

**ИНСТИТУТ НАРОДНОЙ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ
ИНИЦИАТИВЫ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ
ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ**

Современная демократия, основанная на доктрине суверенитета народа, представляет собой систему политического представительства, в рамках которой граждане имеют возможность непосредственно участвовать в публично-правовых делах. Прямое участие граждан в решении государственных дел и вопросов местного самоуправления может осуществляться различными способами, которые часто сочетаются между собой (выборы, референдум, отзыв депутата или выборного должностного лица и др.). Одним из таких способов является народная правотворческая инициатива.

В правовых системах современных государств институт народной правотворческой инициативы впервые появляется в период Нового времени. Примечательно, что древние общества, явившие миру классические образцы демократии, — Древняя Греция и Древний Рим — не знали подобного института. Граждане полиса могли лишь обсуждать выносимые на народное собрание законопроекты, но не инициировать их. Впервые институт народной правотворческой инициативы появляется в праве США. Его зарождение связано с принятием в 1715 г. закона штата Массачусетс, закрепившего право народной правотворческой инициативы на местном уровне. В 1898 г. подобная по содержанию поправка была внесена в Конституцию штата Дакота¹. Признание за гражданами права предложения правовых актов в Европе связано с борьбой сторонников представительной и прямой демократии в отдельных кантонах Швейцарии в середине XIX столетия. Впервые такое право было признано в кантоне Ваадт в 1845 г. (граждане получили право выдвижения законопроектов). В 1863 г. право народной

* *Руденко Виктор Николаевич* — исполняющий обязанности директора ИФиП УрО РАН, кандидат философских наук.

¹ См.: *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. «Право». 1991. № 5. С.52–53.

законодательной инициативы было введено в Базельской земле, в 1869 — в Цюрихском кантоне¹. 5 июля 1891 г. по итогам референдума народная законодательная инициатива была закреплена на общегосударственном уровне в Конституции Швейцарии.

В настоящее время институт народной правотворческой инициативы известен в разных странах мира и нормативно закреплён на разных уровнях управления. На *национальном уровне* он предусмотрен конституциями таких развитых стран мира, как Австрия, Италия, Испания, Швейцария, развивающаяся страна Бразилия, а также конституциями ряда государств с переходной экономикой (Албания, Польша, Словения, Румыния) и новых государств, образовавшихся в результате распада СССР (Беларусь, Грузия, Кыргызстан, Латвия и Литва). На *региональном уровне* право народной правотворческой инициативы закреплено конституциями 24 штатов Соединенных Штатов Америки, ряда земель ФРГ, конституциями кантонов Швейцарии, статутами испанских национальных областей (Страна Басков и др.). Нередко данное право закрепляется за гражданами на муниципальном уровне, а также на уровне административно-территориальных единиц (США).

В российском законодательстве данный институт появился сравнительно недавно — в конце прошлого (XX) столетия. До настоящего времени он остается одним из наименее развитых институтов публичного права. Одной из существенных причин этого является игнорирование достаточно богатого зарубежного опыта регулирования народной правотворческой инициативы. Изучение имеющегося опыта позволило бы более глубоко понять правовую природу института народной правотворческой инициативы и его предназначение в современном обществе, а в конечном итоге избежать ошибок в процессе становления нового российского законодательства. Поэтому задачей данной статьи является исследование теоретических представлений об институте народной правотворческой инициативы, основных моделей института народной правотворческой инициативы в зарубежных государствах, а также

¹ См.: *Тахтарев К.* От представительства к народовластию. СПб., 1907. С.119–123, 138.

эффективности их функционирования с целью совершенствования законодательства Российской Федерации и ее субъектов в сфере публичного права.

Институт народной правотворческой инициативы в зарубежных государствах

В публичном праве зарубежных государств, в частности США, народная правотворческая инициатива (*initiative*) — сложный институт, предполагающий, что определенное количество граждан может предложить изменения в конституцию или в другие правовые акты посредством внесения проектов правовых актов в представительный орган или путем вынесения их на референдум¹. Народная правотворческая инициатива, реализуемая путем референдума, именуется *прямой*. В случае реализации гражданами права законодательной инициативы через представительный орган инициатива именуется *косвенной*. И в том, и в другом случае инициатива может быть *сформированной* и *несформированной*. Инициатива считается сформированной, если гражданами выдвинут готовый или вполне готовый проект правового акта. Несформированная инициатива, как правило, выдвигается в виде предложения представителю органа разработать необходимый законопроект, который впоследствии может быть вынесен на всенародное голосование или рассмотрен самим представительным органом. Эти положения стали хрестоматийными, но их использование не вполне достаточно для наших целей. Чтобы понять роль института народной правотворческой инициативы, необходимо более детально проанализировать, какое место отводит законодатель основному актору инициативы — гражданам. Руководствуясь этим критерием, в правотворческой практике зарубежных государств мож-

¹ См.: Black's Law Dictionary. With Pronunciations. St. Paul, Minn. West Publishing Co. 1990. P.784. В зависимости от предмета инициативы в конституционном праве США выделяют два вида инициатив: конституционную и статутную. Последний термин образован от слова «статут». Статутом является правовой акт, принимаемый как на федеральном уровне, так и на уровне штата, муниципалитета, административной единицы. (См.: Black's Law Dictionary... P.1410).

но выделить как минимум четыре варианта института народной правотворческой инициативы. Рассмотрим их последовательно. При этом объединим их в две группы, представляющие собой укрупненные модели института народной правотворческой инициативы. К первой модели отнесем варианты интересующего нас института, основанные на решающей роли граждан (*инициатива как институт прямой демократии*). Ко второй — варианты, основанные на ведущей роли представительного органа (*инициатива как смешанный институт прямой и представительной демократии*). Учитывая сходство моделей инициатив, механизма их реализации на разных уровнях управления, остановимся только на уровне государственной власти (национальном и региональном).

Модель 1. Инициатива как институт прямой демократии

Вариант 1. *Инициативные предложения граждан в соответствии с процедурой, предусмотренной законодательством, выносятся на народное голосование, минуя представительный орган государственной власти.*

Процедура инициативы в этом случае практически не отличается от процедуры референдума. Когда кампания по сбору подписей в ее пользу идет успешно, инициатива фактически перерастает в петиционный референдум, одобряющий либо отклоняющий законопроект¹. Реализация инициативы ограничивается сбором подписей под петицией и всеобщим голосованием на референдуме. В данном случае показательным является законодательство штата Калифорния. Законодательное регулирование права народной инициативы в этом штате довольно подробно рассмотрено В.И. Васильевым². Используя результаты его исследования, остановимся на наиболее принципиальных моментах.

¹ См.: *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы. С.53.

² См.: *Васильев В.И.* Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1. С.116–124.

В рамках предметов ведения штата любой избиратель может предложить свой проект поправок к Конституции либо обычный законопроект¹ по любому вопросу, относящемуся к компетенции штата. Если он не в состоянии подготовить его сам, в легислатуру штата направляется просьба о разработке необходимого проекта закона. В таком случае просьба должна быть подписана не менее чем 25 избирателями.

Представленный законопроект направляется на заключение Генеральному атторнею² штата, который производит его экспертизу, в частности, проверяет его соответствие предметам ведения штата, оценивает финансово-экономические последствия принятия законопроекта. Осуществив подготовку официального заключения, Генеральный атторней рассылает его инициаторам проекта, легислатуре и Секретарю штата. В случае признания законопроекта не противоречащим требованиям законодательства производится сбор подписей под петицией о назначении референдума. После выборочной или сплошной проверки подлинности подписей при соответствующем количестве подлинных подписей инициатива ставится на всеобщее голосование. Предварительно Секретарь штата посылает аргументы за инициативу ее противникам, а аргументы против инициативы — ее сторонникам, для того чтобы стороны могли высказать свои аргументы, которые доводятся до сведения избирателей. Для аргументов «за» и «против» установлены ограничения (не более 500 и 250 слов соответственно). Текст законопроекта с аргументами «за» и «против» высылается Секретарем штата в адрес каждого избирателя за четыре-пять месяцев до голосования. По желанию избирателя пакет документов может быть предоставлен ему не на английском, а на испанском языке. На

¹ В 17 штатах США процедура инициативы позволяет избирателям ставить вопрос о внесении изменений и дополнений в конституции, в 21 штате посредством инициативы могут быть приняты обычные законы. См.: *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы. С.53.

² Генеральный атторней штата — министр юстиции и генеральный прокурор штата.

