоуправления инициатива должна набрать не менее 5% голосов граждан, проживающих на территории субъекта или муниципального образования. Срок подачи голосов за инициативу составляет 1 год.

4) Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку, направляется в экспертную рабочую группу (ЭРГ) соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта.

5) По результатам рассмотрения общественной инициативы ЭРГ в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке (или об отказе в разработке) соответствующего нормативного правового акта.

Основная проблема Российской общественной инициативы заключается в незаконченности ее механизма. На пятом этапе четкое правовое регулирование ее механизма и заканчивается.

К правовым основам Российской общественной инициативы также можно отнести распоряжение Правительства РФ 13.04.2013 №601-Р о создании ЭРГ, а также распоряжения о ее персональном составе. Однако положение о полномочиях ЭРГ отсутствует. То есть, дальнейшие действия ЭРГ при даче положительного заключения на инициативу нигде не определены. Из Указа также прямо не вытекает, какой субъект права законодательной инициативы должен готовить законопроект во исполнение общественной инициативы и вносить его в Государственную Думу.

Следующий вопрос, которым задаются конституционалисты при анализе правовых основ Российской общественной инициативы: почему проект, оформленный на государственном уровне, с активным вовлечением представителей органов государственной власти, изначально формируется за счет средств некоммерческой организации, которая занимается предварительной экспертизой всех поступающих на платформу инициатив. Это позволяет задуматься о степени государственной заинтересованности в деятельности механизма общественных инициатив.

Из анализа результатов работы проекта «Российская общественная инициатива», опубликованных на портале в разделе «Решение принято» на Интернет-портале<sup>86</sup>, видно, что ни одна российская общественная инициатива, набравшая 100 тысяч голосов не получила положительного заключения ЭРГ. Причина, как представляется, проста: если ЭРГ даст положительное заключение – с этой инициативой придется дальше что-то делать, а дальнейшей процедуры реализации данной инициативы нет.

Но еще интереснее то, что в том же разделе «Решение принято» содержится и инициативы, отмеченные как реализованные. Например, инициатива по запрету увеличения звука при рекламе на телевидении и инициатива по упрощению судебной процедуры сноса самовольных построек на государственной (муниципальной) земле. Если к отказным решениям приложены отрицательные заключения ЭРГ, то к положительным – только

---

<sup>86</sup> Решение принято // Российская общественная инициатива. URL: (дата обращения: 9.02.2019).



соответствующие федеральные законы о внесении изменений в Федеральный закон от 13.03.2006 N 38-ФЗ «О рекламе» и в Гражданский кодекс Российской Федерации.

Вместе с тем законопроект о поправках к Федеральному закону «О рекламе» был разработан Правительством Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации и внесен без какой-либо ссылки на решение ЭРГ. Так, в пояснительной записке к законопроекту о внесении изменений в ФЗ «О рекламе» написано следующее: «Поручением Президента РФ от 31 января 2013 г. № Пр-141 Правительству РФ поручено разработать и принять техническое решение по приведению громкости звука рекламы в соответствие с громкостью звука прерываемых ею передач». Более того, Президент дал поручение о разработке данного законопроекта 31 января 2013 г., а РОИ начала работу с апреля 2013 г. При этом, инициатива о запрете увеличивать звук при рекламе набрала 10684 голоса, когда по правилу инициатива должна набрать 100 тыс. голосов.

Аналогичным образом «подогнаны» и иные положительные решения по общественным инициативам. Например, инициатива «упростить процедуру сноса самовольных построек» набрала всего 478 голосов, но присутствует в разделе реализованных с помощью данной платформы инициатив. Таким образом, исполненные законопроекты вообще нельзя считать положительным опытом работы Российской общественной инициативы. Как отмечается в литературе, создается впечатление, что власть поддерживает только те петиции, которые считает нужными, не учитывая результаты голосования. В результате дискредитируется идея создания Российской общественной инициативы<sup>87</sup>.

Несмотря на явную неэффективность результатов работы Российской общественной инициативы, ее опыт показывает, что многие граждане нашей страны в Интернет-пространстве занимают активную гражданскую позицию,

---

<sup>87</sup> Волошинская А.А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы электронной демократии//Власть. - 2016. - №1 – С. 48

и готовы изучать предлагающиеся законопроекты, отдавать голоса в их поддержку и публиковать просьбы, например, в социальных сетях, к и другим гражданам проголосовать за понравившуюся инициативу.

Как показывает зарубежный опыт, приведенный во второй главе, институт гражданской законодательной инициативы в Европе активно развивается только в Европейском Союзе, где, в условиях большого масштаба этого надгосударственного образования, все первые этапы процедуры реализации ГЗИ протекают в сети «Интернет». Таким образом, опыт сбора подписей за инициативу при помощи Интернет-платформы необходимо применять и к институту ГЗИ на региональном уровне и, в перспективе, на федеральном уровне. Некоторые конституционалисты, например, А.А. Волошинская, уже сейчас говорят, что Российская общественная инициатива – это гражданская законодательная инициатива на начальном этапе ее формирования<sup>88</sup>.

Однако сбор подписей только в сети «Интернет», как это происходит в Европейском Союзе, на данный момент также невозможен, так как может повлечь нарушение равенства прав граждан. На 21 января 2018 года, по данным ВЦИОМ, пользовались интернетом 80% совершеннолетних россиян, причем 61% опрошенных - практически ежедневно<sup>89</sup>. На первый взгляд, 80% граждан - это достаточная цифра для принятия легитимных решений. Однако, пользователей сети, активно интересующихся политической жизнью страны гораздо меньше. Кроме того, если собирать подписи в сети «Интернет», то некоторые социальные группы, например, пенсионеры или сельские жители могут быть большей частью исключены из агитационной кампании в поддержку ГЗИ. Поэтому, для ГЗИ допустимо дать возможность собирать не более половины подписей при помощи сети «Интернет».

При этом, учитывая, что технические вопросы, связанные с функционированием интернет-платформы по сбору подписей в поддержку

---

<sup>88</sup> Там же. С. - 49

<sup>89</sup> Пользование Интернетом // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: [https://wciom.ru/news/ratings/polzovanie\\_internetom/](https://wciom.ru/news/ratings/polzovanie_internetom/) (дата обращения: 9.03.2019).

инициатив, для большинства людей малопонятны, полезными были бы разъяснительные мероприятия, демонстрирующие ее возможности, в том числе степень и механизм ее защиты.

Можно привести еще один аргумент против сбора всех подписей в поддержку ГЗИ в сети «Интернет» по аналогии с Российской общественной инициативой. Вполне возможно представить ситуацию, когда любое, даже непопулярное государственное решение может быть зарегистрировано как ГЗИ, и проведена кампания по искусственной организации поддержки такой инициативы или даже организована простая «накрутка голосов». Такая манипуляция общественным мнением может быть использована для снятия с власти ответственности за непопулярные меры.

