

УДК 34.02:340.1

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН КАК ФОРМА УЧАСТИЯ В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ

©*Кудашкина Е. В.*, Национальный исследовательский  
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева  
г. Саранск, Россия, *zhenechka55555@yandex.ru*

©*Худойкина Т. В.*, SPIN-код: 8262-3428, д-р юрид. наук, Национальный исследовательский  
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева  
г. Саранск, Россия, *thudoykina@mail.ru*

### LEGISLATIVE INITIATIVE OF CITIZENS AS A FORM OF PARTICIPATION IN LAW

©*Kudashkina E.*, National Research Ogarev Mordovia State University  
Saransk, Russia, *zhenechka55555@yandex.ru*

©*Khudoikina T.*, SPIN-code: 8262-3428, Dr. habil., National Research  
Mordovia State University, Saransk, Russia, *thudoykina@mail.ru*

*Аннотация.* В настоящее время наиболее актуальными вопросами является взаимодействие гражданского общества и государства, проявляемое в различных его формах и с использованием различных средств. Одной из форм такого взаимодействия является законодательная инициатива. В настоящей статье рассматривается и анализируется понятие и значение законодательной инициативы как формы взаимодействия гражданского общества и государства, выявляются проблемы правового регулирования и дальнейшего развития такого взаимодействия, предлагается решение выявленных проблем.

*Abstract.* Currently, the most pressing issues are the interaction of civil society and the state, manifested in its various forms and using various means. One of the forms of such interaction is legislative initiative. This article examines and analyzes the concept and significance of legislative initiative as a form of interaction between civil society and the state, identifies problems of legal regulation and further development of such interaction, suggests solving the identified problems.

*Ключевые слова:* гражданское общество, государство, взаимодействие, законоотворчество, законодательная инициатива, народовластие, осуществление власти.

*Keywords:* civil society, state, interaction, lawmaking, legislative initiative, democracy, the exercise of power.

В настоящее время все больше законодательными органами разрабатываются законопроекты, которые связаны с участием и вовлечением гражданского общества во взаимодействие с органами государственной власти, вовлечением к участию в осуществлении управления государственными делами с помощью обсуждения, публичных слушаний, направлений обращений не только в органы власти, но и к высшим должностным лицам государства и субъектов РФ и т.д.

Формами участия гражданского общества в осуществлении власти являются общественное обсуждение, публичные мероприятия, обращения граждан, общественные инициативы, опросы граждан, общественный контроль и т.д., предъявляемые на федеральном уровне.

Не все перечисленные формы имеют четкое правовое закрепление в законодательных актах РФ, но тем не менее осуществляют основную роль в практической реализации общественного контроля за законодательной властью России.

Федеральные законы могут содержать к одной и той же форме взаимодействия органов власти и гражданского общества несколько требований. Например, требования к публичным слушаниям отражены в некоторых федеральных законах, в отдельных из них им посвящена самостоятельная статья.

В субъектах РФ отсутствует единообразие правового регулирования вопросов взаимодействия власти и гражданского общества, хотя федеральными законами предусмотрены принятие субъектом РФ новых законов или обновление имеющихся по условиям взаимодействия региональных органов власти и гражданского общества, организаций, предпринимательства — об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, опросах граждан и т.д.

Отдельными субъектами РФ были приняты универсальные законодательные акты по взаимодействию государства и общества, в том числе и субъектами, входящие в состав ЦФО.

Это законы о законодательной инициативе граждан, проведении публичных мероприятий, взаимодействии органов власти и негосударственных некоммерческих организаций.

Одну из форм участия гражданского общества в процессе правотворчества представляет гражданская законодательная инициатива граждан. Гражданская законодательная инициатива является выражением формы прямого участия граждан в реализации ими государственной власти с помощью внесения какого-либо предложения по законодательству или проекта нового законодательного акта об отмене или внесении изменений в ранее принятые законодательные акты с целью последующего принятия указанного правового акта законодательным органом определенного уровня.

Граждане готовят проект законодательного акта и осуществляют сбор подписей в поддержку того, чтобы данный законопроект подлежал рассмотрению уполномоченным органом власти.