один референдум может быть вынесено одновременно несколько инициатив, поэтому каждая из них имеет свой номер. В бюллетене для голосования значится не текст законопроекта, а его краткое название. Образец бюллетеня высылается каждому избирателю за несколько недель до голосования для ознакомления. Законопроект считается принятым и вступает в силу в день, следующий за днем выборов, если за него было подано большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании¹.

Подобный механизм реализации народной правотворческой инициативы предусмотрен конституциями 16 штатов США. Не останавливаясь на деталях, обратим внимание на следующее обстоятельство. *В представленном варианте институт народной правотворческой инициативы — совокупность правовых норм, регулирующих единый законодательный процесс, осуществляемый гражданами вне представительного органа государственной власти.* Он включает в себя нормы, регулирующие отношения по созданию гражданами законов на разных стадиях законодательного процесса. Можно выделить несколько таких стадий: осуществление законодательной инициативы — (направление петиции о выдвижении законодательной инициативы); публичное обсуждение (рассмотрение) законопроекта гражданами, организациями, органами государственной власти; принятие закона (народное голосование по предмету инициативы); вступление закона в силу.

В связи с отмеченной особенностью роль представительного органа государственной власти здесь минимизирована. Он может рассмотреть предложенный законопроект, публично выразить свое мнение по предмету инициативы, но не вправе вносить в законопроект какие-либо изменения. Практически все предусмотренные конституциями штатов процедуры осуществляются без участия представительного органа государственной власти и независимо от него. В то же время в законодательстве штатов значительное внимание уделяется защите права народной инициативы. Так, в соответствии с седьмой поправкой к Конституции штата Арканзас в случае признания госу-

¹ Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии. С.117–118.

дарственным Секретарем штата петиции несостоятельной¹, на него возлагается обязанность немедленно уведомить об этом инициаторов и предоставить им не менее 30 дней для корректировки сформулированного предложения. Пересмотр обоснованности петиции может производиться только Верховным судом штата, который обладает исключительной юрисдикцией по всем подобным делам. Дополнительно документ устанавливает, что бремя доказательства несостоятельности петиции возлагается на лицо, оспаривающее ее юридическую силу. Эта же поправка предусматривает, что дела, связанные со спорами по обоснованности петиций, являются преимущественными и должны рассматриваться судом немедленно. Конституция устанавливает, что бездействие суда в решении этих приоритетных вопросов не является препятствием для внесения вопроса в бюллетень и проведения голосования, вступления в силу законов, одобренных большинством голосов. Данные же голосования подлежат немедленному опубликованию. Предусмотрена процедура «самоисполнения» — автоматического вступления в силу законов, принятых в порядке народной инициативы. Со стороны представительного органа государственной власти допускается только принятие акта, способствующего вступлению в силу закона, принятого по петиции².

Описанный вариант института народной законодательной инициативы в прямом смысле является институтом непосредственной демократии, предполагающей решение публично-правовых вопросов самими гражданами, а не их представителями.

Вариант 2. Инициативные предложения граждан в соответствии с процедурой, предусмотренной законодательством, вносятся в представительный орган государственной власти для предварительного обсуждения, а затем выносятся на народное голосование.

¹ В данном штате петиция направляется не Генеральному атторнею, как в предыдущем случае, а государственному Секретарю штата.

² Amendments to the Constitution of the State of Arkansas of 1874. Amendment 7. Initiative and Referendum // Constitution of the State of Arkansas of 1874. Published by Sharon Priest, Secretary of State. May 1997. P.70–74.

Предварительное обсуждение законодательным органом вопросов, выносимых на референдум, практикуется в 8 штатах США, причем в 5 из них легислатура обязана вынести на референдум альтернативный законопроект¹. Аналогичный механизм предусмотрен Конституцией Швейцарии, в соответствии с которой представительный орган наделен правом противопоставить инициативе по изменению Конституции страны свой контрпроект. Подобные же нормы встречаются в конституциях швейцарских кантонов (Ури и др.), германских земель (Баден-Вюртемберг и др.).

Данный вариант института народной законодательной инициативы, как и в предыдущем случае, предусматривает решающую роль граждан в законодательном процессе. Однако представительному органу государственной власти здесь отводится более значимое место. Рассмотрим его на примере Конституции штата Массачусетс².

В соответствии с разделом 3 статьи 48 Конституции штата петиция о выдвижении инициативы вначале должна быть подписана десятью избирателями и в установленный срок перед созывом той сессии Генерального собрания, на которой она должна быть рассмотрена, передана Генеральному атторнею. По получении петиции Генеральный атторней проводит ее экспертизу. В том случае, если петиционные предложения соответствуют требованиям законодательства, законопроект представляется Секретарю Республики, который обеспечивает предоставление необходимого для сбора подписей количества бланков и распоряжается о напечатании в верхней части каждого из них текста, содержащего беспристрастное, точное и краткое описание предложенного проекта. Все петиции о выдвижении инициативы с приложенными к ним первыми десятью подписями избирателей передаются для регистрации Секретарю Республики в установленный срок перед созывом той сессии Генерального собрания, на которой они должны быть рассмотрены.

¹ См.: *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы. С.53.

² См.: Конституция Массачусетса (1780) (Извлечения). С.50–97.

Действия legislatures по проектам законов, предложенных посредством петиции граждан, урегулированы в разделах 1 и 2 статьи 48 Конституции штата. В соответствии с разделом 2 статьи 48 рассмотрение законопроектов в Генеральном собрании штата назначается при условии, что в пользу петиции собраны подписи не менее трех процентов общего числа избирателей, принявших участие в выборах губернатора на последних общих выборах штата. Предложение о принятии обычного закона в установленный срок ставится на поименное голосование в обеих палатах Генерального собрания. Рассмотрение проекта конституционной поправки производится на совместном заседании палат. В зависимости от итогов голосования Конституцией предусмотрены три возможных варианта дальнейшего развития событий.

1. В случае одобрения проекта, предложенного по петиции, он передается на рассмотрение следующего состава Генерального собрания. Если и следующий состав Генерального собрания одобрит данный проект (по меньшей мере одной четвертью голосов от общего числа членов палаты), Секретарь Республики должен вынести его на референдум на следующих общих выборах штата (раздел 4 части IV статьи 48).

2. В случае, если legislatures не примет решения по проекту, предложенному петицией, Секретарь Республики обязан вынести проект на референдум на следующих общих выборах штата при условии, что под петицией в установленный срок будут собраны и переданы Секретарю Республики дополнительные подписи не менее половины процента общего числа избирателей, принявших участие в выборах губернатора на последних всеобщих выборах штата (раздел 1 части V статьи 48).

3. Генеральное собрание может принять резолюцию о вынесении на референдум в установленном порядке собственного проекта, который будет служить альтернативой проекту, предложенному по петиции (раздел 2 части III статьи 48). Этот законопроект в бюллетенях обозначается как альтернативный проект и ставится на голосование одновременно с проектом, предложенным по петиции. Данное решение должно быть принято большинством голосов всех избранных членов палаты (раздел 5 части IV статьи 48).

Поправка к Конституции или обычный закон считаются принятыми, если они одобрены голосами не менее 30 процентов общего числа избирателей, принявших участие в общих выборах штата, и большинства избирателей, принявших участие в голосовании (раздел 5 части IV статьи 48)¹. Одобренные гражданами законы вступают в силу через тридцать дней после общих выборов штата либо в иное время, установленное законодательством штата. Если в бюллетень для голосования включен альтернативный проект, по решению Генерального собрания избирателям может быть предоставлена возможность голосовать либо за каждый из этих проектов, либо только за один из них, либо против каждого из этих проектов. Альтернативный законопроект считается принятым, если он одобрен большинством голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае, если оба проекта получают необходимое число голосов, принятым считается тот, который набрал наибольшее число голосов (часть VI статьи 48).

Таким образом, рассмотренный вариант института народной законодательной инициативы во многом подобен вышеописанному варианту. Составляющие его нормы также регулируют практически все стадии законодательного процесса. Но в отличие от предыдущего варианта института народной законодательной инициативы здесь появляется еще одна обязательная стадия законодательного процесса — рассмотрение инициативы представительным органом государственной власти. И хотя законодательный процесс и в данном случае протекает преимущественно вне представительного органа, роль последнего здесь велика. Он располагает гораздо большими рычагами воздействия на ход рассмотрения инициативы и принятия по ней решения. У него имеется возможность затянуть рассмотрение вопроса, потребовать от избирателей представления дополнительных подписей... Велико влияние представительного органа на ход обсуждения законопроекта. Поскольку текст законопроекта поступает в этот орган для обязательного предварительного рассмотрения, Конституция штата предусматри-

¹ См.: Конституция Массачусетса (1780) (Извлечения). С.50–97.

