

ГРАЖДАНСКАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**К.А. Иванова,
ассистент кафедры
конституционного и муниципального
права ИГиП ТюмГУ
kaivanova@inbox.ru**

Развитие гражданской законодательной инициативы населения выступает одним из необходимых условий формирования демократического гражданского общества.

Гражданская законодательная инициатива – это форма непосредственного осуществления населением государственной власти посредством внесения законодательного предложения либо проекта нового закона, проекта закона об отмене или изменении ранее принятых законов с целью последующего принятия такого нормативного акта законодательным органом соответствующего уровня. Граждане готовят проект акта и собирают подписи за то, чтобы именно данный проект был рассмотрен уполномоченным органом власти [6].

Гражданская законодательная инициатива является одной из исходных, первичных форм демократии и нормотворчества, выражением народом своей воли наряду с референдумом и выборами. Она заключается в том, что определенная группа избирателей обладает правом внести проект закона, подлежащий обязательному рассмотрению законодательным органом власти. При этом принятие решения по проекту является прерогативой данного органа, который, как правило, может либо принять проект, либо внести в него поправки или вовсе не согласиться с ним. Именно это отличает гражданскую законодательную инициативу как от референдума, итог которого обладает силой закона, так и от права граждан на обращения в органы власти с предложениями (петициями), на которые предполагается ответ, но которые не являются обязательными для рассмотрения на уровне законодательной власти.

Федеральный закон от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] в ст. 6 предусматривает только возможность предоставления конституцией (уставом) субъекта РФ права законодательной инициативы гражданам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации. По нашему мнению, то, что механизм реализации гражданской законодательной инициативы не закреплен на федеральном уровне, затрудняет ее установление в регионах.

В большинстве зарубежных стран законодательная инициатива граждан закреплена в Конституции государства и является формой выражения народовластия. В зарубежных государствах понятие законодательной инициативы граждан и механизм ее реализации сформировались гораздо раньше, чем в России, потому в зарубежных странах законодательная инициатива до настоящего времени применялась более широко.

Законодательные акты ряда стран предусматривают, что при осуществлении народной законодательной инициативы, различные районы страны должны быть представлены в определенной пропорции. Указанные положения включены для того, чтобы инициатива носила общегосударственный, а не местный характер. Так, в Бразилии граждане-инициаторы должны представлять не менее пяти штатов (из двадцати шести), в Румынии – не менее одной четверти общей численности уездов страны. Зачастую установлен срок сбора подписей: обычно он составляет не более шести месяцев.

В США используется институт, схожий с народной законодательной инициативой, – это так называемый петиционный референдум: референдум, который проводится по требованию установленного числа граждан, подписавших петицию о принятии, изменении либо отмене соответствующего закона. В Америке проведение таких референдумов является обычной практикой для значительного числа штатов. Количество подписей в поддержку петиции может быть как невысоким, так и весьма большим: от 2 % в Массачусетсе, 3 % в Мэриленде, 5 % в Аризоне, Калифорнии, Кентукки, Колорадо, Мичигане до 15-20 % в отдельных штатах. В петиционном референдуме совмещаются два института непосредственной демократии – народная законодательная инициатива и референдум [8].

При этом далеко не во всех развитых европейских странах граждане наделены правом законодательной инициативы. Например, во Франции населению предоставлено право на правотворческую инициативу только на местном уровне. При этом во Франции закреплена возможность подачи петиций в ассамблеи, в том числе Генеральную Ассамблею. Право граждан на петиции давно известно французской пра-

новой традиции, отдельно выделяется право на обращение в парламент. Однако, как правило, в основном запрос передавался в соответствующие органы, но это право также может рассматриваться как предупреждение парламента и даже как документ, являющийся материальным выражением гражданских свобод [7].

В соответствии со ст. 72-1 Конституции Франции: «Закон определяет условия, при которых избиратели каждого территориального сообщества могут посредством реализации права на подачу петиции просить о включении в повестку дня ассамблеи данного сообщества вопросов, относящихся к ее юрисдикции». При этом цель такой инициативы весьма ограничена, поскольку может относиться только к запросу на заседании для обсуждения вопроса и только тогда, когда она находится в пределах юрисдикции ассамблеи. Вначале законопроект предусматривал подлинное право на обязательное включение обращений в повестку дня, однако сенаторы свели данное право к простой возможности. Они опасались, что включение подобного права даст наиболее активным меньшинствам слишком большую власть. Теперь указанное право кажется скорее символическим, чем реальным. Чтобы преодолеть указанный недостаток, мэр Парижа решил предоставить подобное право жителям города. Однако данная инициатива потерпела неудачу, поскольку возник вопрос о законности подобных действий мэра. Суд постановил, что петиции в любом случае должны быть рассмотрены в специально созданном комитете, лишь который сможет дать консультативное заключение о возможности включения петиции в повестку дня Совета Парижа [5].