Гражданская законодательная инициатива представляет собой исходную, первичную форму демократии и законотворчества, проявление населением своей воли совместно с референдумом и выборами.

Она представляет право определенной группы избирателей внесения предложений и проектов законодательных актов, которые подлежат обязательному рассмотрению законодательным органом власти.

При этом указанным органом, может быть принято любое решение: одобрение законопроекта, внесение в него изменений или отклонение его.

Итак, право законодательной инициативы реализуется в форме законодательного предложения или самого проекта законодательного акта.

Различие между этими двумя формами исходит из содержания указанных понятий: первая раскрывает идею, концепцию будущего закона, а второй предусматривается наличие самого текста со всеми атрибутами закона (преамбулой, статьями, параграфами, четкими формулировками и т.д.), т.е. законодательное предложение можно охарактеризовать как наиболее простую форму реализации (например, может быть сделано в устной форме).

Во многих зарубежных странах правотворческая инициатива граждан нашла свое закрепление в конституциях и представляет собой форму выражения народовластия. Понятие и механизм осуществления правотворческой инициативы граждан в зарубежных странах сформировались значительно раньше, чем в России, что обуславливает более широкое ее применение.

Характеризуя порядок гражданской законодательной инициативы, в первую очередь следует указать, что в законодательных актах только некоторых субъектов РФ она отражается вполне расширенно, чтобы представлять действенным механизм реализации населением государства своей власти.

Например, достаточно регламентирован указанный вопрос в Законе Томской области от 12 февраля 2007 г. «О гражданской законодательной инициативе в Томской области».

Так, граждане Томской области осуществляют право гражданской законодательной инициативы путем предоставления в Думу (законодательный орган Томской области) петиции, в которой предлагается принять, изменить, признать утратившим силу или отменить закон Томской области и соответствующий проект закона Томской области. Петиция может быть подана гражданами не менее чем 1% от числа жителей Томской области, которые обладают избирательным правом.

Лица, имеющие избирательное право, обладают активным, а также пассивным избирательным правом.

Активным избирательным правом обладают лица, достигшие 18 лет, за исключением признанных вступившим в законную силу решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными, а также лица, которым вступившим в законную силу приговором суда было назначено за совершенное преступление наказание в виде лишения свободы.

Пассивным избирательным правом обладают лица с момента достижения ими определенного возраста для занятия отдельными видами деятельности.

Если рассмотреть на примере еще одного региона – Республики Мордовия, то стоит отметить, что в соответствии со ст. 36 Закона Республики Мордовия от 21.02.2002 № 10-З «О правовых актах Республики Мордовия» правом законодательной инициативы обладают: Глава Республики Мордовия, депутаты Государственного Собрания Республики Мордовия, Совет Государственного Собрания Республики Мордовия, комитеты и комиссии Государственного Собрания Республики Мордовия, Правительство Республики Мордовия, представительные органы местного самоуправления, прокурор Республики Мордовия, Съезд мордовского народа, Центральная избирательная комиссия Республики Мордовия, Совет муниципальных образований Республики Мордовия, а также республиканское объединение профессиональных союзов, Верховный Суд Республики Мордовия и Арбитражный суд Республики Мордовия по вопросам их ведения.

Таким образом, в отличие от Томской области мы видим, что население Мордовии не обладает напрямую правом законодательной инициативы, только через объединения граждан (напр. профсоюзы).

Рассмотрение и анализ законодательных актов субъектов РФ способствует формулированию вывода о том, что институт гражданской законодательной инициативы в России является недостаточно развитым.

В значительной степени свою ограничительную функцию выразило отсутствие закрепления на законодательном уровне института гражданской инициативы, прежде всего в конституционных нормах.

В целях дальнейшего совершенствования механизма осуществления законодательной инициативы граждан необходимо разработать и принять рамочный Федеральный закон «О законотворческой инициативе граждан Российской Федерации», где должен найти свое закрепление механизм осуществления законодательной инициативы граждан. Также следует унифицировать стадии реализации такой инициативы, выполнение которых было бы обязательным для всех законодательных инициатив граждан (создание и регистрация инициативной группы; внесение и регистрация законотворческой инициативы; сбор подписей в поддержку законодательной инициативы; рассмотрение инициативы государственным органом и должностными лицами). При этом принципом реализации гражданской законодательной инициативы в России должно быть свободное, добровольное, равноправное и непосредственное участие граждан в реализации законодательной инициативы.