вает обязательную рассылку каждому избирателю копий докладов от большинства и меньшинства комитета, рассматривавшего законопроект. Только вместе с этими документами рассылаются иные материалы, исходящие от общественности, содержащие аргументы за и против проекта (часть IV). Основное же отличие состоит в наличии права представительного органа выдвигать альтернативный проект. Здесь институт народной законодательной инициативы сочетается с другим институтом прямой демократии — институтом *выбора*. Одновременное голосование по альтернативным проектам — серьезный инструмент, осложняющий принятие выдвинутого в порядке народной инициативы законопроекта. Так как вопрос в ряде случаев решается не относительным, а абсолютным большинством голосов, поданных за каждый из альтернативных проектов, разделение голосов является своеобразным демократическим тормозом при голосовании законопроектов.

Завершая рассмотрение первых двух вариантов народной законодательной инициативы, можно сделать следующий вывод: решающая роль здесь отводится субъектам гражданского общества — гражданам, «группам интересов», общественным организациям, заинтересованным в принятии закона. А отсюда ряд особенностей, к числу которых можно отнести следующие: наличие норм, ограничивающих возможности представительного органа государственной власти воспрепятствовать рассмотрению народной законодательной инициативы; установление достаточно длительного срока (в общей сложности он может составлять год, а то и два) для обсуждения законопроекта общественностью, регламентирование особой процедуры ознакомления с материалами по предмету инициативы, в соответствии с которой все аргументы «за» и «против» должны доводиться до сведения граждан, участвующих в голосовании; приурочивание голосования по предмету инициативы к наиболее значимым выборам, в которых граждане, как правило, принимают участие; установление особого способа подсчета голосов, при котором успех инициативы напрямую зависит от явки избирателей на голосование; введение особого порядка вступления в силу законов, принятых в порядке народной законодательной инициативы; законодательные инициативы — законы,

одобренные избирателями на референдуме, не подвержены вето высшего должностного лица соответствующего штата, а их изменения и дополнения возможны лишь путем нового народного голосования, если иное не предусмотрено Конституцией или не оговорено самой инициативой¹.

В тех штатах США, конституции которых предусматривают институт инициативы, в Швейцарии и ее кантонах граждане довольно часто используют предоставленное им право. Известны случаи, когда во время избирательных кампаний в штатах США выдвигалось по 50 инициативных предложений в таких областях, как социальное страхование, налоги на табак, отказ от строительства и эксплуатации АЭС, сокращение налогов, государственное субсидирование программы гинекологической помощи, использование английского языка как официального, назначение пенсий государственным чиновникам, снижение возрастного ценза на выборах, регулирование практики зубопротезирования, финансирование общественных уборных, введение обязательной молитвы в общественных школах и др. На протяжении всех последних лет фиксируются случаи выдвижения инициатив по таким проблемам, как азартные игры, аборт, избирательные права для женщин, права сексуальных меньшинств, смертная казнь².

Инициатива становится серьезным фактором влияния, возможности которого давно оценили группы интересов. Показательным является тот факт, что в Калифорнии затраты на народные инициативы в 1988 и 1990 гг. превысили финансовые вложения в лоббистскую деятельность по всем законопроектам, внесенным в законодательный орган³.

¹ Такой порядок принят в Калифорнии и других штатах, а также в Швейцарии. См.: *Васильев В.И.* Прямая демократия: опыт Калифорнии. С.121; *Матвеева Т.* Референдумы — образ жизни швейцарцев // *Международная жизнь.* Осень 1995.

² См.: <http://www.pdxcityclub.org/report/init/backgr.html>; *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы. С.53; *Васильев В.И.* Прямая демократия: опыт Калифорнии. С.119.

³ См.: <http://www.pdxcityclub.org/report/init/backgr.html>.

Таким образом, можно сказать, что правовое регулирование отношений, связанных с реализацией права народной законодательной инициативы в рассматриваемой группе, нацелено на осознанное принятие самими гражданами решения по предложенному законопроекту. Они имеют возможность контролировать процесс реализации собственной инициативы от начала до конца и тем самым реализовать свои властные полномочия, признанные и гарантированные законодательством. В данном виде институт народной правотворческой инициативы является интегрированным звеном демократической системы. Наряду с институтами представительной демократии, он позволяет создавать нормы права непосредственно представителям гражданского общества. В связи с этим народную правотворческую инициативу можно квалифицировать в качестве особой формы правотворчества, дополняющей правотворчество государства. Функционально народная инициатива может восполнять пробелы в правовом регулировании общественных отношений либо выступать альтернативой правотворческой деятельности государства (органов местного самоуправления) в лице представительных органов власти.

Модель 2. Инициатива как смешанный институт прямой и представительной демократии

В ряде государств мира к настоящему времени закрепились иные варианты института народной законодательной инициативы. Регулирование права народной законодательной инициативы предусматривает здесь значительную или даже ведущую роль представительного органа, а не граждан, выдвинувших инициативу. Рассмотрим эти варианты.

Вариант 1. Инициативные предложения граждан вносятся в представительный орган государственной власти для их рассмотрения и принятия. В случае несогласия представительного органа принять предложения без существенных изменений, они выносятся на народное голосование.

Представленный вариант предусмотрен законодательством Латвийской Республики. В соответствии со статьей 78 Конституции Латвийской Республики¹ не менее одной десятой части избирателей вправе представить Президенту государства полностью разработанный проект поправок к конституции или законопроект, который Президент передает Саэму. Если Саэим не примет проект без изменений по существу, то таковой передается на народное голосование.

В отличие от ранее рассмотренных вариантов, в данном случае представительный орган наделен полномочиями по принятию на своем пленарном заседании закона, проект которого предложен в порядке народной инициативы. Участие граждан в голосовании по законопроекту требуется лишь в том случае, если представительный орган существенно изменит его содержание. Таким образом, Конституция содержит допущение внесения несущественных изменений в законопроект.

Данный вариант правового регулирования гражданской законодательной инициативы предполагает значительную экономию средств, необходимых для организации и проведения референдума, информирования граждан о ходе дискуссии по законопроекту и др. Однако, в случае согласия представительного органа принять предложенный закон без существенных изменений, рассмотрение законопроекта ограничивается здесь рамками парламента. Основная масса избирателей, таким образом, лишена возможности прямого волеизъявления путем участия в обсуждении и принятии решения по предложенному законопроекту. В результате одобренный парламентом закон будет иметь иной статус, чем закон, принятый путем всеобщего голосования. Допущение же внесения изменений в иницилируемый законопроект не исключает возможности принятия закона с существенными изменениями, которые могут быть замечены на разных стадиях законодательного процесса.

2. Инициативные предложения граждан вносятся в представительный орган государственной власти, который рассматривает их и самостоятельно принимает по ним решения.

¹ См.: Конституция Латвийской Республики // Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997. С.135–145.

Такой вариант института народной законодательной инициативы предусмотрен в законодательстве трех государств Европейского Союза: Австрии, Италии и Испании. В законодательстве указанных стран при реализации гражданами права законодательной инициативы прямо предусмотрена ведущая роль представительных органов государственной власти, а не корпуса избирателей. При поддержке инициативы определенным числом избирателей она вносится в представительный орган государственной власти. Процедура ее рассмотрения этим органом практически ничем не отличается от рассмотрения законодательных инициатив иных субъектов правотворческой деятельности. *По существу здесь народная инициатива близка институту петиции или простых законодательных предложений граждан.* Не случайно ни в конституциях, ни в соответствующих законах указанных государств нет указания на обязательность рассмотрения инициатив законодательным органом. Поскольку же подавляющее большинство законопроектов в упомянутых странах в законодательный орган государственной власти вносит правительство, иные инициативы, а тем более инициативы, исходящие от граждан, имеют не много шансов на успех. Действительно, как свидетельствует практика, несмотря на предоставленную конституциями и соответствующими законами возможность реализации народной законодательной инициативы, парламенты упомянутых государств неохотно идут на принятие законов, предложенных гражданами. Так, по истечении сорока лет после принятия Конституции Италии, несмотря на многочисленные случаи представления законопроектов в порядке народной инициативы в парламент этой страны, ни одно из предложений не было одобрено им¹. Данный институт практически не используется и в Испании, а также в ее национальных областях². Примерно такая же ситуация наблюдается в Австрии: неприемлемые для правительства инициативы легко отклоняются правительственным большинством.