Законодательная инициатива в Великобритании принадлежит только членам парламента. Всякое законодательное предложение должно быть облечено в форму законопроекта (билля), причем представляемый в парламента законопроект должен быть непременно правильно оформлен. Частные лица или организации могут внести «частные» законопроекты (Private Bills) лишь косвенным образом: в ходе обращения в Парламент с соответствующей петицией, чтобы затем представить свою точку зрения на заседании профильного комитета, рассматривающего законопроект.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет отметить, что институт гражданской законодательной инициативы не получил в России широкого распространения. В определенной степени свою ограничительную роль сыграло отсутствие юридического закрепления института гражданской инициативы в Конституции Российской Федерации.

В основу большинства региональных подходов регулирования законодательной инициативы граждан положена соответствующая практика, сложившаяся в развитых демократических странах Европы. В соответствии с ней для осуществления законодательной инициативы сначала образуется инициативная группа, которая официально регистрирует инициативу, а затем эта группа собирает определенное количество подписей в поддержку инициативы. После чего инициатируемый документ и подписи направляются в представительный орган власти, рассматривающий инициативу и принимающий по ней решение. Эта практика гражданской законодательной инициативы нашла отражение в российском региональном законодательстве. Вопрос о том, кто может выступить с гражданской законодательной инициативой (быть субъектом законодательной инициативы), во всех регионах решен примерно одинаково – это граждане, проживающие на соответствующей территории и обладающие активным избирательным правом. Различия гражданской законодательной инициативы в региональном законодательстве связаны с определением содержания инициативы и процедуры ее осуществления.

Говоря о процедуре гражданской законодательной инициативы, в первую очередь необходимо отметить, что в законодательстве лишь нескольких субъектов РФ она описана достаточно подробно, чтобы служить реальным механизмом осуществления народом своей власти. Детальное ее урегулирование бывает в тех случаях, когда в субъекте Российской Федерации принят отдельный закон о гражданской законодательной инициативе (в том числе содержащий в качестве приложений все необходимые формы документов и бланков). Подобные отдельные законы приняты в 14 субъектах Российской Федерации, в городах федерального значения Севастополе, Санкт-Петербурге, а также в Саратовской области в настоящее время разрабатываются законопроекты. Возможность законодательной инициативы граждан закреплена в 7 уставах и 2 конституциях субъектов Российской Федерации. В оставшихся 59 субъектах законодательное регулирование отсутствует. В настоящем исследовании более подробно проанализировано наиболее значимое и интересное, на наш взгляд, законодательство отдельных субъектов.

Наиболее детально регламентирует порядок реализации права на законодательную инициативу Закон г. Москвы от 11.12.2002 г. «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» [3]. Закон устанавливает, что петиция вносится от имени не менее 50 тысяч жителей г. Москвы в соответствующем порядке. Для внесения петиции жители г. Москвы формируют инициативную группу, которая подлежит регистрации. Важной гарантией реализации права граждан г. Москвы на выдвижение гражданской законодательной инициативы является положение о том, что отказ в регистрации инициативной группы может быть обжалован в судебном порядке. В течение 5 дней после регистрации инициативной группе выдается регистрационное свидетельство со сроком действия 60 дней. В пределах срока действия регистрационного

свидетельства члены инициативной группы самостоятельно собирают подписи жителей г. Москвы в поддержку гражданской законодательной инициативы. После чего Дума принимает решение о регистрации гражданской законодательной инициативы, оформляемое постановлением. Дата принятия решения считается датой внесения инициативной группой проекта закона г. Москвы в Думу. Дума может принять решение об отказе в регистрации гражданской законодательной инициативы, которое может быть обжаловано в судебном порядке.

Однако в упомянутом Законе г. Москвы не содержится порядок рассмотрения проекта, выдвинутого в рамках реализации гражданской законодательной инициативы. Дается лишь ссылка на то, что рассмотрение проекта закона г. Москвы, внесенного в порядке реализации права гражданской законодательной инициативы, и его принятие производятся в порядке, установленном Законом г. Москвы от 14.12.2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» и Регламентом Думы. Следовательно, остается неясным вопрос, существуют ли какие-то особенности рассмотрения и принятия подобного проекта.

В некоторых республиках, входящих в состав России, наряду со всем населением республики правом законодательной инициативы обладает титульная нация. Например, в ст. 86 Конституции Республики Хакасия [2] закреплено, что право законодательной инициативы предоставляет не только гражданам, проживающим на территории Республики Хакасия, но и Съезду (Чыылыг) хакасского народа – высшему руководящему органу хакасского регионального общественного движения родов хакасского народа. На наш взгляд, предоставление подобных преимуществ малочисленным народам является положительным примером применения демократических форм законотворческой деятельности.

В Тюменской области Закон «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» [4] устанавливает дополнительные гарантии обеспечения учета интересов населения при осуществлении законодательного регулирования общественных отношений. Вносимые в порядке гражданской законодательной инициативы проекты могут содержать вопросы, находящиеся в совместном ведении России и Тюменской области, и не должны быть направлены на ограничение или отмену общепризнанных прав и свобод человека. Список вопросов, которые не могут быть выдвинуты в порядке законодательной инициативы, намного шире. Нельзя касаться вопросов о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти Тюменской области, органов местного самоуправления, о проведении досрочных выборов в органы государственной власти. Под запретом и инициативы в части принятия или изменения областного бюджета, бюджетов муниципальных образований и государственных внебюджетных фондов, изменения финансовых обязательств Тюменской области и муниципальных образований, территориального деления региона, введения и отмены налогов и сборов, изменения размеров ставок по ним, а также освобождения от их уплаты.

