

УДК 340.132

## Правотворческая инициатива граждан в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации и реализации права

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 института правотворческой инициативы граждан обусловлена необходимостью совершенствования правового регулирования и обеспечения эффективной реализации данного права. В статье проведен комплексный анализ нормативных правовых актов, регулирующих осуществление правотворческой инициативы граждан, что позволило выявить проблемные аспекты правовой регламентации и практики применения соответствующих норм. Рассмотрены позиции исследователей, обозначены пробелы в научной разработке темы и предложены пути их устранения. Новизна работы заключается в выявлении проблем, не получивших достаточного освещения в предыдущих исследованиях, и в формулировании предложений, направленных на совершенствование правового механизма реализации правотворческой инициативы граждан. Сделан вывод о необходимости дальнейшего изучения данного института для повышения его эффективности и развития механизмов гражданского участия в правотворчестве.

Ключевые слова: правотворческая инициатива граждан, правовое регулирование, институт права, реализация права, проблемы правотворчества.

Актуальность исследования определяется не только сложностью законодательного регулирования института правотворческой инициативы граждан, но и наличием ряда нерешенных вопросов, возникающих на стадии его практической реализации. Следует отметить, что существующие подходы к разрешению обозначенных проблем, равно как и предлагаемые исследователями пути их устранения, не всегда могут быть признаны обоснованными и эффективными.

Цель статьи заключается в проведении всестороннего анализа действующих правовых норм, регулирующих механизм осуществления гражданами правотворческой инициативы, а также в выявлении дискуссионных аспектов и формулировании предложений, направленных на совершенствование рассматриваемого института.

Задачи исследования вытекают из поставленной цели и предполагают рассмотрение сущности и правовой природы института правотворческой инициативы граждан, анализ существующих проблем правоприменительной практики, а также оценку научных позиций, отражающих различные точки зрения по данной тематике.

Предметом исследования выступают правовые нормы, закрепляющие основы института правотворческой инициативы граждан, а также доктринальные подходы и научные публикации, посвященные данной проблематике. В качестве источников использованы Конституция Российской Федерации, положения федерального законодательства и материалы современной юридической литературы.

Отдельные авторы высказывают мнение о необходимости ограничить сферу применения института правотворческой инициативы рамками исключительно вопросов местного значения. Однако подобное предложение представляется неоправданным и чрезмерно сужающим возможности гражданского участия в нормотворчестве, т. к. фактически исключает инициативы, затрагивающие более широкий круг общественно значимых отношений.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания. Применение исторического метода позволило проследить становление института правотворческой инициативы граждан в отечественной правовой системе, а использование функционального подхода — проанализировать

особенности его реализации на современном этапе. Дополнительно использовались сравнительно-правовой и системный методы, обеспечившие комплексность анализа.

В юридической науке институт правотворческой инициативы граждан традиционно рассматривается в двух аспектах — как элемент гражданского общества и как форма проявления прямой демократии [1]. Его появление в отечественной правовой системе исследователи связывают с принятием Конституции СССР 1977 г. [2]. В ст. 49 предусматривалась возможность направления гражданами предложений по совершенствованию деятельности государственных органов и устранению выявленных недостатков [3]. Однако данное положение имело общий характер и не содержало прямого закрепления механизма реализации гражданами правотворческой инициативы.

Современная Конституция Российской Федерации [4] определяет народ в качестве единственного источника власти, которая осуществляется как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. При этом прямая правотворческая инициатива граждан в тексте Конституции не закреплена, хотя ст. 32 предоставляет гражданам право участвовать в управлении делами государства, а ст. 33 — право обращаться в государственные и муниципальные органы.

В ст. 104 Конституции РФ содержится исчерпывающий перечень субъектов законодательной инициативы, среди которых граждане не упомянуты. Это исключает их возможность участвовать в законотворческом процессе на федеральном уровне. В научной среде высказывается мнение, что с развитием электронных форм взаимодействия граждан и власти подобный механизм может быть реализован в будущем [5].

Для более глубокого понимания рассматриваемого института необходимо обратиться к понятийному аппарату. Вопрос о сущности правотворческой инициативы граждан освещен в работах ряда авторов, включая А. Л. Бредихина [6], С. А. Сайбулаеву и А. М. Абдулгамидову [7], а также других исследователей.