¹ См.: Васильева Т.А., Попов Н.Ю. Вступительная статья // Италия. Конституция и законодательные акты. М., 1988. С.22–23.

² См.: Маклаков В.В. Референдум в странах — членах Европейского Союза. М., 1997. С.57.

вом в парламенте и могут даже вовсе не рассматриваться последним¹. Фактически в этих странах народная законодательная инициатива — неэффективный, неработающий институт демократии. Отмеченный, неперспективный, на наш взгляд, путь избрал ряд новых государств, образовавшихся после распада Советского Союза, конституции которых гарантируют право внесения гражданами законопроектов в соответствующий законодательный орган государственной власти (Республика Беларусь, Республика Грузия, Республика Кыргызстан).

Оценивая в целом две описанные разновидности института народной законодательной инициативы, можно отметить, что они существенным образом отличаются от двух предыдущих вариантов. Если в первом случае институт народной законодательной инициативы фактически является противоположностью институтам представительной демократии, то во втором случае он тесно связан с ними. *Главное отличие состоит в том, что здесь институт народной законодательной инициативы является одним из звеньев парламентских процедур.* Если в двух первых случаях представительный орган государственной власти выполняет вспомогательные функции — выступает помощником, арбитром либо оппонентом в отношении граждан, то во втором случае ему отводится главная либо решающая роль. Институт народной законодательной инициативы в данном случае включает в основном нормы, регулирующие одну из стадий законодательного процесса, свойственного представительной системе, — процесса принятия парламентом законопроектов к рассмотрению, их рассмотрения, принятия, подписания и обнародования законов. *Это стадия законодательной инициативы в одном из ее вариантов, где субъектом инициативы выступают граждане.* Отсюда законодательство о народной инициативе регулирует, главным образом, порядок внесения инициативы в представительный орган государственной власти. Так, принятый в Австрии Федеральный закон от 10 июля 1963 г. «О народной

¹ См.: Ильинский И. Вступительная статья // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С.16.

инициативе...» регулирует вопросы подачи инициативы в законодательный орган, порядок производства по инициативе, осуществляемого Центральной избирательной комиссией (подсчет и проверка подлинности подписей в поддержку инициативы), но не затрагивает порядка ее рассмотрения и принятия по ней решения в законодательном органе¹. Аналогичным образом отношения по реализации права народной инициативы урегулированы в законодательстве Италии².

Рассмотрение внесенного гражданами законопроекта в представленной модели регулируется общими установлениями, определяющими ход законодательного процесса в представительном органе государственной власти того или иного уровня. Представительный орган государственной власти рассматривает предложенный гражданами проект закона наряду с законопроектами, внесенными иными субъектами законодательной инициативы, учитывая лишь некоторые предусмотренные законодательством особенности (участие представителей граждан в пленарном заседании представительного органа при первом чтении законопроекта и др.). При этом рассмотрение законопроекта может завершиться на уровне комитета, который в принципе может отказать от его вынесения на пленарное заседание. На принятые органом государственной власти законы в итоге в полной мере распространяются общие правила о введении их в действие, включая возможность применения права вето, общие правила о внесении в них изменений и дополнений, о признании их недействующими, об их приостановлении и др. Учитывая столь весомую роль представительного органа

¹ См.: Федеральный закон от 10 июля 1963 г. «О народной инициативе на основании Федеральной Конституции» (Закон о народной инициативе), переопубликованный Федеральным правительством как Закон о народной инициативе 1973 г. // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С.263–272.

² См.: Положения о референдумах, предусмотренных Конституцией, и законодательной инициативе народа. Закон № 352 от 25 мая 1970 г. с изменениями, внесенными Законодательным декретом № 351 от 25 июля 1975 г. // Италия: Конституция и законодательные акты. М., 1988. С.195–196.

государственной власти при рассмотрении проекта закона, внесенного в порядке народной инициативы, можно сделать вывод, что в данном случае институт народной законодательной инициативы нельзя отнести в полной мере к институтам прямой демократии. Здесь мы имеем дело со смешанным институтом, сочетающим в себе признаки прямой и представительной демократии. Доминирующая роль представительного органа государственной власти при рассмотрении законопроекта, внесенного в порядке народной инициативы, по существу сводит на нет, особенно в последнем случае, главное предназначение данного института, состоящее в предоставлении субъектам гражданского общества возможности самостоятельно регулировать на законодательном уровне отношения, от урегулирования которых уклоняется представительный орган государственной власти. С этой точки зрения варианты института народной законодательной инициативы, максимально приближенные к институту референдума и сочетающиеся с ним, представляются нам более рациональными и эффективными и отвечающими самой сути народной законодательной инициативы как альтернативной формы правотворчества.

Аргументы за и против народной законодательной инициативы

Несмотря на длительную историю развития института народной законодательной инициативы, в странах с развитой демократической традицией не умолкают споры, в ходе которых выдвигаются аргументы за и против предоставления гражданам права прямого законодательства.

Сторонники предоставления такого права, по данным Т. Кропина, полагают, что институт народной законодательной инициативы расширяет возможности участия граждан в самоуправлении, способствует возникновению гражданской ответственности. Народная инициатива, по их мнению, предоставляет избирателям средства прямого влияния на выработку некоторых законов, оказывающих воздействие на жизнь общества. Она побуждает граждан больше интересоваться общими делами и, что очень важно, помогает сдерживать влияние, оказываемое группами давления на

многих членов законодательного органа. Народная инициатива способствует повышению чувства политической ответственности выборных должностных лиц. Она позволяет оперативно ставить в повестку дня актуальные спорные вопросы, а выбор, сделанный в результате общенародного обсуждения и голосования, придает большую легитимность соответствующим решениям. В ходе подготовки к голосованию народная инициатива становится общественным форумом для обсуждения важнейших проблем, способным донести до общественных лидеров взгляды народа¹.

В свою очередь противники прямого участия граждан в законодательном процессе полагают, что институт народной законодательной инициативы подрывает основы республиканского устройства общества. В течение XX столетия в США состоялось несколько судебных процессов по искам, оспаривающим право народной законодательной инициативы. Заявители (граждане и организации) ссылались при этом на несоответствие института инициативы части 4 статьи 4 Конституции США, гарантирующей республиканскую форму правления во всех штатах страны². Последние по времени аргументы, приведенные судьей Верховного суда штата Орегон в отставке Х. Линдом, сводятся к следующему: «Понятие республиканского правления, использованное разработчиками федеральной Конституции, означает правление посредством выборных представителей. Прямая демократия прямо противоположна представительной демократии и даже является разрушительной для нее, и составители знали об этом»³.

Сторонники этой точки зрения считают, что институт народной законодательной инициативы ослабляет саму ткань представительного правления. Он потворствует разжиганию страстей граждан и тем самым подрывает идею взвешенного обсуждения законопроектов и достижения компромиссов в законодательном

¹ См.: *Tomas E. Cronin*. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Harvard University Press. Cambridge; Massachusetts; London, 1989. P.182.

² См.: <http://www.pdxcityclub.org/report/init/backgr.html>.

³ Там же.

органе, что в свою очередь снижает ответственность законодателя и делает избрание в законодательный орган непривлекательным для квалифицированных лидеров. По их мнению, народная инициатива способствует расколу и поляризации общества. Возбуждающие эмоции вопросы в ходе ее реализации обсуждаются путем поверхностных кампаний в средствах массовой информации с использованием тактики ненависти и запугивания. Причем большинство граждан не готово и не желает тратить время на детальное изучение вопросов, по которым организуется народная инициатива. Поэтому путем народной законодательной инициативы могут приниматься законы, разработанные хорошо финансируемыми группами давления, неудовлетворенными результатами рассмотрения определенных вопросов в законодательном органе или не желающими передавать законопроект в этот орган для детального обсуждения. Группы со значительными финансовыми и организационными ресурсами непременно будут доминировать в процессе разработки, обсуждения и принятия инициативных законопроектов. В итоге по существу законопроекты будут проводиться теми, кто сможет позволить себе лучшее освещение вопроса в средствах массовой информации¹. Тем самым умонастроения запутавшихся и безразличных избирателей будут меняться, если не «покупаться». Настроениями граждан будут злоупотреблять группы узкоспециальных интересов, пытающиеся обойти нормальный законодательный процесс. Широкое же применение этого института может помешать выработке решения законодательного органа по спорным вопросам. «Пусть народ примет решение!» — отговорка, часто используемая в законодательных органах, может стать обычным оправданием робости представительной власти. Одним из серьезных контраргументов является также упрек в адрес сторонников института народной законодательной инициативы в том, что он ущемляет права и свободы меньшинств².

