

УДК 342.736

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НАРОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИИ

© 2020 г.

Д.Д. Коновалов

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва

dimakonovalov@mail.ru

Поступила в редакцию 25.07.2020

Представлены рассуждения о необходимости конституционного признания института народной законодательной инициативы в России как консультативной формы непосредственной демократии и конституционного коллективного права граждан. Рассмотрены зарубежный опыт и практика применения подобных институтов в субъектах Российской Федерации и на местах.

Ключевые слова: народная законодательная инициатива, правотворческая инициатива, непосредственная демократия, права человека, законопроект.

В период разработки проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» некоторые юристы указывали на необходимость закрепления в Конституции положений о народной законодательной инициативе – праве группы граждан предлагать проект федерального закона, который подлежит обязательному рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) [1, с. 41].

В связи с тем что Конституция Российской Федерации определяет непосредственное осуществление власти народом в качестве основы конституционного строя, за период её действия произошли значительные изменения в законодательстве, которые привели к разнообразию форм прямой демократии на всех уровнях публичной власти.

Однако до сих пор на федеральном уровне не получила юридического признания народная законодательная инициатива как консультативная форма непосредственной демократии и конституционное коллективное право, расширяющее содержание более широкого права граждан на участие в политической жизни.

Коллективные права принадлежат и реализуются совместными действиями определённой общественной группы, а не отдельными людьми. Учитывая разнообразие категорий коллективных прав, названное в работах Н.В. Варламовой, представляется возможным отнести право на народную законодательную инициативу к категории коллективных прав, которые могут быть «реализованы только несколькими лицами совместно, хотя и их индивидуальными действиями» [2, с. 157].

Данный институт не является совсем новым в практике законодательного регулирования России. «Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации» [3]. Развивая указанную норму, право законодательной инициативы предоставлено гражданам в 35 субъектах Российской Федерации. На местном уровне императивно существует институт правотворческой инициативы граждан [4].

Думаю, что институт народной законодательной инициативы будет способствовать становлению в России «культуры правил», в условиях которой граждане будут стремиться объединяться в группы для достижения большей эффективности защиты частных интересов. В таких объединениях развиваются горизонтальные связи, формирующие основу гражданского общества. Государство в свою очередь получит средство учета общественных запросов, которые могут измениться со времени последних выборов депутатов Государственной Думы. Представляется, что граждане будут предлагать проекты федеральных законов, которые могут принести им наибольшую пользу, а депутаты будут использовать предложения граждан в своей деятельности, если их принятие и разработка выгоднее, чем сохранение статус-кво [5, с. 33]. Если депутаты будут часто блокировать продвижение народных законодательных инициатив, то граждане все меньше будут голосовать за них на выборах. Это правило должно стимулировать депутатов к ответственному поведению. Учёные-юристы справедливо отмечают, что народная законодательная инициатива «может выступать в качестве дополнительного связующего звена между гражданским обществом и государством» [6, с. 33].

Необходимость конституционного признания данного института также связана с тем, что на референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти [7]. В соответствии с Конституцией Российской Федерации принятие федеральных законов относится к исключительной компетенции Государственной Думы. Таким образом, вопрос о принятии федерального закона не может быть вынесен на референдум Российской Федерации по инициативе граждан, поскольку относится к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Право народной законодательной инициативы необходимо предоставить группе не менее 700 тысяч граждан, обладающих правом избирать. Такое количество представляется оптимальным по следующим причинам.

1. Количество граждан, выступающих с народной законодательной инициативой на федеральном уровне, должно существенно превышать количество граждан, выступающих с народной законодательной инициативой на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в городе Москве народная законодательная инициатива вносится от имени не менее 50 тысяч жителей города Москвы [8], в Краснодарском крае правом законодательной инициативы обладают не менее 100 тысяч избирателей края [9].

2. Количество граждан, выступающих с народной законодательной инициативой на федеральном уровне, должно существенно превышать количество граждан, необходимое для продвижения российской общественной инициативы на федеральном уровне. Граждане Российской Федерации имеют право направлять предложения по вопросам социально-экономического развития страны с помощью интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Если предложение получит поддержку не менее 100 тысяч граждан, то оно направляется в рабочую группу для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта нормативного правового акта [10].

3. Количество граждан, выступающих с народной законодательной инициативой на федеральном уровне, должно быть компромиссным по отношению к количеству граждан, которое необходимо для реализации других форм прямой демократии, связанных с продвижением народных инициатив (общероссийским референдумом и российской общественной инициативой). Референдум характеризуется высокими

требованиями, а общественная инициатива – низкой эффективностью. Предположим, инициативная группа стремится собрать подписи в поддержку инициативы в течение определенного срока. У данной группы существует три пути: ничего не собирать, собрать 100 тысяч подписей для российской общественной инициативы, собрать 2 млн подписей для референдума. Представляется, что народная законодательная инициатива является компромиссной возможностью, способствующей согласованию интересов для достижения общего блага.