Многими учеными также утверждается, что сложная процедура идентификации пользователей, поддерживающих инициативу, составляет проблему для осуществления инициативного процесса в сети «Интернет». Представляется, что усложненная процедура идентификации допустима по принципу «из двух зол», так как позволяет бороться с более острой проблемой накрутки подписей. Если гражданина будет реально волновать тематика законодательной инициативы, и он знает, что возможно такая инициатива будет реализована, он потратит время на регистрацию. При этом в ходе дальнейших стадий прохождения инициативы не будет возникать вопроса о ее легитимности и о действительной воле граждан.

Главное, что можно извлечь из опыта проекта «Российская общественная инициатива» – это учет принципа системности правовых норм при конструировании в последующем института ГЗИ. В самом деле, с помощью какого механизма инициатива, одобренная ЭРГ, может быть включена в повестку обсуждения парламента? Рекомендации ЭРГ адресованы преимущественно Государственной думе, Общественной палате и Правительству РФ. Однако деятельность этих органов четко регламентируется действующим законодательством, которое не содержит прямых указаний на необходимость даже изучения (не говоря об учете)

мнения ЭРГ или каких-либо иных результатов работы РОИ<sup>90</sup>. Таким образом, судебное оспаривание действий или бездействия ЭРГ становится невозможным. Правовой основой для ГЗИ должно стать специальное законодательство, содержащее все права и обязанности участвующих субъектов, а также соответствующие нормы должны быть отражены и в Регламенте Государственной Думы.

Помимо всего этого при создании платформы для электронной демократии следует проводить работу по повышению ее известности среди населения, а также создание блоков статистики, аналитики, открытых данных о посещении портала и иные мероприятия в соответствии с принципом гласности. Также хорошим предложением является обязательная публикация в СМИ инициатив, набравших 10 тысяч голосов<sup>91</sup>. В таком случае инициативную кампанию будет проще начинать со сбора голосов в сети, а реальный сбор подписей проводить уже к инициативе, имеющей некоторую известность и поддержку.

Таким образом, можно сделать вывод, что опыт Российской общественной инициативы вполне можно использовать для создания специализированной *государственной* интернет-платформы для сбора подписей в поддержку гражданских законодательных инициатив.

### **3.3 Возможности создания института гражданской законодательной инициативы на уровне Российской Федерации и предложения по его правовому оформлению**

В предыдущих параграфах был рассмотрен механизм осуществления ГЗИ на уровне субъектов РФ, а также механизм общественной инициативы, существующий на уровне Российской Федерации в целом. В настоящем параграфе будут проанализированы возможности, которые, как представляется, имеются для функционирования полноценного института

---

<sup>90</sup> Волошинская А.А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы электронной демократии//Власть. - 2016. - №1 – С. 49

<sup>91</sup> Давыдова М.Л., Гончарова А.А. Проблемы и перспективы реализации проекта «Российская общественная инициатива» // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд.. — 2015. — № 2. — С. 64.

ГЗИ на уровне Российской Федерации с помощью уже существующих или новых механизмов ее осуществления, а также будут сделаны предложения по правовому оформлению таких возможностей.

Возможность для граждан внести в Государственную Думу проект федерального закона теоретически воплощается в жизнь двумя путями - с внесением в Конституцию Российской Федерации такого права напрямую, или же косвенным образом. Если создавать в нашей стране нового субъекта права законодательной инициативы, то без поправки в ст. 104 Конституции Российской Федерации обойтись будет невозможно. На законодательном же уровне возможны и иные схемы учета ГЗИ с помощью создания соответствующей обязанности по внесению инициативы в законодательный орган иным субъектом права законодательной инициативы.

В научной литературе по конституционному праву неоднократно отмечается важность такого свойства конституции, как стабильность. Так, В.Д. Зорькин отмечает, что «именно в Конституции мы получили тот правовой фундамент, который обеспечил политическую, экономическую, социальную целостность России<sup>92</sup>». В связи с этим рассмотрим сначала вариант наделения граждан возможностью вносить законодательные предложения без внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. В этом случае внесение ГЗИ в Государственную Думу возможно лишь уже наделенным таким правом субъектом, на которого законодательно должна быть возложена такая обязанность.

Представляется, что такие субъекты законодательной инициативы должны быть как-то связаны с инициативной группой граждан, и быть по своей правовой природе их представителями. Поэтому субъектами, обязанными внести законодательную инициативу в Государственную Думу, могли бы стать:

1. Депутат Государственной Думы.

---

<sup>92</sup> Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). — 3-е изд., пересмотренное. — М.: Норма, 2013. — 1040 с.

Путем соответствующих изменений в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» теоретически можно обязать депутата, избранного от соответствующего одномандатного избирательного округа (по месту регистрации инициативной группы), внести в Государственную Думу законопроект, получивший необходимую народную поддержку.

## 2. Законодательный орган соответствующего субъекта РФ.

Для реализации этого пути требовалось бы внести необходимые изменения в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Также целесообразно было бы уведомлять обязанного субъекта о начале инициативного процесса и предложить участие в разработке законопроекта, чтобы такой субъект ознакомился с инициативой, с которой ему будет необходимо работать, уже на начальной стадии инициативного процесса.

Следует заметить, что аналоги таких косвенных вариантов уже были закреплены в законодательстве в отдельных субъектах РФ, например, в Калужской и Нижегородской области, однако, на практике они не реализовывались. Это связано с тем, что институт ГЗИ как институт непосредственной демократии теряет свою сущность. Автором законопроекта при его рассмотрении в таком случае будут не граждане, а депутат или представительный орган, что значительно сужает права инициативной группы и ведет к потере общественного значения такого законопроекта. Таким образом, можно сделать вывод о том, что косвенные способы наделения граждан правом законодательной инициативы недостаточно эффективны и не соответствуют правовой природе права ГЗИ. Гораздо более соответствующим положению статьи 3 Конституции Российской Федерации о народовласти будет создание нового субъекта законодательной инициативы – группы граждан.

По мнению Л.А. Нудненко и М.А. Поповой, прямое право законодательной инициативы для граждан должно быть регламентировано специальным федеральным законом. Данными авторами уже была предложена Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации»<sup>93</sup>. Однако, в данной концепции не объясняется, на каком основании федеральным законом регламентируется право граждан, которое можно отнести к категории конституционных. Дело в том, что ст. 104 Конституции Российской Федерации содержит исчерпывающий перечень субъектов, обладающих правом вносить законопроекты в Государственную Думу. Следовательно, наделение таким правом граждан на законодательном уровне будет неконституционным. Таким образом, для принятия федерального закона, регламентирующего право ГЗИ, требуется изменение Конституции в виде наделения граждан правом законодательной инициативы и отсылочной нормы к соответствующему закону.

Как отмечалось выше, главной проблемой наделения граждан напрямую конституционным правом ГЗИ становится конфликт с принципом стабильности конституции. Однако, стабильность Конституции не предполагает ее неизменность. Напротив, Конституцию можно и нужно развивать в направлении раскрытия ее демократического потенциала. На момент разработки Конституции право законодательной инициативы для граждан не было предусмотрено, однако, этот пробел можно исправить. Конституция СССР 1977 г., а также целый ряд конституций зарубежных стран показывают, что право ГЗИ относится к основным политическим правам граждан и требует закрепления на высшем уровне правового регулирования.