¹ См.: *Tomas E. Cronin. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall.* P.182.

² *Ibid.* P.183.

Опыт развития демократических институтов в США и Швейцарии свидетельствует о том, что аргументов за гражданскую инициативу больше, чем против. Об этом говорит хотя бы тот факт, что в США количество штатов, предусмотревших институт инициативы в своих конституциях, неуклонно растет. В период с 1898 г. по настоящее время данный институт был закреплен в конституциях 24 штатов, а в течение последних двадцати лет вопрос о введении гражданской инициативы был близок к решению еще в 12 штатах¹. Но и с приведенными контраргументами нельзя не считаться. Представляется, что именно в силу весомости контраргументов институт инициативы до настоящего времени не узаконен в США на национальном уровне. Хотя в стране есть много сторонников закрепления опыта отдельных штатов, особенно калифорнийского, в федеральной Конституции, споры на эту тему ведутся десятилетиями. Всякий раз, когда очередной законопроект об инициативе направляется в Конгресс США, он не находит большого числа сторонников. Связано это с наличием крупных проблем. Главная из них — проблема определения границ применимости данного института. Хотя большинство предложенных законопроектов предполагает, что вопросы войны и мира, а также многие вопросы, связанные с фундаментальными правами и свободами человека, не должны решаться посредством народной инициативы, остается еще много сомнений. В частности, следует определиться, целесообразно ли решать сложные экономические вопросы, в том числе вопросы бюджета, простым голосованием. Другая причина непринятия народной инициативы на национальном уровне заключается в дороговизне всех связанных с ней мероприятий². По-

¹ См.: *Tomas E. Cronin*. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. P.51.

² Весь комплекс мероприятий по сбору подписей, регистрации инициативы, ее обсуждению и доведению всей необходимой информации до избирателей, проведению рекламной кампании требует значительных финансовых затрат. В последние десятилетия затраты на квалификацию инициатив неуклонно возрастали в штатах Орегон, Вашингтон, Калифорния, Колорадо и др. Так, в Орегоне они выросли с 50 тыс. долларов за один зако-

скольку же реализация народной инициативы на практике возможна только на уровне крупных и хорошо финансируемых организаций, это создает дополнительные сложности политического характера. Как известно, многие из этих организаций представляют собой экстремистские группы¹.

Представляется, что и на уровне регионов, даже тех, где народная инициатива стала неотъемлемым элементом законодательства, приведенные контраргументы также не остались незамеченными. Не случайно институт народной инициативы предполагает существенные внутренние ограничители. В целях недопущения подмены деятельности законодательного органа инициативами граждан и исключения возможных злоупотреблений предоставленным правом процедура реализации гражданской инициативы существенно усложнена. В частности, достаточно велико необходимое для квалификации инициативы количество голосов избирателей. Так, в Калифорнии для назначения

нопроект в 1970 г. до более чем 900 тыс. долларов в 1990 г. За тот же период средние затраты на одного избирателя увеличились в Орегоне с 2 до 42 центов, а в Калифорнии с 5 до 18 центов. Ввиду резкого роста затрат на реализацию инициатив все большую роль приобретают взносы в пользу кампаний, проводимых в поддержку инициатив. В Калифорнии в 1990 г. две трети взносов в пользу инициатив были внесены крупными спонсорами, каждый из которых выделил 100 и более тыс. долларов. Спонсоры, внесшие суммы, не превышающие 1 тыс. долларов, составили всего 6% от их общего количества (См.: <http://www.pdxcityclub.org/report/init/backgr.html>). В редких случаях квалификация инициативы обходится сравнительно дешево. Так, в Калифорнии — штате, гораздо более развитом в экономическом отношении, чем Орегон, при средней стоимости инициативы в 200 тыс. долларов, в середине 90-х гг. были зафиксированы случаи, когда квалификация некоторых общественно значимых законопроектов обошлась в 9 и 28 тыс. долларов (законопроекты об обеспечении чистоты воздуха и об ограничении налога на собственность). В пользу этих законопроектов работали добровольцы, чей труд не требовал вознаграждения. (См.: *Васильев В.И.* Прямая демократия: опыт Калифорнии. С.120).

¹ См.: *Tomas E. Cronin.* Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. P.162.

голосования обычный законопроект должен получить поддержку не менее 5 процентов голосов избирателей, поданных на последних выборах (в середине 90-х гг., что составляло более чем 300 000 избирателей). В пользу законопроектов о поправках к Конституции штата таких голосов необходимо собрать не менее 8 процентов (более 600 000), что требует значительных финансовых затрат¹. Законодательство штатов может также предусматривать требования по формированию довольно значительного денежного фонда в поддержку инициативы² и др. Поэтому роль народной инициативы в законодательном процессе в целом не следует преувеличивать. Доля законов, принятых в порядке народной инициативы в штатах США, по нашим оценкам, невелика³.

Все это свидетельствует о том, что к институту народной инициативы следует относиться с большой долей осторожности. По мнению американских исследователей, в целом народная инициатива зарекомендовала себя как желательное усовершенствование законодательного процесса. Но это не значит, что народная инициатива должна подменять собой обычный законодательный процесс. Обращение к ней целесообразно лишь тогда, когда какой-либо вопрос не может быть решен посредством обычной законодательной процедуры. «Процедура инициативы, — отмечает Дж. Зиммерман, — должна быть «запасным» полномочием избирателей, применяемым только тогда, когда законодательный орган окажется непредставительным и не желающим отвечать на нужды

¹ См.: *Васильев В.И.* Прямая демократия: опыт Калифорнии. С.118.

² Законодательный орган штата Орегон в 1951 г. постановил, что для проведения инициативы по какому-либо законопроекту необходим денежный фонд не менее 50 000 долларов, который должен быть сформирован беспристрастным комитетом. См.: <http://www.pdxcityclub.org/report/init/backgr.html>.

³ С 1902 по 1994 г. жители штата Орегон выдвинули 277 петиций с законопроектами. В 108 петициях содержались поправки к Конституции штата. 34 поправки были приняты. В остальных 169 петициях содержались обычные законопроекты. В результате голосования было принято 65 законов штата. (См.: <http://www.pdxcityclub.org/report/init/backgr.html>). Учитывая, что в штатах США принимаются сотни законов в год, эти цифры невелики.

граждан»¹. В этом плане народная инициатива в современном обществе служит одним из инструментов преодоления политического отчуждения граждан от власти. Если на заре становления представительной системы парламентские институты служили инструментом укрощения демократии², то в настоящее время институты прямой демократии выполняют прямо противоположную роль: в необходимых случаях они служат препятствием против трансформации представительных учреждений в далекие от общества «клубы джентльменов».

Народная правотворческая инициатива в Российской Федерации и ее субъектах

Институт народной правотворческой инициативы — новое явление в российском конституционализме. До принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. как советское, так и российское законодательство не предполагало прямого участия граждан в законодательном процессе. Граждане могли лишь обращаться в органы государственной власти с законодательными предложениями и обращениями, которые не влекли за собой обязанности этих органов рассмотреть законопроект и принять соответствующий закон либо отвергнуть предложение. В процессе становления и развития современной системы российского конституционализма народная правотворческая инициатива стала одним из конституционно-правовых институтов российского государства.

Законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о народной правотворческой инициативе

В законодательстве Российской Федерации право народной законодательной инициативы в Государственную Думу Федераль-

¹ *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы. С.53.

² См.: *Шайо А.* Самоограничение власти: Краткий курс конституционализма. М., 2001. С.57–76.

