

УДК 347.9

Актуальные проблемы законодательного регулирования правотворческой инициативы граждан и пути их решения на современном этапе

Личковаха Анна Викторовна, доцент кафедры теории и истории российского и зарубежного права, Владивостокский государственный университет, кандидат юридических наук, доцент, lichkovakha.av@vvsu.ru

Жижко Дарья Алексеевна, магистрант, Владивостокский государственный университет, dzhzhko_2001@inbox.ru

Значимость исследования проблем законодательного регулирования института правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации обусловлена необходимостью обеспечения эффективного участия граждан в правотворческом процессе и совершенствования механизмов реализации их инициатив. Проведен сравнительный анализ положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 20 марта 2025 г. N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Анализ позволил выявить существующие недостатки, препятствующие реализации института правотворческой инициативы граждан до и после обновления законодательной базы, а также определить пути их устранения.

Ключевые слова: правотворческая инициатива граждан, законодательное регулирование, проблемы реализации, инициативный проект, правотворчество, участие граждан.

В Российской Федерации институт правотворческой инициативы граждан претерпел значительные изменения в связи с принятием нового Федерального закона от 20 марта 2025 г. N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [5], который отменил действие ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4], посвященной правотворческой инициативе. В новом Законе N 33-ФЗ сохранена норма об инициативных проектах, а Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [3] закрепил за гражданами право реализации законодательной инициативы в ч. 2 ст. 10, где указано, что конституция (устав) субъекта Российской Федерации может содержать нормы, в силу которых проживающие в границах этого субъекта граждане наделяются правом выдвижения законодательной инициативы. Отсюда следует, что решение о предоставлении гражданам такого права законодатель оставил на усмотрение конкретного субъекта Российской Федерации.

Как показывает практика, упразднению института правотворческой инициативы граждан в России во многом способствовала сложная, многоступенчатая процедура ее реализации, а также формальный подход местной администрации к рассмотрению правотворческих инициатив граждан и к отказам в их принятии. Последнее, как представляется, является следствием того, что законодатель не счел нужным закрепить на уровне закона какие-либо санкции в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, необоснованно отклоняющих правотворческую инициативу граждан.

В этой связи следует особо подчеркнуть такой недостаток нового Закона N 33-ФЗ, как отсутствие в нем раздела или специальной главы, которая, по аналогии с Законом N 131-ФЗ, предусматривала бы перечень норм, устанавливающих те или иные формы ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Считаем, что исправить ситуацию помогло бы введение в новый Закон N 33-ФЗ специальной главы «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью», где могли бы быть отражены формы ответственности за необоснованный от-

каз в принятии инициативного проекта граждан. Если не восполнить данный пробел, есть основания предполагать, что инициативные проекты, предусмотренные ст. 49 нового Закона N 33-ФЗ, постигнет та же участь, что и правотворческую инициативу граждан.

Анализ практики функционирования отечественного института правотворческой инициативы граждан показал, что данный институт не получил широкого распространения из-за сложного механизма его реализации, многоступенчатой процедуры внесения проектов нормативных правовых актов инициативными группами, а также завышенных требований к инициативным проектам. И. В. Бабичев отмечает, что «невостребованность такого института муниципальной демократии, как правотворческая инициатива, в практике муниципальных образований связана с неоправданной сложностью его реализации» [1]. В связи с этим возникает вопрос: будет ли реализация инициативного проекта гражданами проще по сравнению с процедурой реализации правотворческой инициативы?

Сравнительно-правовой анализ норм ст. 26 Закона N 131-ФЗ (утратившей силу) и ст. 49 нового Закона N 33-ФЗ показал, что, в отличие от правотворческой инициативы граждан, инициативный проект должен содержать не только описание проблемы, имеющей приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, но также:

- описание ожидаемого результата;
- предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;
- сведения о планируемом финансовом и трудовом участии заинтересованных лиц в реализации проекта;
- указание на объем средств местного бюджета в случае использования этих средств на реализацию инициативного проекта.

Отсюда следует, что законодатель предъявляет к инициаторам проекта требование, в соответствии с которым они должны обладать специальными профессиональными знаниями, позволяющими произвести необходимые предварительные расчеты относительно объема ресурсов, требующихся для реализации данного проекта. Можно сделать вывод, что в плане порядка реализации инициативный проект вряд ли окажется проще, чем правотворческая инициатива граждан. Следовательно, рассчитывать на активное участие граждан в инициировании подобных проектов, а также на то, что они будут соответствовать всем требованиям, предъяв-

ляемым к содержанию инициативных проектов ст. 49 нового Закона N 33-ФЗ, не приходится. В то же время умалять значение инициативных проектов для муниципалитета нельзя, поскольку в основе любого проекта лежит реализация мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части при решении вопросов местного значения. Следовательно, на первый план в контексте нового Закона N 33-ФЗ выходят проблемы, обусловленные требованиями, установленными для инициативного проекта ч. 4 ст. 49.