Чтобы конституционно закрепить на федеральном уровне власти институт ГЗИ, достаточно внести точечную поправку в ст. 104 Конституции

---

<sup>93</sup> См. Нудненко, Л. А., Попова, М. А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» //Конституционное и муниципальное право. -2008. - № 9. - С. 5 – 8.

Российской Федерации, перечисляющей субъектов, которым принадлежит право законодательной инициативы. Ст. 104 расположена в главе 5 Конституции РФ, что означает, что ее изменение не повлечет прекращения действующего основного закона страны. Согласно ст. 136 Конституции РФ поправки к главам 3-8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации<sup>94</sup>. На практике описанная процедура зачастую не вызывает особых затруднений. Например, 5 ноября 2008 года, выступая в Кремле с ежегодным Посланием к Федеральному собранию, Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев предложил внести изменения в Конституцию России 1993 года об увеличении срока полномочий Президента Российской Федерации с 4 до 6 лет. 11 ноября 2008 года Президент внёс проекты соответствующих поправок в Конституцию в Государственную думу. К 22 декабря 2008 года вся процедура по внесению поправок в Конституцию, включая одобрение законодательными органами субъектов, была завершена, а 30 декабря 2008 г. соответствующий закон о поправке в Конституцию был подписан Президентом<sup>95</sup>.

Поправка к ст. 104 Конституции в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» вносится на основании закона о поправке к Конституции Российской Федерации<sup>96</sup>. Текст такого закона предлагается в Приложении 4.

В соответствие с данной поправкой к Конституции правовое регулирование реализации права законодательной инициативы будет

---

<sup>94</sup> Конституция Российской Федерации//«Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

<sup>95</sup> Дмитрий Медведев подписал законы о поправках в конституцию РФ об увеличении сроков деятельности президента и парламента // Информационное агенство Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/1106803.html/> (дата обращения: 10.02 .2019).

<sup>96</sup> Федеральный закон от 04.03.1998 N 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», № 10, 09.03.1998. Ст. 1146.



осуществляться специальным законом. Закон о ГЗИ не только урегулирует отношения по участию граждан в федеральном законодательном процессе, но и позволит совершенствовать институт ГЗИ в субъектах РФ, обозначив минимальные гарантии прав граждан в инициативном процессе. В Приложении 5 приводится концепция такого законопроекта.

При создании института ГЗИ на федеральном уровне необходимо определиться и с субъектом этого института. Исходя из советского опыта, можно предположить, что субъектом права ГЗИ могли бы стать как граждане, так и их объединения. Если в масштабе отдельного субъекта РФ гражданам вполне реально провести кампанию в поддержку своей инициативы, то на федеральном уровне главной проблемой реализации права законодательной инициативы становится охват значительного числа субъектов РФ и размер нашей страны.

Представляется, что общественные объединения могли бы играть ведущую роль в процессе сбора подписей в поддержку ГЗИ на федеральном уровне власти. Группа граждан, объединившаяся для какой-то конкретной инициативы, не сможет аккумулировать значительные финансовые и людские ресурсы, необходимые для проведения результативной кампании в поддержку ГЗИ в масштабе страны. Общественные же объединения кроме ресурсов, имеют свою организационную структуру. Так, согласно ст. 14 ФЗ «Об общественных объединениях» под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность на территориях более половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства.

В силу отсутствия у инициативной группы граждан территориальных подразделений, для нее будет проблематичным собирать подписи не только в одном или нескольких субъектах РФ, но и по всей стране. Только если инициатор имеет соответствующую структуру, у него появляется реальный шанс выполнить требование о сборе подписей в разных регионах, которое,

логично предположить, будет среди требований к сбору подписей в поддержку федеральной законодательной инициативы, и, при этом, уложиться в срок сбора подписей. Кроме всего этого, крупные общественные объединения уже имеют сложившуюся в обществе репутацию, что также облегчит для них процесс сбора подписей, в отличие от только что образовавшейся группы инициаторов.

Тем не менее, общественное объединение в инициативном процессе представляет собой не нового субъекта ГЗИ, а по сути всю ту же группу граждан, реализовавшую свое конституционное право на объединение. Рассматривать общественные объединения в качестве еще одного субъекта законодательной инициативы, опираясь на советский опыт, в современных условиях невозможно. В соответствии со ст. 19 ФЗ «Об общественных объединениях» иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации могут быть учредителями и участниками общественных объединений. Таким образом, наделение общероссийских общественных объединений как таковых правом законодательной инициативы, даже при условии сбора ими определенного количества подписей, будет неконституционным и нарушающим суверенитет Российской Федерации.

В связи с тем, что общественные объединения не могут быть субъектом законодательной инициативы, таким субъектом могут выступать только граждане. При этом целесообразность использования организационных и финансовых ресурсов общественных объединений выходит за пределы вопроса о субъекте права ГЗИ, а составляет вопрос реализации такого права.

Однако, в связи с тем, что общественные объединения могут оказать существенную помощь в реализации права ГЗИ, необходимо также внести изменения в Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях», чтобы законодательно закрепить за общественными объединениями соответствующие права, дополнив статью 27 указанного

федерального закона правом содействовать в реализации гражданами права законодательной инициативы, оказывать помощь по проведению агитации и сбору подписей в поддержку ГЗИ в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации или органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Механизм, реализации ГЗИ, используемый в субъектах РФ, нельзя полностью переносить на федеральный уровень власти, потому что, если он труднореализуем в условиях небольшой общности граждан, то в условиях целой страны он будет полностью неосуществим. Существующий механизм реализации права ГЗИ следует адаптировать для масштабов Российской Федерации с учетом зарубежного опыта и опыта Российской общественной инициативы.

Представляется, что при организации процесса реализации ГЗИ следует использовать современные технологии. Как уже было отмечено в предыдущем параграфе, половину подписей вполне допустимо собирать в сети «Интернет». Для того чтобы обеспечить надлежащую идентификацию граждан, поддерживающих инициативу, такой сбор должен проходить на единой государственной Интернет-платформе, где аккумулируются все актуальные на данный момент инициативы.

К другой половине подписей, собираемых традиционным способом, следует предъявить требование охвата не менее половины субъектов РФ при минимальной численности подписей, которые необходимо собрать для каждого из половины субъектов. Такая мера будет способствовать выявлению действительной воли граждан на территории всей страны.

Как было уже указано в предыдущих главах, создать эффективный механизм реализации ГЗИ невозможно, если не предусмотреть в нем ответственность за нарушения при реализации гражданами такого права.

Для закрепления ответственности за действия, приводящие к невозможности реализации права законодательной инициативы граждан, предлагается выделение отдельных составов в Кодексе об административных

правонарушениях Российской Федерации. Для этого могут быть внесены следующие изменения в главу 5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации:

1. В статье 5.6 предусмотреть ответственность за нарушение прав *членов инициативной группы* наряду с ответственностью за нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации, дополнив соответствующими словами название и диспозицию данной статьи.