ного Собрания Российской Федерации не предусмотрено. Однако на федеральном уровне интересующие нас отношения фактически урегулированы Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 года № 2–ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и Федеральным законом от 19 сентября 1997 года № 124–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹. Первый из названных законов (пункт 3 статьи 33) предусматривает право граждан Российской Федерации выступать с инициативой вынесения на референдум Российской Федерации проекта закона (не детализировано, федерального закона или конституционного). Второй закон закрепляет право граждан предлагать на референдум не только проект закона, но и проект иного нормативного правового акта. Из смысла законов следует, что гражданами могут быть предложены на референдум как проекты вновь разработанных законов, так и проекты законов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации, по вопросам, которые могут быть вопросами референдума. Законопроект или проект иного нормативного правового акта может быть вынесен на референдум Российской Федерации по инициативе гражданина, группы граждан или общероссийского общественного объединения, которые образуют инициативную группу в количестве не менее 100 человек для сбора подписей в поддержку инициативы о проведении референдума Российской Федерации. Инициатива должна быть поддержана не менее чем 2 миллионами граждан Российской Федерации. В указанных законах ничего не сказано о возможности вынесения гражданами на референдум Российской Федерации проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Рос-

¹ Можно согласиться с мнением С.А. Авакьяна, что с принятием названных законов народная инициатива фактически стала конституционно-правовым институтом на уровне Российской Федерации. Вопрос же о наделении граждан правом внесения законопроектов в Государственную Думу до настоящего времени остается предметом научных дискуссий. См.: *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С.287–288.

сийской Федерации. Однако, как следует из самой Конституции Российской Федерации (статья 134), она не может быть изменена либо дополнена на референдуме в порядке народной инициативы.

Федеральное законодательство, регулирующее избирательное право граждан и право граждан на референдум, таким образом предусматривает на федеральном уровне вариант института правотворческой инициативы, близкий к рассмотренному выше варианту 1 модели 1.

В целом порядок организации и проведения референдума Российской Федерации по предложенным законопроектам идентичен порядку организации и проведения референдума Российской Федерации по любому другому вопросу. Однако Федеральный конституционный закон 10 октября 1995 года № 2–ФКЗ содержит четыре специальные нормы, учитывающие особенности организации и проведения референдума Российской Федерации, предметом которого является вопрос о принятии закона. Эти нормы уточняют некоторые технические детали организации референдума по законопроекту. Ими определен порядок опубликования законопроекта комиссией референдума, порядок нумерации в бюллетене для голосования альтернативных редакций законопроекта и др. (пункт 12 статьи 16; часть 2 статьи 32; часть 3 статьи 31; часть 5 статьи 32). Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124–ФЗ содержит две подобные нормы (пункт 17 статьи 33; пункт 8 статьи 51). Ими установлена обязанность сборщика подписей в пользу референдума знакомить граждан с текстом законопроекта по их требованию, а также определен порядок нумерации и воспроизведения в бюллетене текста либо содержания законопроекта в случае вынесения на референдум нескольких вариантов проекта закона.

На региональном уровне институт народной правотворческой инициативы предусмотрен вышеназванным Федеральным законом от 19 сентября 1997 года № 124–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Пер-

вый из указанных федеральных законов содержит императивную норму, в соответствии с которой граждане, постоянно проживающие на территории субъекта Российской Федерации, могут предлагать на референдум субъекта Российской Федерации проекты законов субъекта Российской Федерации и проекты иных нормативных правовых актов (пункт 3 статьи 33). Проект закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного правового акта может быть инициирован гражданином, группой избирателей или общественным объединением, которые могут образовать инициативную группу в количестве не менее 20 человек. Максимальное количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы, не должно превышать двух процентов от числа граждан, имеющих право на участие в референдуме. Таким образом, и на уровне субъекта Российской Федерации предусмотрен институт народной законодательной инициативы по варианту 1 модели 1. Другой названный нами федеральный закон устанавливает, что общественным объединениям, гражданам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации, в соответствии с его конституцией (уставом) может быть предоставлено право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти данного субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 6). Эта норма для субъектов Российской Федерации является факультативной.

В настоящее время конституции (уставы) примерно половины субъектов Российской Федерации закрепляют за гражданами право законодательной (правотворческой) инициативы в представительном органе государственной власти соответствующего субъекта Федерации. При этом региональное законодательство однотипно в выборе варианта института народной законодательной инициативы. Подавляющее большинство конституций и уставов, принятых в соответствии с ними законов предусматривает такой же вариант института народной законодательной инициативы, как рассмотренный выше вариант 2 модели 2. В некоторых субъектах Федерации данный вариант имеет свои модификации. Так, Законом Калужской области от 3 июня 1996 года № 24 «О народной правотворческой инициативе» установлено, что законопроект в порядке народной право-

творческой инициативы вносится в Законодательное Собрание Калужской области через депутата Законодательного Собрания по соответствующему округу. Субъектом народной законодательной инициативы в данном случае являются избиратели, проживающие на территории избирательного округа. На общем фоне выделяется только законодательство Алтайского края. Законом Алтайского края от 28 ноября 1995 года № 25–ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» закреплен вариант, близкий к вышеописанному варианту 1 модели 2. В нем установлено, что в порядке народной законодательной инициативы *проект закона Алтайского края (иного нормативного правового акта) вносится в Алтайское краевое Законодательное Собрание, которое вправе самостоятельно рассмотреть данный законопроект или принять решение о назначении референдума по соответствующему вопросу*. В случае принятия краевым Законодательным собранием решения о вынесении проекта закона (иного нормативного правового акта), предложенного в порядке осуществления народной законодательной инициативы, на краевой референдум — Законодательное собрание Алтайского края вправе одновременно вынести на референдум соответствующий альтернативный проект.

В законодательном регулировании права народной инициативы в различных субъектах федерации наблюдаются лишь некоторые не очень существенные различия. В частности, региональное законодательство допускает различные варианты предмета народной инициативы. Предметом народной инициативы может быть:

1) проект нового закона субъекта Российской Федерации, законопроект о внесении изменений и дополнений в действующий закон (в том числе в конституцию или устав) либо о его отмене (Алтайский край и др.);

2) проект закона субъекта Российской Федерации, за исключением проекта закона о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации (Курская область и др.);

3) предложение по вопросам внесения изменений и дополнений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации (Архангельская область).

Нередко законодательство субъектов Российской Федерации предусматривает, что предметом народной инициативы может быть не только проект закона субъекта федерации, но и проект иного нормативного правового акта, в том числе нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, нормативного правового акта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Красноярский край).

В законодательстве субъектов Российской Федерации по вопросам народной законодательной инициативы могут различаться требования по количеству подписей, которое необходимо собрать в поддержку народной законодательной инициативы. Спектр таких требований довольно широк. Так, в Астраханской области инициатива может быть осуществлена при поддержке 1000 избирателей, что составляет 0,14% избирателей, в Краснодарском крае — 10 000 граждан, что составляет 0,28% избирателей, в Свердловской области — 10 000 граждан, что составляет 0,3% избирателей, в Красноярском крае — 10 000 граждан, что составляет 0,48% избирателей, в Алтайском крае при поддержке 1% избирателей, в Архангельской области при поддержке 3% избирателей...¹

Как правило, законодательство субъектов Российской Федерации не содержит ограничений по перечню вопросов, которые могут стать предметом регулирования в инициированном гражданами законопроекте. Таким образом, законопроект может быть представлен по любому вопросу, относящемуся к правотворческой компетенции субъекта Российской Федерации.

Несмотря на наличие законодательной основы института народной правотворческой инициативы, в Российской Федерации и в ее субъектах до настоящего времени отсутствует какой-либо практический опыт рассмотрения законопроектов и принятия законов в порядке народной инициативы. Автору этой статьи известны лишь единичные примеры, когда граждане пытались инициировать при-

¹ При расчете показателей за основу взяты данные по численности электората в субъектах федерации по состоянию на 1995 г. См.: Российские регионы накануне выборов-95. М., 1995.

нятие закона субъекта Российской Федерации¹. Из этого следует вывод, что институт народной правотворческой инициативы в нашей стране является в настоящее время не более чем юридической декларацией.

***Причины неэффективности института
народной правотворческой инициативы***

Отсутствие практики реализации права народной правотворческой инициативы невольно наталкивает на вопрос: может быть, рассматриваемый институт оказался невостребованным в российском обществе? Думается, что нет. Косвенным подтверждением данного вывода является довольно активное участие общественности в правотворческой деятельности. Роль общественных объединений, некоммерческих организаций, отдельных общественных деятелей в законодательном процессе, как отмечают российские исследователи, довольно значительна, особенно на этапе подготовки законопроекта к первому чтению. Благодаря общественности заостряется внимание на отдельной проблеме и начинается ее широкое обсуждение. Инициатива общественности может послужить поводом к разработке какого-либо законопроекта. Наконец, в ходе обсуждения законопроекта общественность может предложить альтернативный законопроект, который становится предметом дебатов. И здесь имеется множество примеров, когда общественные объединения или иные некоммерческие организации успешно добивались внесения законопроектов, а затем способствовали их прохождению во всех инстанциях. К числу таких законопроектов относятся проекты фе-

¹ Так, постановлением Магаданской Областной думы от 28 апреля 1998 года № 101 была зарегистрирована инициативная группа жителей поселка Уптар и Сокол в соответствии с обращением от 16 февраля 1998 года. См.: Законодательство Магаданской области; постановлением Государственного Собрания Республики Мордовия от 1 августа 1997 года № 952 было отказано в регистрации инициативы группы граждан о проведении референдума Республик Мордовия по вопросу о внесении изменений в Конституцию Республики Мордовия // Автоматизированная информационно-поисковая система «КонсультантПлюс–региональное законодательство».