4. На выборах депутатов Государственной Думы в 2016 году четыре политические партии получили больше 700 тысяч голосов, но не были допущены к распределению депутатских мандатов («Коммунисты России», «Яблоко», «Партия пенсионеров», «Родина») [11]. Посредством института народной законодательной инициативы политические партии, которые не представлены в Государственной Думе, а также их сторонники смогут участвовать в законодательном процессе. Таким образом, рассматриваемый институт может стать новым методом конкуренции с политической партией большинства, которая при помощи «культуры силы» стремится пренебречь «культурой правил».

5. Предполагается, что рассматриваемый институт станет популярным среди групп населения, которые относятся к значимым отраслям социальной сферы общественной жизни: образование (численность учителей – 1080 тысяч человек), здравоохранение (численность медицинских работников – 2225 тысяч человек), социальное обеспечение (численность пенсионеров по старости – 36336 тысяч человек) [12, с. 32, 137, 147]. В случае необходимости данные социальные группы смогут представлять проекты федеральных законов (например, «О внесении изменений в федеральные законы «Об образовании в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «О страховых пенсиях»), так как численность их представителей превышает необходимое количество сторонников народной законодательной инициативы, предложенное в настоящей статье. Таким образом, граждане смогут привлечь внимание законодательного органа к актуальным, по их мнению, проблемам отраслей социальной сферы общественной жизни. В Испании, по мнению учёных-юристов, народные законодательные инициативы в сфере здравоохранения и социального обеспечения были самыми интересными [13].

Для сравнения: в Испании для реализации народной законодательной инициативы требуется 500 тысяч подписей граждан (население

Испании – 46.6 млн человек). С 1977 по 2019 год в Конгресс депутатов было представлено 12 народных законодательных инициатив, получивших поддержку 500 тысяч граждан, которые представляют 1.4% избирателей [13]. В России процентное соотношение количества сторонников инициативы и общего числа избирателей могло бы быть приблизительно в два раза меньше ($700\,000 / 110\,441\,703 \times 100\% = 0.63\%$) [14].

В других государствах необходимое количество инициаторов значительно ниже. Проект закона может быть внесен в парламент Сербии по инициативе 3 тысяч граждан (население Сербии – 7 млн человек), в парламент Киргизии по инициативе 10 тысяч граждан (население Киргизии – около 6 млн человек), в парламент Италии по инициативе 50 тысяч граждан (население Италии – 60.5 млн человек), в парламенты Австрии и Польши по инициативе 100 тысяч граждан (население Австрии – около 9 млн человек, а Польши – около 38 млн человек). Таким образом, непонятен общий критерий, которым можно было бы руководствоваться при установлении необходимого количества граждан для реализации права народной законодательной инициативы. Однако, безусловно, численность населения и избирателей оказывает влияние на необходимое количество сторонников народной законодательной инициативы.

Стоит принять во внимание, что установление конкретного количества граждан, а не их процентного соотношения от числа избирателей упростит процедуру выдвижения народной законодательной инициативы, поскольку освободит инициативную группу и уполномоченный государственный орган от необходимости вычисления процентного соотношения сторонников инициативы от числа избирателей. Например, в муниципальных образованиях, которые руководствуются принципом процентного соотношения сторонников правотворческой инициативы от числа жителей муниципального образования, процедура внесения инициативы требует немного больше времени, чем в муниципальных образованиях, в которых муниципальным актом установлено конкретное количество сторонников инициативы. На федеральном уровне эта временная разница станет заметной и будет снижать уровень мобильности народной законодательной инициативы.

Практика применения народной законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации и правотворческой инициативы граждан на местах свидетельствует об их низкой эффективности. Это связано с тем, что в России сложилась ситуация, когда некоторые

политико-правовые институты становятся популярными только под воздействием «сигнального эффекта» центра. В связи с этим признание института народной законодательной инициативы на федеральном уровне будет способствовать популяризации подобных институтов в России. Например, такая ситуация наблюдалась после создания Общественной палаты Российской Федерации, опыт развития которой стал причиной распространения общественных палат в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях [15, с. 23].

В заключение стоит пожелать конституционному законодателю в будущем снова вернуться к рассмотрению вопроса о признании в Конституции Российской Федерации права граждан на народную законодательную инициативу. Данный институт будет способствовать продвижению демократии в России: предоставит народу новую возможность, связанную с непосредственным осуществлением публичной власти как основы конституционного строя.