2. В статье 5.8 предусмотреть наряду с ответственностью за нарушение предусмотренных законом порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, ответственность за нарушение предусмотренных законом порядка и условий проведения *агитации по вопросам внесения в законодательный орган ГЗИ*, дополнив соответствующими словами название и диспозицию данной статьи.

При этом вносить изменения в статьи Кодекса об административных правонарушениях, предусматривающие ответственность самих кандидатов и участников инициативной группы по вопросу проведения референдума, в отношении участников инициативной группы по вопросу внесения ГЗИ представляется нецелесообразным в силу отсутствия общественной опасности таких нарушений со стороны инициативной группы по вопросу внесения ГЗИ. Если в случае выборов или референдума списки кандидатов или вопрос референдума напрямую выносятся на народное голосование, то в случае ГЗИ ее законность и обоснованность будет оценивать профессиональный орган власти. Можно сказать, что инициативная группа является «слабой стороной» в данных конституционно-правовых отношениях, в связи с чем такое смещение баланса в вопросе

ответственности субъектов правоотношения, возникающего по поводу законодательной инициативы граждан, является оправданным. Следовательно, в случае нарушений установленного порядка проведения агитации или сбора подписей в поддержку ГЗИ для инициативной группы будет достаточно конституционно-правовой ответственности в виде невозможности внесения такой инициативы в законодательный орган.

Таким образом, при создании механизма реализации права ГЗИ инициативы на уровне Российской Федерации, то не стоит брать за основу региональное законодательство, о проблемах которого уже было написано выше, а стоит разработать отдельный федеральный закон, в основе которого будет учтен принцип научной обоснованности, а также принцип системности правовых норм. В свою очередь, на такой федеральный закон, логически советуемый правовой природе и структуре института ГЗИ, должен будет ориентироваться региональный законодатель.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Гражданская законодательная инициатива является консультативным институтом непосредственной демократии, который наиболее близко соприкасается с демократией представительной. На сегодняшний день тенденция перехода к гражданскому обществу вызывает объективную потребность связать между собой различные формы демократии и обеспечить их взаимосвязь и взаимодействие для создания единой системы народовластия в нашей стране. Для этой цели как нельзя лучше подходит гражданская законодательная инициатива.

Тем не менее, гражданская законодательная инициатива в том виде, в котором она существует на сегодняшний день в России, не может обеспечить реализацию потребностей гражданского общества в диалоге с властью. Основная проблема заключается во фрагментарности правового регулирования гражданской законодательной инициативы и в том, что такое регулирование осуществляется исключительно на уровне законодательства субъектов РФ. Из этого вытекают все последующие проблемы, главные из которых были выделены в ходе исследования.

Во-первых, ни в законодательстве субъектов, ни в научной литературе не сформировалось единого понятия для демократического института, позволяющего гражданам вносить свои предложения в законодательный орган, что ведет к его путанице со смежными институтами. В качестве одного из выводов в работе было предложено название «гражданская законодательная инициатива», как наиболее полно отражающее субъект и объект данного института.

Во-вторых, в законодательстве о гражданской законодательной инициативе отсутствует правовое закрепление всех необходимых элементов конструкции данного института. Такими элементами являются субъекты отношений по реализации права гражданской законодательной инициативы, их права и обязанности, объект и предмет таких отношений. При этом не

менее важными элементами представляются также принципы осуществления гражданской законодательной инициативы и такие гарантии данного права, как сроки для отдельных его стадий и ответственность за воспрепятствование в его осуществлении.

Если ставить цель по созданию постоянно действующего, дающего реальные результаты института гражданской законодательной инициативы, то необходимо, прежде всего, выстраивать механизм его правового регулирования. Предполагается, что такой механизм, должен быть выстроен по принципу «пирамиды», начиная с Конституции Российской Федерации. В связи с этим одним из результатов исследования стало предложение о точечной поправке к статье 104 Конституции. В соответствии с такой поправкой следующим элементом механизма гражданской законодательной инициативы в Российской Федерации должен стать федеральный закон, закрепляющий основные вышеперечисленные элементы такого института. В свою очередь, на такой федеральный закон должен будет ориентироваться региональный законодатель при регулировании института гражданской законодательной инициативы на уровне субъекта РФ, а также иные органы при издании подзаконных нормативно-правовых актов.

Обобщая результаты исследования, можно сказать, что в условиях современной российской правовой системы институт гражданской законодательной инициативы возможно нормативно оформить при системном подходе к его правовому регулированию. Итогом исследования стало комплексное предложение по введению института гражданской законодательной инициативы в правовую систему Российской Федерации.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.)// «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 09.05.1994, № 2. Ст. 74.
3. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // «Собрание законодательства РФ», 22.05.1995, № 21. Ст. 1930.
4. Федеральный закон от 04.03.1998 N 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», № 10, 09.03.1998. Ст. 1146.
5. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42. Ст. 5005.
6. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 17.06.2002, № 24. Ст. 2253.
7. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»// «Собрание законодательства РФ», 14.01.2002, N 2, ст. 133.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40. Ст. 3822.



9. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 11.04.2005, № 15. Ст. 1277.
10. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19. Ст. 2060.
11. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции»// «Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, № 7. Ст. 900.
12. Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива»)// «Собрание законодательства РФ», 11.03.2013, № 10. Ст. 1019.
13. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 23.03.2018) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// СПС «КонсультантПлюс»

### **Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации**

14. Конституция Республики Алтай (Основной закон) (принята Законом РА от 07.06.1997 № 21-4 (ред. от 07.07.2015) // Звезда Алтая, 01.06.2007, № 127-128.
15. Конституция Удмуртской Республики (ред. от 31.03.2016) (Принята Постановлением Верховного Совета УР от 07.12.1994 № 663-ХП)// Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики (<http://www.udmurt.ru>)
16. Конституция Республики Хакасия (принята на XVII сессии ВС РХ (первого созыва) 25.08.1995) // Вестник Хакасии. - № 25. – 1995.

17. Устав Краснодарского края (ред. от 29.04.2016) // «Кубанские новости», 10.11.1993
18. Устав Приморского края от 06.10.1995 № 14-КЗ (принят Думой Приморского края 12.09.1995 г.) (в ред. от 03.11.2015 г.) // Ведомости Думы Приморского края. 1995.
19. Закон Астраханской области от 09.04.2007 №21/2007-ОЗ (ред. от 02.02.2016) «Устав Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. №18. 19.04.2007
20. Закон Смоленской области от 15.05.2001 №37-з (ред. от 25.02.2016) «Устав Смоленской области» (принят Смоленской областной Думой 26.04.2001) // Рабочий путь. №116-117. 24.05.2001
21. Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 05.11.1996 №436 (ред. от 15.08.2016) «Об Уставе Тверской области» // Тверские ведомости, № 17, 23.08.2016
22. Устав Архангельской области (принят Архангельским областным собранием депутатов 23.05.1995) (ред. От 16.11.2015)// Волна. №13, 03.04.2001.
23. Устав Брянской области от 20.12.2012 №91-3 (ред. От 06.04.2015) (принят Брянской Областной Думой 20.12.2012)// Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». №20, 21.2012
24. Устав Волгоградской области от 24.02.2012 №1-ОД (принят Волгоградской областной Думой 14.02.2012) // Волгоградская правда. №35, 29.02.2012.
25. Устав Воронежской области от 07.06.2006// Коммуна. 10.06.2006. № 87-88
26. Устав Калужской области (утв. Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27.03.1996 №473) (ред. от 23.06.2016)// Весть. №79, 09.04.1996.