*Источники:*

- (1). О законодательной инициативе граждан в Тамбовской областной Думе: Закон Тамбовской области от 4 июля 2007 г. № 224-З. URL: <http://pravo.gov.ru>.
- (2). Об отдельных правоотношениях, связанных с проведением публичных мероприятий в Орловской области: Закон Орловской области от 22 декабря 2016 г. № 2069-ОЗ. URL: <http://docs.cntd.ru>.
- (3). О взаимодействии органов государственной власти Смоленской области с некоммерческими организациями: Закон Смоленской области от 22 июня 2007 г. № 56-з. URL: <http://pravo.gov.ru>.
- (4). Закон Томской области от 12 февраля 2007 г. № 69-ОЗ «О гражданской законодательной инициативе в Томской области» // Собр. законодательства Томской области. 2007. № 2(19).
- (5). Закон РМ от 21.02.2002 № 10-З (ред. от 30.08.2018) «О правовых актах Республики Мордовия» // Ведомости ГС РМ. 2002. № 15-17(46). Ст. 515.

*Sources:*

- (1). O zakonodatel'noi initsiative grazhdan v Tambovskoi oblastnoi Dume: Zakon Tambovskoi oblasti ot 4 iyulya 2007 g. № 224-Z. URL: <http://pravo.gov.ru>.
- (2). Ob otchel'nykh pravootnosheniyakh, svyazannykh s provedeniem publicnykh meropriyatii v Orlovskoi oblasti: Zakon Orlovskoi oblasti ot 22 dekabrya 2016 g. № 2069-OZ. URL: <http://docs.cntd.ru>.
- (3). O vzaimodeistvii organov gosudarstvennoi vlasti Smolenskoii oblasti s nekommercheskimi organizatsiyami: Zakon Smolenskoii oblasti ot 22 iyunya 2007 g. № 56-z. URL: <http://pravo.gov.ru>.
- (4). Zakon Tomskoi oblasti ot 12 fevralya 2007 g. № 69-OZ «O grazhdanskoii zakonodatel'noi initsiative v Tomskoi oblasti» // Sobr. zakonodatel'stva Tomskoi oblasti. 2007. № 2(19).
- (5). Zakon RM ot 21.02.2002 № 10-Z (red. ot 30.08.2018) «O pravovykh aktakh Respubliki Mordoviy» // Vedomosti GS RM. 2002. № 15-17(46). St. 515.

*Список литературы:*

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. М.: Инфра-М, 2011. С. 425-427.
2. Гриб В. В. Федеральное Собрание РФ как объект общественного контроля // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 2-5.

3. Чеботарев Г. Н. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 59-64.

*References:*

1. Avak'yan, S. A. (2011). *Konstitutsionnoe pravo Rossii*. Moskva.
2. Grib, V. V. (2016). Federal'noe Sobranie RF kak ob"ekt obshchestvennogo kontrolya [The Federal Assembly of the Russian Federation as object of social control]. *Rossiiskaya yustitsiya [Russian justice]*, (8). 2-5.
3. Chebotarev, G. N. (2013). Grazhdanskaya zakonodatel'naya initsiativa kak forma osushchestvleniya naseleniem gosudarstvennoi vlasti. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, (4). 59-64.

*Работа поступила  
в редакцию 18.10.2018 г.*

*Принята к публикации  
21.10.2018 г.*

---

*Ссылка для цитирования:*

Кудашкина Е. В., Худойкина Т. В. Законодательная инициатива граждан как форма участия в законотворчестве // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №11. С. 396-400. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/kudashkina-e> (дата обращения 15.11.2018).

*Cite as (APA):*

Kudashkina, E., & Khudoikina, T. (2018). Legislative initiative of citizens as a form of Participation in Law. *Bulletin of Science and Practice*, 4(11), 396-400. (in Russian).