Проведенный анализ научных определений показывает, что большинство авторов рассматривают правотворческую инициативу граждан как право инициировать нормотворческую деятельность органа, уполномоченного принимать нормативные правовые акты (чаще всего — на уровне муниципального образования).

Однако подобный подход нельзя признать полностью обоснованным. Указание на то, что гражданская правотворческая инициатива ограничена исключительно муниципальным уровнем, не соответствует современным тенденциям развития публичной власти. Так, ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» прямо указывает на возможность участия граждан и на региональном уровне, что расширяет сферу применения данного института.

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [8] предусматривает возможность закрепления права граждан на правотворческую инициативу в конституции или уставе субъекта Российской Федерации. Таким образом, законодатель допускает формирование региональных механизмов участия граждан в нормотворческом процессе, что способствует развитию принципов прямой демократии и публичности власти.

В ряде субъектов Российской Федерации данное право уже нашло нормативное отражение: соответствующие положения закреплены в их конституциях и уставах [5]. Однако в целом наиболее активная реализация института правотворческой инициативы граждан наблюдается на уровне местного самоуправления, где подобные инициативы получили устойчивую правовую основу.

Так, ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] прямо предусматривает возможность внесения гражданами проектов муниципальных правовых актов. Указанная норма возлагает на представительный орган муниципального образования обязанность установить порядок реализации данного права. Орган местного самоуправления (или соответствующее должностное лицо), в адрес которого направлен проект, обязан рассмотреть его с участием инициативной группы либо ее представителей, предоставить возможность изложить позицию по представленному проекту, а по итогам — принять мотивированное решение и довести его до сведения инициаторов.

Несмотря на наличие правового регулирования, практическая реализация института сопровождается рядом проблем, на которые неоднократно указывали исследователи.

Так, А. М. Бельчик и А. И. Хасаева отмечают неопределенность вопроса о численности инициативной группы, т. к. действующий Федеральный закон N 131-ФЗ не устанавливает ее минимальный состав, передавая решение этого вопроса на усмотрение представительных органов муниципальных образований [10].

Авторы обращают внимание, что некоторые муниципальные образования закрепляют не конкретное минимальное число участников, а процентное соотношение к общей численности населения. Подобный подход, по их мнению, существенно затрудняет реализацию правотворческой инициативы, особенно в крупных муниципалитетах. Аналогичные замечания встречаются и в других научных исследованиях [11], что подтверждает системный характер данной проблемы.

С. А. Сайбулаева и А. М. Абдулгамидов указывают, что правотворческая инициатива граждан не может быть реализована без установления определенных содержательных границ, поскольку рассмотрение инициатив по любым вопросам способно привести к чрезмерной нагрузке на органы местного самоуправления и их должностных лиц. В связи с этим исследователи предлагают внести изменения в ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ограни-

чив сферу применения правотворческой инициативы только вопросами местного значения [7].

Предложенный подход, однако, представляется неоправданным и противоречащим самой идее участия граждан в нормотворческом процессе, т. к. фактически ведет к сужению круга общественно значимых тем, по которым население может вносить предложения. Кроме того, подобная редакция закона создает риск произвольного толкования со стороны органов местного самоуправления или должностных лиц, уполномоченных рассматривать инициативы, которые могут самовольно признать представленный проект не относящимся к вопросам местного значения.

Следует отметить, что указанные исследователями проблемы не исчерпывают всего перечня трудностей, возникающих при реализации института правотворческой инициативы граждан. Одним из существенных препятствий является недостаточная подготовленность населения в сфере правотворческой деятельности. Большинство граждан не обладают необходимыми знаниями и навыками для самостоятельной разработки проектов нормативных правовых актов, включая оценку их соответствия действующим муниципальным и федеральным нормам.

В результате органы местного самоуправления нередко отклоняют внесенные проекты по формальным основаниям, ссылаясь на наличие противоречий с уже действующими муниципальными актами, не предоставляя при этом методической или консультационной поддержки.

Решением данной проблемы могло бы стать закрепление в законодательстве обязанности органов местного самоуправления оказывать содействие инициативным группам в доработке проектов с учетом правил юридической техники и системных связей с иными действующими нормативными актами. Подобная мера способствовала бы повышению качества разрабатываемых инициатив и, соответственно, эффективности всего института правотворческой инициативы граждан.