27. Устав Кемеровской области (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09.04.1997) (ред. от 08.07.2015) // Кузбасс. №102, 11.06.1997
28. Устав Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО (ред. от 20.06.2016) // Вятский край. №66(1314), 09.04.1996.
29. Устав Московской области от 11 декабря 1996 года N 55/96-ОЗ // СПС «Кодекс»
30. Устав Мурманской области от 26.11.1997 // Информационный бюллетень «Ведомости Мурманской областной Думы». №40, 2004. Стр. 85-122.
31. Закон Костромской области от 24.04.2008 №300-4-ЗКО (ред. от 29.11.2016) «Устав Костромской области» (принят Костромской областной Думой 17.04.2008) // СП – нормативные документы. №17(141) 30.04.2008.
32. Устав Липецкой области от 09.04.2003 №46-ОЗ (ред. от 05.12.2014) (принят Постановлением Липецкого областного Совета депутатов от 27.03.2003 № 222-пс) // Липецкая газета. № 71, 2003
33. Устав Магаданской области от 28.12.2001 (ред. от 14.06.2017) (Принят Магаданской областной Думой 26.12.2001) // Магаданская правда, 29.12.2001.
34. Устав (Основной закон) Омской области (ред. от 08.04.2013) (Принят Постановлением ЗС Омской области от 26.12.1995 № 193 // Омский вестник, №249, 27.12.1995.
35. Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской области 10.09.1996) (ред. от 01.12.2015) // Пензенские вести, № 133-134, 13.09.1996.
36. Устав Свердловской области от 23.12.2010 №105-ОЗ (ред. от 17.10.2016) (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30.11.2010) // Областная газета №446-447, 2010.

37. Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 30.11.1994 №84) (ред. от 02.06.2016)//Тамбовская жизнь, №223, 1995.
38. Устав (Основной закон) Томской области (принят Решением Томской областной Думы от 26.07.1995 №136) (ред. от 15.05.2015)//  
<http://www.pravo.gov.ru>
39. Устав Тульской области от 28.05.2015 №2301-ЗТО (ред. от 27.10.2016)//  
«Сборник правовых актов Тульской области и иной информации»  
(<http://www.npatula.ru/>)
40. Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 №40-ОЗ (принят ЗС ЕАО 08.10.1997) (ред. от 03.10.2016)// <http://www.pravo.gov.ru>
41. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского Автономного округа – Югры от 26.04.1995 (ред. от 30.01.2016)//Собрание законодательства Ханты-Мансийского Автономного округа – Югры, 31.01.2016
42. Закон Республики Башкортостан от 29 декабря 2014 г. «О гражданской законодательной инициативе в Республике Башкортостан» № 176-з//<http://docs.cntd.ru/document/423904444>
43. Закон Алтайского края 11.02.2002 № 3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» (ред. От 31.05.2017) // <http://docs.cntd.ru/document/940001594>
44. Уставный закон Красноярского края от 26.03.2009 №8-3074 (ред. от 26.04.2014) «О краевой народной инициативе// Наш Красноярский край, №22, 2009.
45. Закон Амурской области от 06.12.2016 №25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе»//Амурская правда, №168, 2016.
46. Закон Архангельской области №585-36-ОЗ от 17.12.2012 «О гражданской законодательной инициативе в Архангельской области»// Волна, №51 (1386), 2012.

47. Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. (в ред. от 9 октября 2014 г.) «О народной правотворческой инициативе» N 45-оз//<http://docs.cntd.ru/document/469415239>
48. Закон Брянской области 27.11.1997 «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу» (с изменениями от 07.08.2009) //<http://docs.cntd.ru/document/974001778>
49. Закон Волгоградской области от 3 июня 2014 г. «О порядке осуществления права законодательной инициативы гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Волгоградской области» №80-ОД//<https://rg.ru>
50. Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. (в ред. от 11 декабря 2014 г.) «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» N 85-ОЗ//  
<http://docs.cntd.ru/document/819014988>.
51. Закон Калининградской области 11.09.2003 «О гражданской законодательной инициативе в Калининградской области» (в редакции Закона Калининградской области от 10.06.2010 г. N 463)//  
<http://pravo.gov.ru>
52. Закон Калужской области 06.05.1996 «О народной правотворческой инициативе» (с изменениями на 11 января 2011 года)// СПС «Кодекс»
53. Закон г. Москвы 11.12.2002 № 64 «О гражданской законодательной инициативе в г. Москве» (в ред. Закона г. Москвы от 29.05.2013 N 27)//  
<https://duma.mos.ru>
54. Закон Нижегородской области от 8 мая 2013 г. «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области» № 62-З// СПС «Кодекс»
55. Закон Ростовской области от 3 марта 2014 г. «О гражданской инициативе в Ростовской области» № 121-ЗС//<http://www.donland.ru>  
(официальный портал Правительства Ростовской области)

56. Закон Тверской области от 12.11.2013 № 99-ЗО «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Тверской области»// СПС «Кодекс»
57. Закон Томской области от 12.02.2007 N 69-ОЗ «О гражданской законодательной инициативе в Томской области»// [duma.tomsk.ru](http://duma.tomsk.ru) (официальный сайт Законодательной Думы Томской области)
58. Закон Тюменской области «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» от 02.06.2014 (ред. от 06.12.2017) // Парламентская газета «Тюменские известия», №95, 2014.

### **Правовые акты муниципальных образований**

59. Постановление Городской Думы Нижнего Новгорода от 20 марта 2002 г. № 17 «О положении о порядке реализации народной правотворческой инициативы по вопросам местного значения»// СПС «Кодекс»
60. Постановление Городской Думы Нижнего Новгорода от 21 ноября 2007 г. № 121 «О положении о порядке реализации народной правотворческой инициативы по вопросам местного значения»// СПС «Кодекс»

### **Судебная практика**

61. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 N 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко»// «Вестник Конституционного Суда РФ», № 4, 2013.

62. Ariz. State Legislature v. Ariz. Indep. Redistricting Comm'n, 997 F.Supp.2d 1047 (D. Ariz., 2014)//

[http://www.omlaw.com/uploads/repcases/AZ\\_Legis\\_v\\_AZ\\_Ind\\_Redist.pdf](http://www.omlaw.com/uploads/repcases/AZ_Legis_v_AZ_Ind_Redist.pdf)

63. Maier v. Grant

//(<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/486/414/case.html>)

### **Монографии, учебные и справочные материалы**

64. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. — М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999. — 432 с.

65. Автономов А.С., Завадская Л.Н., Захаров А.А., Любимов А.П., Орлова Е.М. Законодательный процесс в России: граждане и власть. Практические советы. — М.: «АИА Принт», 1996. — 80с.

