

УДК 323.2

Ф.В. Фетюков

кандидат юридических наук

старший преподаватель кафедры теории государства и права

начальник Научно-исследовательского сектора

Управления научных исследований и международного сотрудничества

Уральский государственный юридический университет

г. Екатеринбург, Российская Федерация

E-mail: fetukov@inbox.ru

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НАРОДНОЙ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ КАК ОДНОЙ ИЗ ФОРМ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА НА СТАДИИ ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЙСТВИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ НОРМ**

Аннотация: в статье рассматривается одна из форм взаимодействия государства и гражданского общества на стадии формирования и действия юридических норм – народная законодательная инициатива: раскрываются суть института, опыт его реализации на уровне субъектов Российской Федерации и за рубежом. Автор исходит из единства социальной природы государства и гражданского общества, обеспечивающего необходимость их взаимодействия в различных сферах общественных отношений.

Отсутствие в Конституции Российской Федерации управомочивающей нормы о реализации института народной законодательной инициативы на федеральном уровне признается не соответствующим демократической природе современного Российского государства. При условии закрепления института народной законодательной инициативы на федеральном уровне решить проблему технического обеспечения сбора подписей избирателей предложено за счет использования электронных цифровых подписей граждан. Предполагается, что с развитием системы электронного документооборота в электронной цифровой подписи будет нуждаться каждый гражданин. Расходы по обеспечению граждан электронными цифровыми подписями предложено возложить на государство. Сбор электронных цифровых подписей граждан в поддержку того или иного законопроекта, выдвинутого инициативной группой граждан, предложено организовать на портале государственных услуг, доступ к которому осуществляется при условии прохождения процедуры аутентификации.

Ключевые слова: народная законодательная инициатива, гражданское общество, государство, формирование и действие юридических норм, электронная цифровая подпись, портал государственных услуг, референдум, парламент

Право в той или иной мере опосредует общественные отношения во всех сферах общественной жизни, в которых благодаря единству

социальной природы взаимодействуют государство и гражданское общество. В таких условиях право становится эффективным средством взаимодействия государства и гражданского общества на каждой стадии правового регулирования общественных отношений.

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает возможность непосредственного участия гражданского общества в правотворческой деятельности государственных органов, которое обеспечивает высокую эффективность принимаемых нормативных правовых актов. «Чем всестороннее и глубже мотивированы те или иные нормативы, тем эффективнее они реализуются в общественном поведении»¹. Поэтому перспективным направлением взаимодействия государственных и общественных структур признается внедрение практики создания концепции законопроектов с привлечением юридического научного сообщества; делегирование полномочий по созданию нормативных актов негосударственным организациям; всенародное обсуждение законопроектов; привлечение граждан и общественных объединений к обсуждению законопроектов через сеть Интернет и иные способы совершенствования законодательства в аспекте регулирования гражданских инициатив в сфере правотворчества².

¹ Чернобель Г.Т. Гражданское общество и государство: принципы взаимодействия (теоретический аспект) // *Аграрное и земельное право*. 2013. №1 (97). С. 120.

² См.: Цыбулевская О.И. Государство и гражданское общество: методологический аспект взаимодействия // *Ответственность власти перед гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия: сборник научных статей*. Саратов: Изд-во Поволж. ин-та управ. им. П.А. Столыпина, 2014. С. 23–24; Хahalева Е. В. Некоторые вопросы взаимодействия гражданского общества с государством при принятии административных актов нормативного характера // *Теория и практика общественного развития*. 2014. №20. С. 93–95.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации позволяет выделить следующие основные формы взаимодействия государства и гражданского общества на первой стадии правового регулирования – стадии формирования и действия юридических норм:

- 1) участие профессиональных объединений граждан и негосударственных организаций в разработке проектов нормативных правовых актов;
- 2) общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов;
- 3) проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 4) народная законодательная инициатива.

Рассмотрим одну из перечисленных форм взаимодействия государства и гражданского общества на стадии формирования и действия юридических норм – народную законодательную инициативу.

Народная законодательная инициатива наряду с референдной и конституционной народной инициативами является формой непосредственной демократии¹. Суть народной законодательной инициативы заключается в предоставлении определенной группе избирателей (при условии получения определенного числа подписей избирателей) права предложить проект закона, который в обязательном порядке подлежит рассмотрению парламентом.

¹ Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007. С. 201.

