

**Фурсова Анна Константиновна**

студентка

ФГБОУ ВО «Морской государственный  
университет им. адмирала Г.И. Невельского»

г. Владивосток, Приморский край

DOI 10.31483/r-64025

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация:* в статье предоставлено обоснование института законодательной инициативы граждан Российской Федерации. Рассмотрены особенности механизма реализации общественной законодательной инициативы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Описаны особенности размещенных народных инициатив на интернет-ресурсе. Выработаны предложения по совершенствованию правового регулирования данного института в РФ. Методологическую основу составили формально-юридический метод, а также методы научного познания, классификации, анализа и описания.

*Ключевые слова:* прямая демократия, гражданская законодательная инициатива, право граждан, региональные законы, предложения, законопроекты.

Одной из форм народовластия в современных демократических государствах является институт гражданской законодательной инициативы.

Гражданская законодательная инициатива – это непосредственное осуществление, гражданами страны, государственной власти, путём внесения предложения либо готового законопроекта в орган законодательной власти соответствующего уровня, с целью последующего принятия такого закона.

Данный институт является формой прямой (непосредственной) демократии и играет немаловажную роль в жизни современного общества, так как выраже-

ние мнения граждан помогает в правильном развитии любого государства с демократической формой правления. В этой работе рассматриваются сложности участия граждан в законотворческом процессе России и перспективы дальнейшего развития этого механизма, в том числе, с использованием всемирной сети Интернет.

Одной из основ конституционного строя России является осуществление власти народом, что закреплено в ст. 3 Конституции РФ. Это выражается, прежде всего, в участии граждан в референдумах и свободных выборах. Иные формы реализации прямого волеизъявления граждан, такие как собрания, митинги, демонстрации, заявления граждан в государственные органы власти и органы местного самоуправления отражены во второй главе Основного Закона страны [1].

Но в Конституции РФ 1993 г. такой институт, как «народная законодательная инициатива», не нашёл своего закрепления, что является не свойственным демократическому государству, ведь прямое осуществление власти народом является основополагающим принципом любого государства с демократической формой правления, и, поскольку РФ провозглашает себя демократическим государством, то такую форму волеизъявления народа необходимо закрепить именно на конституционном уровне. Такие изменения в Конституции России позволили бы создать единый отлаженный механизм народной инициативы на федеральном, региональном и местном уровне [11, с. 31].

В настоящее время в Российской Федерации действует Федеральный закон от 6.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым субъектам федерации предоставляется возможность закрепления в своих Конституциях (уставах) права граждан, проживающих на территории конкретного субъекта, вносить предложение о принятии какого-либо закона или предоставлять уже готовый проект закона [2]. Но далеко не все субъекты федерации воспользовались этим

правом. Такая форма прямой демократии закреплена менее чем в половине регионов страны, причем в Основных законах субъектов Российской Федерации наблюдается значительное разнообразие в определениях этого института. Так, например, в одних регионах институт законодательной инициативы граждан закреплён как «гражданская инициатива», что видно на примере Основного закона Волгоградской области, в других «народная инициатива», что закреплено в Уставе Томской области [5; 6].

Как отметила в своей статье Е.О. Позднякова, для того чтобы народная законодательная инициатива служила реальным рычагом осуществления населением своих законодательных прав, в субъектах должен быть принят отдельный закон о гражданской законодательной инициативе, который бы содержал в себе весь необходимый перечень процедур, бланков и документов [12, с. 46].

Также стоит отметить, что на основании Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» граждане могут осуществить свою законодательную инициативу в двух формах:

1. Предложения, то есть предложить саму идею будущего закона, или же рекомендовать изменить действующий.
2. Готового текста закона со всеми атрибутами, преамбулой, параграфами, главами и статьями [2].

Но, несмотря на эти разграничения, обе формы должны быть обязательно рассмотрены органом государственной власти субъекта Российской Федерации, который может либо согласиться с законопроектом и придать ему юридическую силу, внести в него поправки или же отклонить его.

Например, жители Томской области на основании ст. 63 Устава Томской области от 27.06.1995г. №136 и Закона области от 12.02.2007 г. №69-ОЗ «О гражданской законодательной инициативе в Томской области» могут осуществить

свою инициативу путём внесения в Думу петиции с предложением определенного закона или уже готового проекта закона [5; 8]. Такая инициатива должна быть подана не менее чем от 1% жителей Томской области, которые обладают активным избирательным правом [5]. Вся процедура образования и регистрации активной группы, её регистрации и регистрации самого предложения, а также порядок рассмотрения такой инициативы законодательным органом Томской области, раскрываются в уже упомянутом выше законе области [8].

Другим примером служит законодательство Алтайского края, в соответствии со ст. 75 Устава этого субъекта право законодательной инициативы принадлежит не только органам государственной власти, но и избирателям Алтайского края. Численность инициативной группы, также как и в Томской области, должна составлять не менее чем 1% от граждан этого региона [4]. Дальше это положение устава регулируется Законом Алтайского края от 11.02. 2002 г. №3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае», который указывает, что граждане вправе ходатайствовать перед законодательным органом субъекта, то есть краевым Советом народных депутатов, о возбуждении процесса народной законодательной инициативы [7]. Процедуру сбора подписей группы граждан, агитацию, порядок принятия решения об осуществлении народной инициативы и гарантии её осуществления, так же регламентируются данным законом края. В случае если представительный орган Алтайского края отклонит предложенный законопроект, то согласно ст. 58 Устава края он выносится на региональный референдум, что является положительным моментом, как и «рассмотрение в первоочередном порядке предложений граждан Волгоградской области», что зафиксировано в ст. 34 Основного закона области от 24.02.2012 №1-ОД [6].