66. Бычкова Е.И., Попов Е.И. Обращения граждан и правотворческая инициатива как формы участия населения в осуществлении государственной власти и местного самоуправления: теоретико-правовые и исторические аспекты. — Челябинск: Челябинский институт МВД России, 2011. — 143 с.

67. Бычкова Е.И., Попов И.Е. Обращения граждан и правотворческая инициатива граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: моногр. — Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2011 — 113 с.

68. Важнов Сергей Сергеевич. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 12.00.02, 2007 - 225 с.

69. Газилова Р.Г., Касаткина Н.М., Крысенкова Н.Б., Лещенков Ф.А., Пилипенко А.Н., Трещетникова Н.Ю., Чурсина Т.И. — М.: Издательство Государственной Думы, 2014 — 112 с.

70. Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). — 3-е изд., пересмотренное. — М. : Норма, 2013. — 1040 с.

71. Кутейников Д.Л. Институционализация народной правотворческой инициативы в Российской Федерации. Автореф. дисс. ...уч. степени канд. юр. наук. - М., 12.00.02, 2017 – 26 с.
72. Малахов В. С. Народ - Новая философская энциклопедия. В 4-х томах.. — 2-е изд., испр. и допол. — М. : Мысль, 2010. — 2816 с.
73. Новгородцев П.И. Введение в философию права: Кризис современного правосознания. — М.: Наука, 1996. — 269 с.
74. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. - М.: ИНИОН РАН, 2000 – 342 с.
75. Ожегов С.И. Словарь русского языка. — 24-е изд. — М. : Оникс, 2007. — 1198 с.
76. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе дис. ... канд. юрид. наук. – М., 12.00.02, 2007 - 252 с.
77. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. — Екатеринбург : УрО РАН, 2003. — 476 с.
78. Червонюк В.И., Калинин И.В., Иванец Г.И.. Энциклопедический словарь «Конституционное право России». — М.: Юридическая литература, 2002 – 432 с.
79. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. — М.: Юрайт-М, 2002. – 432 с.

### **Статьи в периодических изданиях**

80. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 3. — С. 2-9.
81. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления//Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 1 – С. 5-12.



82. Баранов П.П. Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровне // *Философия права*. – 2014. - № 2(63) – С. 67-72.
83. Бычкова Е.И. Теоретико-правовые вопросы ограничения правотворческой и законодательной инициативы граждан (на примере Москвы) // *Современное право*. - 2013. - № 5 - С. 31—33.
84. Волошинская А.А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы электронной демократии // *Власть*. - 2016. - №1 – С. 47-51.
85. Галоян А.Р. Законодательство субъектов Российской Федерации о правотворческой инициативе граждан // *Конституционное и муниципальное право*. - 2017. - №3. - С. 35-38.
86. Гриб В. В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // *Конституционное и муниципальное право*. - 2010. - № 12. - С. 9-15.
87. Давыдова М.Л., Гончарова А.А. Проблемы и перспективы реализации проекта «Российская общественная инициатива» // *Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд.* — 2015. — № 2. — С. 58-67.
88. Затонский В.А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // *Конституционное и муниципальное право*. – 2006. - №5. – С. 15-18.
89. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // *Вестн. МГУ. Сер. 11. Право*. — 1991. — № 5. — С. 49-50.
90. Казакова М.Н. Концепции гражданского общества в истории западной политической мысли // *Вестник Мордовского университета*. – 2010. - № 3. – С. 18-26.
91. Кишнирук Р.П. Понятие и проблемы осуществления законотворческой инициативы в Российской Федерации // *Евразийский юридический журнал*. - 2013. - № 12. – С.

92. Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex Russica = Русский закон. - 2006. - № 3. — С. 455-462.
93. Комиссарова Е.Л. Формы участия граждан в правотворчестве в современной России// Вестник Кемеровского государственного университета. - 2015. - № 4. - С 231-236.
94. Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации// Проблемы права. - 2015. - №2. – С.57-62.
95. Кутейников Д.Л. Особенности регулирования гражданской законодательной инициативы в зарубежных странах// Конституция, государство и общество. – 2015. - №4. – С. 20-26.
96. Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт // Проблемы права. – 2016. – № 5. – С. 28–34.
97. Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива в России: историко-правовой анализ // Проблемы права. – 2017. – № 2 .– С. 36–42.
98. Ларькина А. П. Общественная инициатива как форма участия граждан в управлении делами государства// Конституционное и муниципальное право. – 2017. - №9. – С. 42-44.
99. Митюков М.А. Образ Конституционного Собрании в материалах Конституционного совещания 1993 г.// Конституционное и муниципальное право. – 2014. - №4. – С. 43-50.
100. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации// Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 2. - С. 29 – 32.
101. Нудненко, Л. А., Попова, М. А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. -2008. - № 9. - С. 5 – 8.

102. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии// Конституционное и муниципальное право. – 2014. - № 7. – С. 69-74.
103. Руденко Н.В. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук.– 2001. - Вып. 2.– С. 303–342.
104. Хохлова Е.А. Народная правотворческая законодательная инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 3. - С. 56 - 60.
105. Чеботарев, Г. Н., Иванова, К. А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти//Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 4. – С. 59-64.
106. Човган В.А. Народная правотворческая инициатива как форма законотворческой политики//Аспирантский вестник. – 2007. – С. 187-192
107. Япрынцеv И.М. Правовые требования как гарантия реализации правотворческой инициативы граждан в субъектах Российской Федерации// Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - №4. С. 41-46.

### **Иностранные источники**

108. Elisabeth R. Gerber Pressuring Legislators through the use of initiatives: two forms of indirect influence// Citizens as legislators, Ohio State University, USA
109. Elizabeth Garrett. Direct democracy and public choice, USC Legal Studies Research Paper No. 08-20, University of Southern California Law School Los Angeles, CA 90089-0071

110. Susan Banducci/ Direct legislation: when is it used and when does it pass?// Citizens as legislators, Ohio State University, USA
111. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. — Київ, 2015.

### **Прочие источники**

112. Материалы СОЗД Государственной Думы РФ // [www.sozd.perliament.gov.ru](http://www.sozd.perliament.gov.ru). URL: <http://sozd.perliament.gov.ru/bill/98094934-2> (дата обращения: 9.02.2019).
113. Отчет о деятельности Комиссии по организации работы Московской городской думы за 2013 год // Официальный интернет-портал Московской городской думы. URL: <https://duma.mos.ru> (дата обращения: 9.02.2019).
114. В Тверской области продажу безалкогольных «энергетиков» ограничат специальным законом // Официальный сайт Законодательного Собрания Тверской области . URL: <http://www.zsto.ru/index.php/vse-novosti/7832-v-tverskoj-oblasti-prodazhu-bezalkogolnykh-energetikov-ogranichat-spetsialnym-zakonom> (дата обращения: 9.02.2019).
115. Итоги 2013. "Народная инициатива" - действенный канал реализации гражданских законодательных инициатив в сети Интернет //Коммунистическая партия Российской Федерации. URL: <https://kprf.ru/dep/gosduma/activities/126896.html> (дата обращения: 9.02.2019).
116. Решение принято // Российская общественная инициатива. URL: (дата обращения: 9.02.2019).
117. STATE I&R // Initiative & Referendum Institute . URL: (дата обращения: 9.02.2019).