Предлагаем внести изменения в ст. 49 Закона N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», исключив из нее требования, подразумевающие наличие у инициаторов проекта специальных профессиональных знаний.

Считаем, что решение о принятии инициативного проекта к рассмотрению местная администрация на начальном этапе его разработки может принимать, исходя из информации о предполагаемом объеме трудового и финансового участия заинтересованных лиц в реализации проекта, а также из описания ожидаемого результата. Представляется возможным ограничить круг требований к инициативному проекту на этапе его принятия к рассмотрению двумя основными критериями. При их соблюдении проект должен быть допущен к реализации. Расчет предварительных и последующих расходов, равно как и определение объема бюджетных средств, планируемых к использованию, следует производить на последующих этапах с участием специалистов, обладающих соответствующей профессиональной компетенцией.

Кроме того, нельзя игнорировать тот факт, что упрощение требований к инициативному проекту обусловлено самой правовой природой местного самоуправления как вида публичной власти, наиболее приближенного к населению.

Проведенный анализ показал, что в ходе подготовки и реализации конституционной реформы 2020 г. активное участие принимали граждане. Однако многие конституционные поправки были приняты без учета мнения населения, что представляется недопустимым. В этой связи следует обратить внимание на работу с законопроектом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Хотя отдельные положения рассматриваемого законопроекта носили дискуссионный характер (например, касались полной ликвидации двухуровневой системы местного самоуправления), презентуя его, депутат Государственной Думы РФ ссылаясь на интересы населения муниципальных образований [6]. Обосновывая позицию тем, что вопрос

о распределении функций по решению вопросов местного значения представляется гражданам малозначимым, депутат выступал как народный представитель, исходя из права выражать волю избирателей. Данный вопрос требовал системной оценки со стороны граждан и представителей местных сообществ.

Таким образом, на первый план выходит проблема закрепления правовых гарантий обязательного всенародного обсуждения поправок к Конституции РФ [2] в действующем законодательстве. Для ее решения предлагается:

— на уровне закона установить перечень норм, гарантирующих обязательное вынесение на всенародное обсуждение поправок к Конституции РФ, а также определить требования к процедуре и содержательному учету конституционного волеизъявления граждан;

— проработать перечень законов, подлежащих обязательному обсуждению с участием граждан в силу их особой общественной значимости;

— обеспечить открытость процесса обсуждения поправок к законам во избежание негативных последствий их принятия.

Кроме того, перспективным направлением совершенствования законодательства, регулирующего правотворческую инициативу граждан, является усиление взаимодействия органов публичной власти под общим руководством главы государства. С нашей точки зрения, действенными элементами такого взаимодействия могли бы стать:

— возможность выдвижения конституционных инициатив гражданами и их объединениями, предложения которых, при наличии необходимой общественной поддержки, мог бы вносить в Государственную Думу Президент РФ. В этой связи следует пересмотреть правила подачи и рассмотрения инициатив, направляемых через портал «Российская общественная инициатива», предусмотрев возможность подачи инициатив, предполагающих внесение поправки в Основной закон;

— активное вовлечение граждан, а также институтов гражданского общества и парламентских структур (включая региональный уровень) в процесс обсуждения поправок к Конституции. Считаем, что само право участия и формы его реализации должны основываться не на дискреции органа публичной власти как инициатора конституционной инициативы, а получать закрепление в законодательном порядке, предполагая возможность внесения участниками обсуждения поправок к первоначальному проекту.

Реализация указанных предложений направлена на совершенствование правового регулирования института правотворческой (законодательной) инициативы граждан в Российской Федерации.

Примечания

1. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М., 2018.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 13.10.2025).

English version

Current issues of legislative regulation of citizens' law-making initiative and ways to address them at the present stage

Lichkovakha Anna Viktorovna, associate professor of the department of theory and history of Russian and foreign law, Vladivostok State University, candidate of sciences (law), associate professor

Zhizhko Daria Alekseevna, master's student, Vladivostok State University

The relevance of studying the problems of legislative regulation of the institution of citizens' law-making initiative in the Russian Federation is determined by the need to ensure effective public participation in the law-making process and to improve the mechanisms for implementing civic initiatives. The article presents a comparative analysis of the current legal framework governing citizens' law-making initiatives and its recent updates. The analysis makes it possible to identify existing shortcomings that hinder the effective implementation of this institution, as well as to propose potential solutions aimed at improving legislative mechanisms and enhancing civic engagement in the law-making process.

Keywords: citizens' law-making initiative, legislative regulation, implementation challenges, initiative project, law-making, civic participation.