В европейских социалистических государствах субъектами права законодательной инициативы признавались общественные, самоуправляющиеся организации, объединения граждан и сами граждане¹. В Программе Коммунистической партии Советского Союза было закреплено положение о предоставлении права законодательной инициативы общественным организациям и объединениям трудящихся². Конституция СССР 1977 г.³ наделяла правом законодательной инициативы в Верховном Совете СССР общественные организации в лице их общесоюзных органов, а Конституция РСФСР 1978 г.⁴ закрепляла право законодательной инициативы за общественными организациями в лице не только их общесоюзных, но республиканских органов. При этом от того, что право граждан на законодательную инициативу в Верховном Совете СССР было обусловлено их членством во всесоюзных или республиканских общественных организациях, суть народной законодательной инициативы как формы непосредственной демократии не менялась. Разница стоит лишь в том, что инициативная группа избирателей была представлена всесоюзными или республиканскими органами общественных организаций.

В настоящее время возможность народной законодательной инициативы предусмотрена конституциями или законами Австрии,

¹ Ковачев Д.А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах. М.: Юридическая литература, 1966. С. 54.

² Программа Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1964. С. 104.

³ Вед. СНД СССР и ВС СССР. 1977. №41. ст. 617. 12 апр.

⁴ Вед. ВС РСФСР. 1978. №15. ст. 407. 13 апр.

Испании, Италии, Швейцарии и некоторых других стран¹. Действующая Конституция Российской Федерации пока такую возможность не предусматривает. Однако право группы избирателей предложить проект закона, который в обязательном порядке подлежит рассмотрению законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, предусмотрено Основными законами (Уставами) Смоленской, Томской, Ярославской, Свердловской областей, ХМАО-Югры, Еврейской автономной области, и ряда других субъектов Российской Федерации².

В частности, в соответствии с ч.1 ст. 63 Устава Свердловской области³ законодательная инициатива может быть осуществлена не менее чем десятью тысячами проживающих в Свердловской области граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Особенности внесения проектов законов Свердловской области в законодательный (представительный) орган – Законодательное Собрание установлены главой 6 Областного закона «О правовых актах в Свердловской области»⁴.

Народная законодательная инициатива реализуется в Российской Федерации также на уровне муниципальных образований (местном

¹ Конституционное право зарубежных стран: учебник / В.Е. Чиркин. М.: Норма: Инфра-М, 2014. С. 214.

² См. аналитическую справку: URL: <http://www.lawexpert.ru/zakonodatelnaya-iniciativa-na-urovne-subektov-rf> (дата обращения: 30.09.2018).

³ Устав Свердловской области: Закон Свердловской области от 23.12.2010 № 105-ОЗ (ред. от 30.06.2014) // Обл. газ. 2010. № 466-467. 24 дек.

⁴ О правовых актах в Свердловской области: Закон Свердловской области от 10.03.1999 № 4-ОЗ (ред. от 11.02.2015) // Обл. газ. 1999. № 48. 13 мар.

уровне)¹ и обозначается термином «правотворческая инициатива». Правотворческая инициатива, осуществляемая на местном уровне, и народная законодательная инициатива, реализуемая в некоторых субъектах Российской Федерации, суть одно и то же. Грамматическое толкование положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и, к примеру, положений Областного закона «О правовых актах в Свердловской области» позволяет установить единое значение, в котором употребляются понятия народной законодательной инициативы и правотворческой инициативы граждан: внесение в законодательный (представительный) орган соответствующего уровня инициативной группой избирателей проекта нормативного правового акта, подлежащего обязательному рассмотрению этим органом. Однако отмеченное терминологическое расхождение является вполне оправданным: органы местного самоуправления, в отличие от законодательных (представительных) органов субъектов федерации и федерального парламента, не наделены правом принятия законов, т.е. нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой и принимаемых по наиболее важным вопросам.

Вернемся к Основному закону Российской Федерации. На сегодняшний день среди субъектов права законодательной инициативы в ч.1 ст. 104, ст. 134 Конституции РФ почему-то отсутствует многонациональный народ Российской Федерации,

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Рос. газ. 2003. № 202. 8 окт.

который согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ является носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве. Однако это не означает, что граждане и их объединения не могут вносить в нижнюю палату российского парламента проекты нормативных правовых актов. Так, А. Н. Кокотов, на основе толкования ст. 33 Конституции РФ (право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления) и конкретизировавших ее положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», обратил внимание на право граждан, их объединений вносить законопроекты в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума)¹. Как отметил ученый, в отличие от процедуры внесения законопроектов субъектами права законодательной инициативы, которая порождает конституционную обязанность Государственной Думы рассмотреть внесенный законопроект в первом чтении, процедура внесения законопроектов лицами, не имеющими статуса субъекта законодательной инициативы, таких последствий не порождает. Законопроекты, внесенные такими лицами, подлежат рассмотрению в аппарате Государственной Думы вне законодательной процедуры в качестве предложений-рекомендаций по совершенствованию законодательства. При этом внесенные

¹ Кокотов А. Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 61.