118. Пользование Интернетом // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: [https://wciom.ru/news/ratings/polzovanie\\_internetom/](https://wciom.ru/news/ratings/polzovanie_internetom/) (дата обращения: 9.03.2019).
119. Дмитрий Медведев подписал законы о поправках в конституцию РФ об увеличении сроков деятельности президента и парламента // Информационное агентство Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/1106803.html/> (дата обращения: 10.02.2019).
120. О гражданской (общественной) законодательной инициативе: российский и зарубежный законотворческий опыт и правоприменение // Законодательное Собрание Нижегородской области. URL <http://www.zsno.ru/ru/materials/79/> (дата обращения: 10.06.2018).

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1.

Развитость законодательства субъектов РФ по вопросам гражданской  
законодательной инициативы.

<b>Субъекты РФ</b>	<b>наличие нормы в конституции (уставе)</b>	<b>наличие подробного законодательного регулирувания</b>
Пензенская обл.	+	-
Брянская обл.	+	+
Калужская обл.	+	+
Калининградская обл.	+	+
Алтайский край	+	+
г. Москва	+	+
Тверская обл.	+	+
Республика Башкортостан	+	+
Ростовская обл.	-	+
Липецкая обл.	+	-
Волгоградская обл.	+	+
Томская обл.	+	+
Астраханская обл.	+	-
Тамбовская обл.	+	-
Республика Хакасия	+	-
Приморский край	+	-
Свердловская обл.	+	-
Костромская обл.	+	-
Иркутская обл.	+	+
Удмуртская республика	+	-
Республика Тыва	+	-
Краснодарский край	+	-
Красноярский край	+	+
Нижегородская область	+	+
Кировская обл.	+	-
Магаданская обл.	+	-
Смоленская обл.	+	-
Омская обл.	+	-
Еврейская автономная область	+	-
Мурманская обл.	+	-
Ханты-мансийский автономный округ	+	-
Амурская область	+	+
Архангельская область	+	+
Тюменская область	+	+

Приложение 2.

Сбор подписей в поддержку гражданской законодательной инициативы  
в субъектах РФ.

№ п/п	Субъекты РФ	Необходимое число подписей в поддержку (число или % граждан)	Срок сбора (если есть)
1	Пензенская область	5 000	-
2	Брянская обл.	3 000	<b>2 месяца</b>
3	Калужская обл.	1 000	-
4	Калининградская область	7 000	-
5	Алтайский край	1%	<b>60 дней</b>
6	г. Москва	50 000	-
7	Липецкая обл.	2%	-
8	Волгоградская обл.	10 000	-
9	Томская обл.	1%	-
10	Астраханская обл.	1 000	-
11	Тамбовская обл.	3 000	-
12	Респ. Хакасия	5%	-
13	Приморский край	0,1%	-
14	Свердловская обл.	10 000	-
15	Костромская обл.	5 000	-
16	Иркутская обл.	2000	<b>30 дней</b>
17	Удмурдская республика	10 000	-
18	Республика Тыва	1 000	-
19	Краснодарский край	10 000	-
20	Красноярский край	5 000	-
21	Нижегородская область	2 000	-
22	Кировская обл.	-	-
23	Магаданская обл.	-	-
24	Смоленская обл.	10 000	-
25	Омская обл.	25 000	-
26	Еврейская автономная область	2 000	-
27	Мурманская область	-	-
28	Тверская область	5000	<b>60 дней</b>
29	Республика Башкортастан	15 000	<b>30 дней</b>
30	Ростовская обл.	20 000	<b>60 дней</b>
31	Ханты-мансийский авт. округ	20 000	
32	Амурская область	1%	<b>60 дней</b>
33	Архангельская область	3 000	<b>60 дней</b>
34	Тюменская область	3 000	<b>60 дней</b>

Статистика внесения законодательных инициатив по штатам США  
за 2010 г<sup>97</sup>.

Название штата	Год учреждения права НЗИ	Количество инициатив, внесенных в 2010 г.
Орегон	1904	355
Оклахома	1908	85
Южная Дакота	1908	64
Миссури	1910	81
Майн	1911	52
Калифорния	1912	340
Колорадо	1912	215
Аризона	1912	172
Арканзас	1912	120
Монтана	1912	77
Огайо	1913	77
Вашингтон	1914	163
Мичиган	1914	72
Небраска	1914	46
Северная Дакота	1918	179
Невада	1918	54
Айдахо	1938	28
Юта	1952	20
Аляска	1960	47
Вайоминг	1968	8
Флорида	1976	32
Иллинойс	1980	1
Миссисипи	1995	2

<sup>97</sup> По данным исследования, проведенного Initiative & Referendum Institute (<http://www.iandrinstute.org/>)



**Проект Закона о поправке к Конституции Российской Федерации  
«О наделении граждан правом законодательной инициативы»**

**Статья 1**

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета, 1993, 25 декабря), следующие изменения:

Дополнить статью 104 пунктом 1.1 следующего содержания:

«1.1 Право законодательной инициативы также принадлежит гражданам Российской Федерации. Порядок реализации права законодательной инициативы граждан устанавливается федеральным законом».

**Статья 2**

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации».

**Концепция Федерального закона  
«О гражданской законодательной инициативе в Российской  
Федерации»**

Основной идеей федерального закона о гражданской законодательной инициативе в Российской Федерации будет являться установление единого и системного правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с реализацией гражданской законодательной инициативы, а также эффективное взаимодействие субъектов процедуры по ее реализации в современных условиях. Цель принятия законопроекта – создание механизма реализации конституционного права гражданской законодательной инициативы, а также упорядочение и совершенствование правового регулирования института гражданской законодательной инициативы на уровне субъектов РФ.

Предметом правового регулирования являются общественные отношения, связанные с разработкой проекта федерального закона группой граждан, созданием и регистрацией инициативной группы, кампанией по сбору подписей в поддержку законопроекта, внесением законодательной инициативы в Государственную Думу, участием членов инициативной группы в рассмотрении своего законопроекта в ходе законодательного процесса, а также наиболее важные отношения, связанные с реализацией права гражданской законодательной инициативы в субъектах РФ. Содержанием правового регулирования станет закрепление прав и обязанностей субъектов, участвующих в инициативном процессе, а также ответственность за неисполнение таких обязанностей.

Действие норм законопроекта будет охватывать деятельность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные органы власти субъектов, осуществляющие

отдельные функции по содействию реализации гражданской законоотворческой инициативы.

Федеральный закон о гражданской законодательной инициативе будет содержать следующие разделы:

1. Общие положения, где будут закреплены понятия, используемые для института гражданской законодательной инициативы и их юридическое значение, принципы данного института, определены общественные отношения, составляющие предмет правового регулирования, а также статус субъектов, участвующих в данных отношениях. Представляется, что основными субъектами отношений по реализации гражданской законодательной инициативы должны быть группа граждан в количестве не менее 100 тысяч человек и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Создание и регистрация инициативной группы.