деральных законов «О торгово-промышленной палате», «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и др.¹ Пока основными формами такого участия являются обращения граждан, законодательные предложения и участие общественных организаций в разработке и обсуждении важнейших законопроектов как на федеральном, так и на региональном уровнях.

На наш взгляд, существует несколько причин, объясняющих подобную ситуацию. Во-первых, это причины политического характера, связанные с состоянием современного российского общества. В России практически не сформировались основные институты гражданского общества, в том числе политические партии, общественные организации, основные «группы интересов», которые могли бы выступать в роли организаторов выдвижения инициатив. К тому же, несмотря на принятие демократических по содержанию законов, государственная власть все еще остается закрытой для общества, а законодательный процесс носит элитарный характер. И на федеральном, и на региональном уровне имеет место олигархизация и бюрократизация власти, что объективно препятствует участию общественности в законодательном процессе. В законодательной практике велика роль клиентеллизма, в связи с чем для формирующихся групп интересов предпочтительнее решать свои проблемы не через граждан, а посредством депутатов-«клиентов». В связи с этим доверие граждан к деятельности представительных органов государственной власти всех уровней невысоко², и они вряд ли верят в возможность своего прямого и эффективного уча-

¹ См.: Законодательный процесс в России: граждане и власть. М., 1996. С.42–49; *Любимов А.П.* Лоббизм как конституционно-правовой механизм. М., 1998. С.122–125.

² Так, по данным фонда «Общественное мнение», в мае 2001 г. к деятельности Государственной Думы относились с доверием 6% опрошенных граждан, к деятельности Совета Федерации — 6%, деятельность представительных органов государственной власти субъектов Федерации положительно оценили 3% опрошенных. См.: Поле мнений: Дайджест результатов исследований // Фонд «Общественное мнение». Вып. 9. Июнь 2001. С.13.

ствия в законодательном процессе. Практика неисполнения ряда социально значимых федеральных и региональных законов питает правовой нигилизм граждан, утрату доверия к любым принимаемым законам. Вдобавок ко всему в стране не проводится серьезная работа по информированию граждан о правах, предоставленных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, а также законами субъектов Российской Федерации. Поэтому граждане не воспринимают себя потенциальными участниками законодательного процесса.

Во-вторых, следует назвать причины доктринального плана. В российском государственном праве XIX столетия, в современном конституционном и муниципальном праве России народная правотворческая инициатива, как правило, рассматривается в качестве официального внесения в представительный орган государственной власти (орган местного самоуправления) законопроекта (проекта иного нормативного правового акта) гражданами при условии, что данный проект поддерживает установленное законом (уставом муниципального образования) определенное количество граждан¹. Данная посылка в настоящее время лежит в основе законодательства о народной правотворческой инициативе, чем и обусловлен неудачный, на наш взгляд, выбор модели народной инициативы в законодательстве субъектов Российской Федерации. В то же время вынесение гражданами законопроектов на референдум рассматривается теоретиками права в контексте института референдума. В результате институт народной правотворческой инициативы в части его разновидностей, тесно связанных с референдумом, невольно отождествляется с институтом референдума. Вследствие этого право народной правотворческой инициативы в законодательной практике регулируется практически теми же нормами, что и право граждан на референдум. Между тем сущность институтов референдума и правотворческой инициативы различна: в то время как основное содержа-

¹ См.: *Тахтарев К.* От представительства к народовластию. С.177; *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России. М., С.217; Народная правотворческая инициатива // Большой юридический словарь. М., 1999. С.395.

ние референдума — выявление отношения граждан к заранее сформулированным вопросам, главным содержанием народной инициативы является правотворчество. Поэтому, в отличие от референдума, основной акцент здесь должен быть смещен с подготовки процедуры голосования по вопросу референдума на правотворческие процедуры. В том случае, когда оба института, по сути, отождествляются, право народной инициативы оказывается неурегулированным, с чем мы и сталкиваемся в упомянутых федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации о референдуме.

В-третьих, система норм, составляющих институт народной правотворческой инициативы, до настоящего времени остается недостаточно разработанной, даже в том случае, когда инициатива рассматривается как внесение законопроекта (проекта нормативного правового акта) в представительный орган власти. Спустя годы после принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации необходимые законы приняты только в некоторых регионах страны¹. Механизм реализации права народной правотворческой инициативы не урегулирован и на уровне большинства муниципальных образований.

Основные направления совершенствования и развития законодательства о народной инициативе

Думается, что развитие института народной правотворческой инициативы потребует внесения корректив в действующие федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, а также разработки новых актов законодательства на федеральном и

¹ В частности, право народной законодательной инициативы урегулировано отдельными законами в Алтайском крае, Брянской, Калужской и Кемеровской областях, в Москве. В Свердловской области данный вопрос урегулирован Областным законом «О правовых актах в Свердловской области», в который включен специальный раздел, посвященный народной (гражданской) инициативе. В подавляющем же большинстве субъектов Российской Федерации, предусмотревших в своих конституциях (уставах) данный институт, до настоящего времени соответствующие законы не приняты.

региональном уровнях. При этом в российском законодательстве должен быть учтен, а в чем-то и воспринят позитивный опыт, накопленный в зарубежных государствах. На наш взгляд, необходимо обратить внимание на следующее.

Во-первых, право народной законодательной инициативы подробно регламентируется в законодательстве зарубежных государств в отдельных разделах конституций или в отдельных законах наряду с правом референдума, но не в контексте законодательства о референдуме. Предпринятая в нашей стране попытка урегулирования всего комплекса возникающих здесь проблем в укрупненных федеральных законах об избирательных правах граждан и праве граждан на референдум, а равно в региональных законах о референдуме не может быть признана удачной. Перечисленные вопросы этими законами не решаются. Приведенные нами нормы федерального законодательства, призванные учесть специфику референдума, предметом которого является законопроект, фрагментарны и по существу решают лишь процедурные вопросы подготовки голосования. На региональном уровне вопрос в большинстве случаев решается подобным же образом. Поэтому законодательство о народной правотворческой инициативе должно разрабатываться с учетом, но отдельно от законодательства о референдуме.

При этом необходимо учитывать, что правотворческий процесс — сложнейшая творческая деятельность по созданию правового акта. Отсюда законодательство должно предусматривать определенные требования к выдвигаемому на голосование законопроекту, независимо от того, вносится ли он в представительный орган государственной власти или выносится на референдум (готовый законопроект, вполне готовый законопроект, предложение). Оно должно предусматривать возможность независимой — без участия представительного органа — экспертизы законопроекта, а также регламентировать вопросы, на которые должно ответить экспертное заключение. Необходимо законодательно закрепить нормы, предусматривающие возможность доработки гражданами внесенного законопроекта после проведения его экспертизы, закрепить гарантии дальнейшего рассмотрения проекта общественностью, представительными органами государственной власти,

включая гарантии ознакомления со всеми аргументами за и против него. Законодательство должно содержать гарантии прав большинства и меньшинства граждан при обсуждении законопроекта, выносимого на референдум; устанавливать способы доведения до сведения граждан всех аргументов за и против него. В данном случае требует изучения опыт США и Швейцарии. Здесь необходимо учитывать, что правотворческая деятельность — всегда длительный процесс. На обсуждение всех возникающих в связи с принятием закона вопросов законодательство должно предусматривать значительно больше времени, чем на изучение обычного вопроса референдума. Следует признать положительным законодательное закрепление права граждан на выдвижение и обсуждение альтернативного законопроекта. В таком случае законодательство должно отвечать на вопрос: кто, в какие сроки и в каком порядке может выдвинуть такой проект? Оно должно предусматривать дополнительное время, необходимое для подготовки текста альтернативного проекта. В нем должны быть детально урегулированы не только особенности вступления в силу закона, принятого на референдуме или представительным органом, но и особенности внесения в него изменений и дополнений, приостановки действия такого закона¹, другие вопросы.