законопроекты могут в том или ином виде вводиться в законодательный процесс в качестве дополнительных материалов при рассмотрении конкретных законопроектов¹.

Очевидно, что внесение в Государственную Думу законопроектов вне законодательной процедуры не связано с реализацией права народной законодательной инициативы. Как было отмечено выше, народная законодательная инициатива предполагает обязательность рассмотрения парламентом внесенного группой избирателей законопроекта. Таким образом, многонациональный народ Российской Федерации как единственный источник власти в нашем государстве правом законодательной инициативы на федеральном уровне на сегодняшний день не обладает. Выходит, что непосредственное волеизъявление народа в сфере правотворчества в нашем государстве возможно только в форме проведения референдума. Известно, что референдумы проводятся крайне редко вследствие высокой стоимости их организации и проведения. Сложившееся положение вряд ли соответствует демократической природе современного Российского государства.

По справедливому утверждению В. М. Сырых ценность народной законодательной инициативы состоит в том, что этот институт непосредственной демократии позволяет избирателям напрямую воздействовать на законотворческую деятельность представительного органа, вносить на его рассмотрение законопроекты, отражающие насущные интересы народа, не дожидаясь «законодательной милости»

¹ Кокотов А. Н. Законодательная инициатива... С. 61.

от депутатов этого органа, равно как и от органов государства, наделенных правом законодательной инициативы¹.

Вместе с тем о необходимости введения института народной законодательной инициативы на федеральном уровне не раз заявляли представители науки конституционного права². Кроме того, в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. Президент Российской Федерации также отметил необходимость уделения большего внимания развитию прямой демократии, непосредственного народовластия, в частности, праву народной законодательной инициативы, предполагающего обязательное рассмотрение в парламенте получивших поддержку (в том числе в сети Интернет) гражданских идей³.

При условии закрепления института народной законодательной инициативы на федеральном уровне основная проблема реализации этой формы непосредственной демократии состояла бы в организации процесса сбора подписей избирателей, необходимых для внесения законопроекта в нижнюю палату парламента. Решить эту проблему возможно за счет использования электронных цифровых подписей (ЭЦП) граждан. Как представляется, с развитием системы электронного документооборота в ЭЦП будет нуждаться каждый

¹ Социология права: учебник / В.М. Сырых. М.: Юстиция, 2016. С. 142.

² См., например, Комарова В. В. Народная правотворческая инициатива: история и практика регулирования в регионах // Юристъ. 1999. № 1. С. 33; Хохлова Е. А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. №3. С. 56–60; Ширококов С. А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: Учебное пособие. Пермь, 2002. С. 51; Савоськин А.В. Виды обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №2. С. 30.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Рос. газ. 2012. № 287. 13 дек.

гражданин. При этом обеспечение граждан ЭЦП должно взять на себя государство.

Сбор ЭЦП граждан в поддержку того или иного законопроекта, выдвинутого инициативной группой граждан, можно организовать на портале государственных услуг (<http://www.gosuslugi.ru/>), доступ к которому осуществляется при условии прохождения процедуры аутентификации, т.е. проверки личности пользователя-гражданина.

F.V. Fetyukov

Candidate of Law

Senior lecturer of the Department of theory of state and law,

Head of Research department

Ural State Law University

Yekaterinburg, Russian Federation

E-mail: fetukov@inbox.ru

**THEORETICAL-LEGAL ANALYSIS OF THE PEOPLE'S
LEGISLATIVE INITIATIVE AS A FORM OF INTERACTION
BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY AT THE STAGE OF
FORMATION AND VALIDITY OF LEGAL NORMS**

Abstract

The article discusses one of the forms of interaction between government and civil society at the stage of formation and validity of legal norms – people's legislative initiative: the Institute reveals the essence of the

experience of its implementation at the level of constituent entities of the Russian Federation and abroad. The author proceeds from the unity of the social nature of the state and civil society, ensuring the need for their interaction in different spheres of public relations. The absence in the Constitution of the Russian Federation authorizes the standards on the implementation of the Institute of national legislative initiatives at the Federal level is the appropriate democratic nature of the modern Russian state. Subject to the consolidation of the Institute of national legislative initiatives at the Federal level to solve the problem of technical provision of collecting signatures of voters is proposed through the use of electronic digital signatures. It is expected that with the development of electronic document management system in electronic digital signature will require every citizen. The costs of providing citizens with electronic signatures will be handled by the state. The collection of digital signatures of citizens in support of a bill put forward by initiative group of citizens proposed to organize on the portal of public services, access to which is subject to authentication.

Keywords

A people's initiative, civil society, the state, the formation and action of legal norms, the digital signature, the portal of public services, referendum, Parliament.