

УДК 340

**СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ
ИНИЦИАТИВА» И «ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНИЦИАТИВА»**
**Correlation Between Concepts
of “Lawmaking Initiative” and “Public Initiative”**

А. Е. Гузий – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Омской юридической академии

A. E. Guziy – Teacher of the Theory and History of State and Law Department of the Omsk Law Academy



Аннотация. Автором проведен сравнительный анализ нормативных правовых актов, регулирующих правовую природу правотворческой и общественной инициатив, сделан вывод о поглощении общественными инициативами института правотворческой инициативы. Затронут вопрос современного состояния указанных институтов.

The author compares normative law acts regulating the legal nature of lawmaking and public initiative and makes the conclusion about absorption of lawmaking initiative institution by public initiatives. The article touches upon the current state of the institutions under study.

Ключевые слова: правотворческая инициатива, общественная инициатива, российская общественная инициатива, местное самоуправление, формы непосредственной демократии.

Lawmaking initiative, public initiative, Russian public initiative, local self-government, forms of direct democracy.

Современный этап развития Российского государства требует от общества проявления гражданской активности. Реагируя на вызовы времени, государство устанавливает механизмы осуществления народом своей власти. Наибольшее их количество следует отметить на уровне местного самоуправления – уровне, до которо-

го «мог бы дотянуться рукой любой гражданин страны» [5]. Большое количество форм непосредственного осуществления местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления зачастую приводит к смешению правовой природы различных механизмов, что негативно влияет на их

практическую реализацию. Лица, использующие такие механизмы, зачастую не различают их между собой, а следовательно, не могут с достаточной уверенностью просчитать получение необходимого результата.

Вопросы народовластия на уровне местного самоуправления устанавливаются комплексным Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (далее – ФЗ № 131-ФЗ). Главой 5 указанного закона прописывается ряд форм непосредственной демократии, перечень которых, исходя из ст. 33, остался открытым. А значит, у федерального и региональных законодателей и местных нормотворцев существует право регулирования иных механизмов осуществления народом своей власти.

Среди прочих предметов изучения следует выделить правотворческую инициативу граждан (ст. 26) и общественные инициативы граждан, правовое регулирование которых осуществляется Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 [4] (далее – Указ № 183). Внешне схожие, они имеют большой потенциал в развитии гражданской позиции населения.

Однако практическое применение обоих механизмов на местном уровне в Российской Федерации недостаточно. Как справедливо отмечает П. П. Баранов, «исследовать динамику и особенности практики реализации данного института (речь идет об институте правотворческой инициативы) у ученых, к сожалению, просто не получится ввиду отсутствия последней» [1, с. 72].

Аналогичная ситуация наблюдается и в общественных инициативах: так, на январь 2015 г. число инициатив всех уровней составило 4580. По сравнению с ситуацией в сентябре 2013 г. (1800) можно говорить о востребованности института. Однако в местном самоуправлении наблюдается низкий уровень активности населения: к примеру, в городах Сибирского федерального округа на сегодня предложено 4 инициативы (Томск, Улан-Удэ, Новосибирск, Красноярск). С момента запуска данного механизма на местном уровне таких инициатив было подано 11.

По мнению автора, изучение данных механизмов, их сравнительная характеристика, выделение преимуществ и недостатков в комплексе с планомерной разъяснительной деятельностью населению должно привести к росту гражданской активности, а также реализации своих инициатив

посредством использования изучаемых механизмов народовластия.

Говоря о правотворческой инициативе, следует обратить внимание на отсутствие легального понятия этого механизма народовластия. Автором на основе ст. 26 ФЗ № 131-ФЗ предлагается под правотворческой инициативой понимать установленную нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, а в случаях отсутствия такого акта – нормами ФЗ № 131-ФЗ разработку проекта муниципального нормативного правового акта инициативной группой граждан в составе не более чем 3 % от числа жителей, обладающих избирательным правом, с последующей передачей такого документа для обязательного открытого рассмотрения органами местного самоуправления. В науке также выделяется «законопредложение» [2, с. 40], однако существенного значения в описание правовой природы механизма народовластия оно не имеет, так как положительным итогом в обоих случаях может стать лишь принятие и вступление в силу предложенного нормативного правового акта, различие их заключается лишь в степени изначальной проработанности.

В отличие от первой формы реализации народовластия п. 1 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», устанавливается легальное понятие общественных инициатив, под которыми понимаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие установленным настоящими Правилами требованиям.