Одной из значимых проблем реализации института правотворческой инициативы граждан остается низкий уровень активности населения в проявлении правотворческой инициативы. Для стимулирования участия граждан целесообразно шире использовать механизмы электронного взаимодействия между органами местного самоуправления и жителями муниципальных образований. Практическое решение может заключаться в интеграции процедур подачи и рассмотрения инициатив через портал «Госуслуги», а также посредством официальных сайтов органов местного самоуправления с авторизацией через Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА). Применение ЕСИА позволит обеспечить достоверную идентификацию участников инициативных групп и сделать процесс правотворческого участия более прозрачным и доступным.

Проведенный анализ показал, что законодательное закрепление института правотворческой инициативы граждан присутствует как в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Последний предусматривает возможность закрепления соответствующего права на уровне субъектов РФ в их конституциях (уставах), что уже реализовано в ряде регионов. В ст. 26 Закона N 131-ФЗ не только устанавливается сам институт, но и возлагается на представительные органы муниципальных образований обязанность определить порядок его реализации, а также обязываются органы местного самоуправления рассматривать внесенные инициативы с участием

представителей инициативных групп, вырабатывать мотивированные решения и доводить их до сведения заявителей.

Среди наиболее часто отмечаемых проблем исследователи выделяют отсутствие законодательной определенности в части минимального состава инициативной группы, что влечет произвольность при регулировании данного вопроса на муниципальном уровне. Нередко в муниципальных правовых актах устанавливается процентное соотношение числа участников к численности населения, что делает реализацию инициативы фактически затруднительной.

Кроме того, важным препятствием является недостаточная правовая и нормативно-техническая подготовка граждан, что снижает качество представляемых проектов нормативных правовых актов. Решением данной проблемы может стать закрепление за органами местного самоуправления обязанности оказывать содействие инициативным группам при разработке и доработке проектов в соответствии с требованиями юридической техники и действующим законодательством.

#### Примечания

1. Хачак Э. Ч. Правотворческая инициатива граждан: к проблеме легальной дефиниции // *Colloquium-Journal*. 2019. N 26–10.
2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // СПС «Консультант-Плюс».
3. Габулхакова Д. Ф., Шапошникова Р. Р. К вопросу о правотворческой инициативе граждан в Российской Федерации // *Экономика и социум*. 2014. N 1.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 года (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Буниатишвили К. А. Реализация правотворческой инициативы граждан в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // *Vaikal Research Journal*. 2023. Т. 14. N 1.
6. Бредихин А. Л. Правовые формы участия граждан в правотворческом процессе // *Право: ретроспектива и перспектива*. 2021. N 4.
7. Сайбулаева С. А., Абдулгамидов А. М. Институт правотворческой инициативы граждан: проблемы регулирования в РФ // *Образование. Наука. Научные кадры*. 2021. N 2.
8. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2021. N 52 (ч. I). Ст. 8973.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2003. N 40. Ст. 3822.
10. Бельчик А. М., Хасаева А. И. Реализация правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2021. N 12-2.
11. Утегин Д. С. Проблемы реализации правотворческой инициативы граждан в системе народовластия // *Философия социальных коммуникаций*. 2021. N 3.

#### English version

Law-making initiative of citizens in the Russian Federation: problems of legal regulation and implementation of the right  
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 significance of studying the institution of citizens' law-making initiative arises from the need to improve legal regulation and ensure the effective exercise of this right. The article provides a comprehensive analysis of legal acts governing the implementation of citizens' law-making initiatives, which made it possible to identify problematic aspects of legal regulation and the application of relevant norms. The authors consider positions of scholars, highlight gaps in the scientific development of the topic, and propose ways to eliminate them. The novelty of the study lies in identifying problems insufficiently covered in previous research and in formulating proposals aimed at improving the legal mechanism for the implementation of citizens' law-making initiative. The article concludes that further study of this institution is necessary to enhance its effectiveness and develop mechanisms for civic participation in law-making.

Keywords: citizens' law-making initiative, legal regulation, institution of law, implementation of the right, problems of law-making.