Во-вторых, должны быть обстоятельно проанализированы и учтены все аргументы за и против закрепления института народной инициативы на общенациональном уровне. Практика использования данного института за рубежом показывает, что такой институт прямой демократии, как инициатива, наиболее эффективен на уровне малых общностей, таких как муниципалитет или отдельный субъект федеративного государства, где сохраняется реальная

¹ В данном случае возможна разработка и принятие специальных норм права. В частности, разработчики законопроектов о народной инициативе на национальном уровне в США предлагают предоставить Конгрессу США возможность вносить изменения и дополнения в законы, принятые в порядке реализации инициативы, не ранее чем по истечении двух лет после их принятия. См.: *Tomas E. Cronin. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall.* С.182.

возможность участия граждан в осуществлении инициативы. Не случайно инициативные законопроекты направлены на решение текущих злободневных вопросов повседневной жизни граждан. На макроуровне роль отдельного гражданина в законодательном процессе минимизируется до такой степени, что прямое участие граждан в правотворчестве замещается деятельностью общественных организаций и групп интересов. Организационное и финансовое обеспечение мероприятий по разработке, выдвижению на референдум, обсуждению и принятию законопроекта в масштабах всей страны действительно под силу лишь хорошо организованным и финансируемым группам. Это увеличивает вероятность использования института народной инициативы в качестве инструмента манипуляций с электоратом со стороны заинтересованных групп, стремящихся обойти парламент. Поэтому в настоящее время, когда в России отсутствует какой-либо опыт реализации инициатив, данный институт, на наш взгляд, на федеральном уровне должен быть исключен.

В-третьих, на региональном уровне должны быть проанализированы и скорректированы нормы законодательства, определяющие вариант института народной законодательной инициативы. Ключевым здесь должно стать осознание того, что институты прямой демократии являются дополнением, но не элементом представительной системы, причем таким дополнением, которое не должно подрывать систему современного представительства. Исходя из этого можно предположить, что наиболее адекватным современному состоянию представительной демократии в нашей стране является вариант 2 модели 1, где институт народной законодательной инициативы, сохраняя признаки института прямой демократии, предполагает учет мнения представительного органа государственной власти. В целях экономии средств, необходимых для организации и проведения голосования на референдуме, законодательство может допускать процедуру рассмотрения и принятия законопроекта, предложенного в порядке народной инициативы самим представительным органом государственной власти, как это предусмотрено вариантом 1 модели 2 института народной законодательной инициативы. Однако этот вариант менее предпоч-

тителен, так как закон, принятый представительным органом государственной власти, имеет меньшую юридическую силу, чем закон, принятый на референдуме.

В-четвертых, требует уточнения вопрос о предмете народной инициативы. Как уже отмечалось, в соответствии с федеральным законодательством и законодательством некоторых субъектов Российской Федерации, предметом инициативы могут быть проекты иных нормативных правовых актов. Предоставление гражданам права предложения в порядке народной законодательной инициативы проектов иных нормативных правовых актов представляется неоправданным. Иные нормативные правовые акты принимаются уполномоченными на то органами государственной власти и должностными лицами. В некоторых субъектах федерации в состав иных нормативных правовых актов включаются ведомственные нормативные правовые акты¹. Предоставление права предложения и принятия иных нормативных правовых актов гражданам по существу означает расширительную трактовку принципа народного суверенитета, подмену им суверенитета государственного. Самостоятельная правотворческая деятельность органов государственной власти, осуществляемая в рамках их компетенции с учетом принципа разделения властей, подменяется правотворчеством граждан. Между тем иные нормативные правовые акты являются актами подзаконными и должны соответствовать законам. Поэтому вполне достаточно закрепления за гражданами только права законодательной инициативы. Более того, в данном случае вполне уместно учесть опыт Швейцарии. В соответствии со статьями 138 и 139 Конституции страны народная инициатива допустима только по вопросам полного или частичного пересмотра Конституции. Чтобы побудить Национальный Совет или Совет кантонов принять или изменить тот или иной закон, гражданам приходится оформлять предложения по частичному пересмотру Конституции. И они охотно идут на это².

¹ См.: Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Теория. Практика. Методика. Екатеринбург, 2001. С.30–31.

² См.: *Матвеева Т.* Референдумы — образ жизни швейцарцев. С.89.

В-пятых, необходимо более четкое определение формы реализации народной законодательной инициативы. Зарубежный опыт, в частности опыт Швейцарии, свидетельствует о допустимости осуществления права народной законодательной инициативы в форме законодательного предложения, содержащего общие указания граждан о необходимости изменения конституции или принятия определенного закона, либо в форме вполне готового законопроекта. Законодательство ряда субъектов Российской Федерации (Калужская область) предусматривает возможность выдвижения гражданских инициатив в форме предложений. Однако в данном случае необходимо учитывать современные тенденции развития законодательного процесса в Российской Федерации и ее субъектах. Практика идет по пути рассмотрения только текстов законопроектов, а регламенты законодательных органов, как правило, не предусматривают механизма реализации таких инициатив, как предложение¹. В случае же допущения реализации гражданской инициативы в форме предложения возникает необходимость решения целого ряда дополнительных проблем, связанных с несогласием законодательного органа разработать законопроект в соответствии с инициативным предложением².

¹ См. об этом: *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание — парламент России. С.288–289.

² С этими проблемами законодатель сталкивается со времени введения в практику института гражданской инициативы. Так, в начале XX в., анализируя практику реализации инициатив в Швейцарии, К. Тахтарев писал о неразумности реализации гражданской инициативы в форме предложения. Если палаты парламента не согласны с предложением и не дают ответа на него в течение года, то предложение по швейцарским законам передается на голосование народа, и если народ выскажется за него, то парламент вопреки своему мнению должен приняться за разработку законопроекта. Желательное проведение законопроекта в жизнь, по мнению автора, в действительности требует немедленного роспуска парламента, несогласного с предложением граждан. Поручение же разработки законопроекта парламента в его старом составе может привести к выработке законопроекта, не приемлемого для большинства граждан. См.: *Тахтарев К.* От представительства к народовластию. С.178–179.

В-шестых, требуют корректировки нормы федеральных законов, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и соответствующих законов субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок выдвижения инициативного законопроекта. В данном случае следует учесть практику законодательства других стран в части определения требуемого количества подписей, которое необходимо собрать в поддержку законодательной инициативы в ходе ее выдвижения. Как показывает законодательная практика зарубежных государств, для поддержки инициативы обычно требуется от 3 до 5 процентов подписей избирателей, принявших участие в последних всеобщих выборах. В ряде случаев (отдельные штаты США) необходимый предел может быть значительно увеличен (до 10–15 процентов). В Латвии этот показатель составляет 10 процентов избирателей. Еще в начале XX в. в теории права наиболее оптимальным числом считалось 5 процентов избирателей¹. Такой подход позволяет поставить барьер на пути малозначительных инициатив либо популистских законопроектов, направленных на дискредитацию органов государственной власти, разжигание политических страстей и др. С этой точки зрения законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в настоящее время предусматривает недопустимо низкий барьер.

Современное состояние российского законодательства о народной правотворческой инициативе нельзя признать удовлетворительным. Уровень проработки соответствующих норм права свидетельствует о формальном, а не фактическом признании граждан субъектами правотворческой деятельности со стороны государства. Пока в российском законодательстве заложены лишь основы института народной правотворческой инициативы. Урегулировать весь комплекс связанных с реализацией инициатив отношений, а тем более применить закрепленные в законе нормы на практике еще предстоит. Народная правотворческая инициатива как один из институтов прямой демократии может стать одним из эле-

¹ См.: См.: *Тахтарев К.* От представительства к народовластию. С.177.

ментов конституционной системы России. Развитие данного института будет способствовать росту гражданского участия в делах государства. В то же время нет сомнений, что по основным вопросам общественной жизни нормы права должны приниматься представительными органами власти. Просить обычного избирателя решать сложные внутренние социальные и экономические проблемы — значит выходить за рамки его знаний и интересов, за исключением, может быть, сильно эмоциональных вопросов, которые вызывают громкие споры и дискуссии. Поэтому роль института народной правотворческой инициативы в современном российском конституционализме не следует преувеличивать.