В целях системного совершенствования механизма реализации законотворческой инициативы граждан, по нашему мнению, целесообразным было бы принятие на федеральном уровне модельного закона «О законотворческой инициативе граждан Российской Федерации», которым бы устанавливалась схема реализации законотворческой инициативы граждан, унифицировались бы стадии ее реализации, прохождение которых явилось бы обязательным для всех законотворческих инициатив граждан (формирование и регистрация инициативной группы; внесение и регистрация правотворческой инициативы; сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы; рассмотрение правотворческой инициативы органами и должностными лицами). При этом принципами осуществления гражданской законодательной инициативы в Российской Федерации должны стать: свободное, добровольное, равное и непосредственное участие граждан в осуществлении законодательной инициативы.

Кроме того, в законах субъектов Федерации важно подчеркнуть обязанность законодательного (представительного органа) в определенный срок рассмотреть поступивший в рамках гражданской законотворческой инициативы проект.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. Конституция Республики Хакасия // Вестник Хакасии. 1995. № 25.
3. Закон г. Москвы от 11.12.2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 2. Ст. 340.
4. Закон Тюменской области от 02.06.2014 г. № 38 «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» // Тюменская область сегодня. 2014. № 99.
5. TA Paris, 11 févr. 2011, Préfet région Île-de-France (Париж, 11 февр. 2011, Регион Префекта Иль де Франс) : AJDA 2011, p. 1026, note B. Delaunay.

6. Авакьян С. А. Конституционное право России. М.: Инфра-М, 2011. Т. 1. С. 425-427.

7. Binacotto R. Le droit de pétition sous la cinquième République (Бинакотт Р. Правонапетициивпятой-Республике). RRJ, 2012. P. 223.

8. Gamble B. Putting Civil Rights to a Popular Vote (Гэмбл Б. Рассмотрение гражданских прав на всенародном голосовании) // American Journal of Political Science. 2010. №91 (1). P. 245-269.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ

Р.Е. Карасев,
аспирант ИГиП ТюмГУ
postservice_91@mail.ru

Научный руководитель:

Н.М. Добрынин,
профессор кафедры
конституционного и муниципального
права ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук

В 2014 году исполнилось 150 лет судебной реформе Александра II. Точной датой этой реформы принято считать дату утверждения Императором новых Судебных уставов (20 ноября 1864 г. по старому стилю, 2 декабря 1864 г. – по новому стилю). Будучи комплексной реформой отечественного судоустройства и судопроизводства, судебная реформа Александра II предусматривала создание двух ветвей судов – мировых и общих судебных установлений, каждая из которых имела по две инстанции и Кассационных департаментов Сената как общей третьей инстанции. По прошествии более 150 лет полезность и эффективность данной реформы не вызывает сомнений: именно к ней восходят состязательный процесс, адвокатура, нотариат, суд присяжных – институты, без которых немислимо современное судопроизводство.

Однако проблема эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина остается крайне актуальной и на современном этапе развития общественных отношений. Общие положения, касающиеся защиты прав и свобод, содержит Конституция Российской Федерации. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 45 Конституции «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» [1].

Одним из ключевых элементов системы защиты прав и свобод является судебная защита, гарантированная государством в соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции. При этом, на наш взгляд, роль судебной власти в демократическом государстве становится все более заметной, поскольку в современном обществе социальные конфликты и противоречия должны разрешаться на основе норм права. На судебные органы возложена задача по разрешению правовых конфликтов, обеспечению законности и правопорядка. Для этого им предоставлена возможность использования специальных средств воздействия [2].

Как отмечается в научной литературе, проблема рационального устройства судебной системы и ее органов существует столько же времени, сколько существует государство как форма организации общества. Проблемы судебной системы сродни проблемам государственного устройства [3]. При этом с точки зрения государственно-правовых преобразований, правосудие является сферой особой важности [4]. В условиях объективной потребности в широкомасштабных преобразованиях именно суд призван гарантировать правовой характер всех тех реформ, которые проводятся в обществе [5; 283].

Таким образом, внесение изменений в нормативно-правовое регулирование деятельности судов непосредственно влияет как на эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина, так и на иные сферы общественной жизни.

Как отмечает Н.С. Бондарь, судебная реформа имеет, как правило, длящийся характер. В настоящее время в России отчетливо наблюдается переход к новому активному этапу ее реализации. Так, только за последние несколько лет была произведена существенная корректировка механизма надзорного производства, в результате чего в соответствии с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации устранены многоступенчатость и неопределенность в порядке рассмотрения надзорных жалоб; созданы правовые условия для обеспечения информационной открытости судебной власти; введен механизм