В Российской Федерации институт правотворческой инициативы граждан своё наибольшее распространение получил на муниципальном уровне, так как

---

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 6 прямо указывается обязанность закрепления представительным органом муниципалитета нормативного акта, регулирующего правила внесения законодательного предложения или готового проекта граждан. Каждое муниципальное образование вправе устанавливать особый порядок реализации такой инициативы и его рассмотрение представительным органом, а в случае отсутствия такого нормативно-правового акта в муниципальном образовании, предложение или уже готовый законопроект, предоставленный гражданами обязательно должен быть рассмотрен в соответствии и федеральным законодательством [3].

Так как практика применения гражданами своего права в регионах показывает, что предлагаемые проекты законов включают в себя вопросы, отнесённые Конституцией к исключительному ведению Российской Федерации, а также в целях усовершенствования гражданского общества, защиты прав и свобод человека и гражданина, участия граждан РФ в делах государства, Президент РФ Указом от 4.03.2013 г. №183 утвердил «Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет – ресурса «Российская общественная инициатива». На основании этого указа рассмотрению подлежат направленные гражданами Российской Федерации инициативы:

1. Реализуемые на федеральном уровне.
2. Реализуемые на региональном уровне.
3. Реализуемые на муниципальном уровне.

Если в течение одного года общественная инициатива, размещённая в Интернете, набирает определённое число голосов, то она считается поддержанной. Необходимое число голосов для всех уровне федерации определяется по-разному:

1. Федеральный уровень – от 100 тысяч голосов граждан РФ.

2. Региональный уровень – 5% граждан и больше, 100 тысяч из которых постоянно проживают на территории конкретного субъекта, но это для регионов с численностью населения более 2 млн человек.

3. Муниципальный уровень – также, как и в региональном, но без ограничений на численность населения муниципального образования [9].

По мнению Д.О. Мамедова, общественная инициатива в этом случае понимается гораздо шире чем общественная законодательная инициатива, так как к первой относятся принятие решений по социальному, экономическому развитию страны, улучшению государственного и муниципального управления, а второй вариант не ограничен какими-либо сферами общественной жизни [10, с. 57–58].

Таким образом, ввиду вышеизложенного можно прийти к выводу, что необходимо увеличение круга субъектов законодательной инициативы на всех уровнях власти Российской Федерации и обязательного закрепления в ст. 104 Конституции РФ института народной законодательной инициативы, в целях усовершенствования механизмов народовластия, ведь именно народ в России является единственным источником государственной власти и суверенитета. Возможность полноценного осуществления гражданами своих прав, в свою очередь, позволит преодолевать конфликты из-за отчуждения граждан от политических и правовых институтов и повысит доверие населения к органам государственной власти. Также в целях введения схемы исполнения законотворческой инициативы граждан, установления её демократических принципов, точных этапов её реализации, внесении, регистрации и поэтапного рассмотрения её органами государственной власти должен быть принят на федеральном уровне соответствующий закон. Такой отлаженный механизм гражданской инициативы даст толчок расширению прав граждан, развитию демократии и гражданского общества, совершенствованию правовой системы РФ и предоставит возможность гражданам непосредственно осуществлять власть в государстве путём создания законов, в соответствии с которыми они живут.

---

### *Список литературы*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 25.11.2019).

2. Федеральный закон от 6 октября 1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп. от 16.10.2019) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/) (дата обращения: 27.11.2019).

3. Федеральный закон от 06 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 02.08.2019) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 27.11.2019).

4. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 №3-ЗС (с изм. и доп. от 11.11.2019) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://constitution.garant.ru/region/ustav\\_altai/](https://constitution.garant.ru/region/ustav_altai/) (дата обращения: 27.11.2019).

5. Устав (Основной Закон) Томской области от 26 июля 1995 №136 (с изм. и доп. от 09.07.2019) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://constitution.garant.ru/region/ustav\\_tomsk/](https://constitution.garant.ru/region/ustav_tomsk/) (дата обращения: 29.11.2019).

6. Устав (Основной закон) Волгоградской области от 24 февраля 2012 №1-ОД (с изм. и доп. от 23.05.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/453115419> (дата обращения: 06.12.2019).

7. Закон Алтайского края «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» от 11 февраля 2002 г. №3-ЗС (с изм. и доп. от 31.05.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/7306502/> (дата обращения: 25.11.2019).

8. Закон Томской области «О гражданской законодательной инициативе в Томской области» от 12 февраля 2007 г. №69-ОЗ (с изм. и доп. от 08.08.2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/7807037/> (дата обращения: 07.12.2019).

9. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. №183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (с изм. и доп. от 23.06.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/70326884/> (дата обращения: 08.12.2019).

10. Мамедов Д.О. Об особенностях законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – №13. – С. 57–58.

11. Плотникова И.Н. Институт народной законодательной инициативы: необходимы ли поправки в Конституцию РФ? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – №5(130). – С. 30–36.

12. Позднякова Е.О. Общественная законодательная инициатива: механизмы применения // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – №4. – С. 44–47.