Выдвигать гражданскую законодательную инициативу вправе все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Для выдвижения инициативы граждане образуют инициативную группу. Минимальные требования к численности инициативной группы не устанавливаются. Создание инициативной группы оформляется протоколом общего собрания ее членов или решением инициативной группы, подписанным всеми ее членами. Если численность инициативной группы составляет более 50 человек, то в группе создается руководящий орган, занимающийся оперативным решением текущих вопросов ее деятельности.

Кроме того, инициативная группа имеет следующие права:

- привлекать специалистов к разработке законопроекта на договорной основе;
- назначать уполномоченных представителей в органах власти;
- привлекать на возмездной и безвозмездной основе сборщиков подписей.

Регистрацию инициативной группы осуществляет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Актом, подтверждающим регистрацию инициативной группы, является свидетельство.

3. Разработка законопроекта и его предварительная экспертиза в Государственной Думе.

Законодательная инициатива граждан на данном этапе представляет собой одно или несколько взаимосвязанных законодательных предложений, оформленных в виде законопроекта (законопроектов), пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему (ним), которые вносятся в Государственную Думу для их предварительной экспертизы.

К законопроекту, разработанному в порядке гражданской законодательной инициативы, не предъявляются какие-либо специальные требования в связи с тем, что определение его соответствия Конституции и принципам федерализма, гуманизма и системности законодательства – это как раз и есть цель всего законодательного процесса в целом и стадии предварительной экспертизы в частности. Окончательная редакция законопроекта утверждается решением общего собрания инициативной группы.

Предварительная экспертиза представляет собой обсуждение законопроекта инициативной группы специальной комиссией, создаваемой Государственной Думой для этой цели. Уполномоченные представители инициативной группы вправе выступать с докладом перед комиссией, а также участвовать в дальнейшем обсуждении. По итогам предварительной экспертизы комиссия принимает заключение, направляемое инициативной группе.

4. Порядок проведения агитации и порядок сбора подписей в поддержку гражданской законодательной инициативы.

Право на проведение агитационной кампании и право сбора подписей возникает у инициативной группы при наличии свидетельства о ее

регистрации и положительного заключения комиссии Государственной Думы по итогам предварительной экспертизы законодательной инициативы.

Инициативная группа вправе проводить публичные мероприятия в виде собраний без предварительного уведомления органов государственной власти. Также инициативной группе гарантируется предоставление бесплатного эфирного времени на государственных телеканалах и печатной площади в российских периодических печатных изданиях. Инициативная группа также вправе приобретать дополнительное эфирное время на телеканалах и дополнительную печатную площадь в периодических печатных изданиях по заранее установленным такими телеканалами и печатными изданиями ценам. По ходатайству инициативной группы возможно бесплатное размещение законопроекта в соответствующем разделе на сайте Государственной Думы.

Агитация в поддержку гражданской законодательной инициативы проводится только за счет средств инициативного фонда. Все расходы инициативная группа осуществляет через специально созданный для этой цели счет.

Для рассмотрения гражданской законодательной инициативы в Государственной Думе инициативная группа в течение одного года обязана собрать не менее 100 тысяч подписей граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. При этом инициативная группа вправе собирать не более 50 тысяч голосов дистанционно путем размещения законопроекта и пояснительной записки к нему на специализированной государственной интернет-платформе. Остальные подписи собираются инициативной группой с использованием подписного листа по установленной приложением к данному закону форме. При этом в каждом субъекте Российской Федерации допустим сбор не более 2,5 % от общего числа подписей, собираемых с использованием подписного листа.

5. Порядок проверки подписей и внесения инициативы граждан в Государственную Думу.

По окончании сбора подписей подписные листы предоставляются непосредственно в Государственную Думу. Специальная межведомственная комиссия в составе членов Государственной Думы и Центральной избирательной комиссии проверяет подписи граждан с использованием ресурсов Государственной автоматизированной системы «Выборы». Подписи, собранные с использованием государственного интернет-портала гражданских законодательных инициатив признаются достоверными. Одновременно с проверкой подписей в Центральную избирательную комиссию предоставляется финансовая отчетность о расходах, произведенных за период агитации и сбора подписей, которая также подлежит проверке.

О признании требования о сборе необходимого количества подписей исполненным, а также расходов на агитацию и сбор подписей соответствующими требованиям закона Центральная избирательная комиссия выдает соответствующее заключение.

Документы, необходимые для внесения гражданской законодательной инициативы в Государственную Думу:

- петиция о внесении законопроекта, подписанная уполномоченным представителем инициативной группы;
- свидетельство о регистрации инициативной группы;
- заключение комиссии Государственной Думы о результатах предварительной экспертизы;
- заключение Центральной избирательной комиссии, подтверждающее успешное выполнение требования о сборе необходимого количества подписей и о соответствии требованиям закона финансовой отчетности;
- пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;
- текст законопроекта;

- перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта;

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат).

6. Гарантии граждан при рассмотрении законопроекта, внесенного в порядке гражданской законодательной инициативы в Государственной Думе.

Законопроект, внесенный в порядке гражданской законодательной инициативы, рассматривается в первом чтении приоритетном порядке. Срок рассмотрения такого законопроекта составляет не более 1 года.

**Уполномоченным** членам инициативной группы для участия в рассмотрении **данного** законопроекта предоставляются права, аналогичные правам других субъектов права законодательной инициативы. Формой участия граждан в рассмотрении законопроекта, внесенного в порядке гражданской законодательной инициативы, являются:

- выступление с докладом в Государственной Думе;

- ответы на вопросы иных субъектов права законодательной инициативы;

- внесение поправок к законопроекту;

- участие в обсуждении таких поправок.

Решение Государственной Думы, принятое по итогам рассмотрения гражданской законодательной инициативы, подлежит официальному опубликованию.

7. Ответственность должностных лиц за неисполнение требований настоящего федерального закона.

За нарушения прав граждан, повлекшие невозможность реализации права гражданской законодательной инициативы, а именно за незаконный отказ в регистрации инициативной группы и препятствие в осуществлении

агитационной кампании в поддержку законопроекта и сбора подписей предусматривается административная ответственность должностных лиц, допустивших такие нарушения.

8. Общие положения, применимые к правовому регулированию гражданской законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации.

В субъектах РФ гарантии права гражданской законодательной инициативы не могут быть снижены по сравнению с федеральным законом. При этом приводится в соответствие количество подписей, необходимых для поддержки гражданской законодательной инициативы и численность избирателей субъекта РФ таким образом, чтобы число подписей не превышало 0,5% от числа населения субъекта.

Юридические последствия принятия федерального закона о гражданской законодательной инициативе – правовое оформление конституционно-значимого механизма реализации права гражданской законодательной инициативы в Российской Федерации, повышение качества законов субъектом РФ о гражданской законодательной инициативе путем приведения их в соответствие с федеральным законом.

Социальные последствия – гармонизация отношений гражданского общества и государства путем организации эффективного диалога между ними.