Исходя из понятий анализируемых форм непосредственной демократии, обращаем внимание на то, что под правотворческой инициативой прежде всего понимается проект муниципального нормативного правового акта, а под общественной инициативой – предложение. В свою очередь, под предложением федеральный законодатель понимает рекомендацию гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества [4]. То есть в своей правовой природе правотворческая и общественная инициативы однородны. Более того, графически описывая ситуацию на кругах Эйлера, мы увидим операцию поглощения объекта А – правотворческой инициативы объектом В – общественной инициативой, так как проект нормативного правового акта будет лишь неисчерпывающей частью легального определения понятия «предложение».

Говоря об уполномоченных на обращение лицах, следует обратить внимание на ряд критериев. Общим в обоих механизмах является возраст – 18 лет. Однако в дальнейшем можно обнаружить расхождение двух форм народовластия. Так, для правотворческой инициативы необходимо наличие избирательного права – очевидно, речь идет о праве избирать, в то время как правилами Указа № 183 прописывается требование регистрации в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». Данная система не ставит регистрацию в зависимость от избирательного права, а значит, де-юре позволяет использовать механизм общественных инициатив в том числе лицам, лишенным права избирать. Однако такое отличие, по мнению автора, остается лишь в теории.

Следует обратить внимание и на количество лиц, поддержавших инициативу. Если в правотворческой инициативе нормативным правовым актом муниципального образования не может быть установлено более 3 % от жителей соответствующей территории, то общественная инициатива должна быть поддержана не менее чем 5 % населения данной территории. Ориентируясь на практику городов Сибирского федерального округа, можно сказать, что многие для правотворческой инициативы установили минимальные 3 %. Также встречается и установление абсолютных значений голосов (300 – в Новосибирске, 1500 – в Барнауле).

Существенным отличием двух механизмов является наличие в общественных инициативах

так называемого предварительного контроля. Некоторые ученые называют форму контроля потенциальным инструментом недопуска части неугодных власти инициатив. На наш взгляд, это не соответствует действительности. Пунктом 13 Правил установлено всего три основания для отказа в размещении общественной инициативы. Их нечеткость компенсируется наличием большого количества пусть и неофициальных, но однотипных сайтов¹. Поддержка инициативы, не прошедшей предварительного контроля, но получившей необходимую поддержку населения, негативно скажется на отношении людей к власти.

Существует отличие и по срокам реализации механизмов народовластия. Так, правотворческая инициатива, исходя из норм ФЗ № 131-ФЗ, должна быть реализована не позднее чем через три месяца с момента обращения инициативной группы. Общественная инициатива имеет длительные сроки реализации: предварительный контроль – до двух месяцев, сбор подписей в поддержку – не более одного года, вынесение решения по поддержанной общественной инициативе – не более трех месяцев. На первый взгляд может показаться, что различие существенное (в пять раз продолжительнее). Однако это не соответствует действительности, так как, в отличие от общественных инициатив, в правотворческой инициативе устанавливаются лишь сроки заключительного этапа реализации. При этом не отражается максимальный срок сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы, который теоретически может продлиться и более года. В то же время сбор подписей в поддержку общественных инициатив лишь пресекается годичным сроком, но не ограничивает продвижение инициативы, получившей необходимое количество голосов задолго до этого. В результате анализа становится ясным, что различие в объективных сроках составляет срок предварительной экспертизы общественных инициатив, то есть не более двух месяцев.

Исходя из проведенного анализа, становится ясной близость двух механизмов народовластия, различающихся лишь в частностях. Однако автору наиболее перспективным направлением развития гражданской активности кажется развитие института общественных инициатив, ведь, во-первых, он включает в себя возможность под-

¹ См., напр., платформу для петиций PyHeta. URL: <http://www.onlinepetition.ru/>

готовки инициативы принятия нормативного инициаторов, давая возможность форму самой правового акта, а во-вторых, дает возможность инициативы выбрать уже на заключительном нивелирования отсутствия правовых знаний у этапе реализации инициативы.

Библиографический список

1. Баранов, П. П. Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровнях / П. П. Баранов // *Философия права*. – 2014. – № 2. – С. 67–72.
2. Липчанская, М. А. Институт правотворческой инициативы как форма участия граждан в управлении делами государства / М. А. Липчанская // *Вестн. Саратов. гос. акад. права*. – 2013. – № 3. – С. 38–41.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
4. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») : указ Президента Рос. Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 2013. – № 10. – Ст. 1019.
5. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Президент России. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/47173> (дата обращения: 21.11.2014).