Автор выражает благодарность проф. Н.А. Богдановой и Г.Е. Москевичу, без которых данная статья была бы невозможна.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.
2. Варламова Н.В. Классификация прав человека: подходы к проблеме // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4 (71). С. 152–166.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
5. Magni-Berton R. La théorie du choix rationnel en politique comparée // Revue Internationale de Politique Comparée. 2014. № 2 (21). P. 19–47.
6. Комарова В.В. Народная правотворческая инициатива: история и практика регулирования в регионах // Юристы. 1999. № 1. С. 33–38.
7. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
8. Устав города Москвы (утв. 28.06.1995) // Вестник мэрии Москвы. 2000. № 9.
9. Устав Краснодарского края от 10.11.1993 // Кубанские новости. 1997. № 169.

10. Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.

11. Итоги выборов в Госдуму – 2016. Главное // Медуза. URL: <https://meduza.io/feature/2016/09/19/vybory-v-gosdumu-2016-glavnoe> (дата обращения: 20.04.2020).

12. Россия в цифрах. 2018: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2018. 522 с.

13. Bernardo A. Solo 1 de cada 10 iniciativas legislativas populares llega a votarse en el Congreso // CIVIO. URL: <https://civio.es/2019/05/30/iniciativas-legislativas-populares/> (дата обращения: 20.04.2020).

14. Численность избирателей, участников референдума РФ / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. URL: <http://www.cikrf.ru/izbiratel/> (дата обращения: 03.12.2019).

15. Гнусарева Ю.А. Общественная палата Российской Федерации как новый институт гражданского общества // Власть. 2008. № 8. С. 19–23.

PROSPECTS OF FUTURE DEVELOPMENT OF CITIZENS' LEGISLATIVE INITIATIVE IN RUSSIA

D.D. Konovalov

The article discusses the need for constitutional recognition of the institution of citizens' legislative initiative in Russia as an advisory form of direct democracy and constitutional collective right of citizens. The foreign experience and its potential adoption in the Russian Federation are considered.

Keywords: citizens' legislative initiative, direct democracy, human rights, law.

References

1. Avak'yan S.A. Proekty zakonov o popravkakh k Konstitucii Rossijskoj Federacii: gryadet raund chetvertyj? // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2020. № 1. S. 31–44.

2. Varlamova N.V. Klassifikaciya prav cheloveka: podhody k probleme // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2009. № 4 (71). S. 152–166.

3. Federal'nyj zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ «Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1999. № 42. St. 5005.

4. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 40. St. 3822.

5. Magni-Berton R. La théorie du choix rationnel en politique comparée // Revue Internationale de Politique Comparée. 2014. № 2 (21). P. 19–47.

6. Komarova V.V. Narodnaya pravotvorcheskaya iniciativa: istoriya i praktika regulirovaniya v regionah // Yurist". 1999. № 1. S. 33–38.

7. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 28.06.2004 № 5-FKZ «O referendume Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004. № 27. St. 2710.

8. Ustav goroda Moskvy (utv. 28.06.1995) // Vestnik merii Moskvy. 2000. № 9.

9. Ustav Krasnodarskogo kraja ot 10.11.1993 // Kubanskiye novosti. 1997. № 169.

10. Uказ Prezidenta RF ot 04.03.2013 № 183 «O rassmotrenii obshchestvennyh iniciativ, napravlennyh grazhdanami Rossijskoj Federacii s ispol'zovaniem internet-resursa «Rossijskaya obshchestvennaya iniciativa» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2013. № 10. St. 1019.

11. Itogi vyborov v Gosdumu – 2016. Glavnoe // Meduza. URL: <https://meduza.io/feature/2016/09/19/vybory-v-gosdumu-2016-glavnoe> (дата обращения: 20.04.2020).

12. Rossiya v cifrah. 2018: Kрат. stat. sb. / Rosstat. M., 2018. 522 s.

13. Bernardo A. Solo 1 de cada 10 iniciativas legislativas populares llega a votarse en el Congreso // CIVIO. URL: <https://civio.es/2019/05/30/iniciativas-legislativas-populares/> (дата обращения: 20.04.2020).

14. Chislennost' izbiratelej, uchastnikov referendum RF / Central'naya izbiratel'naya komissiya Rossijskoj Federacii. URL: <http://www.cikrf.ru/izbiratel/> (дата обращения: 03.12.2019).

15. Gнусарева Ю.А. Обshchestvennaya palata Rossijskoj Federacii kak novyj institut grazhdanskogo obshchestva // Vlast'. 2008. № 8. S. 19–23.