

**Е. П. Гуйда**

*старший научный сотрудник отдела исследований  
в области государственного строительства и международного права  
Национального центра законодательства  
и правовых исследований Республики Беларусь*

## **ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

В настоящее время нормотворческая (законодательная) инициатива граждан как институт непосредственной демократии предусмотрена в ряде зарубежных стран: на конституционном уровне – в Австрии, Венгрии, Испании, Италии, Польше, Швейцарии и других; на региональном – в Германии, Италии, США, Швейцарии, Японии и др.

В зарубежных странах установлены разные требования к количеству граждан-избирателей, участвующих во внесении в законодательный орган проекта нормативного правового акта, а также инициативной группе по его выдвижению.

Народная законодательная инициатива означает предоставление права установленному числу избирателей (в Испании – 500 тыс., Австрии, Польше – 100 тыс., Венгрии, Италии, Швейцарии – 50 тыс.) вносить проект закона на рассмотрение парламента или иного представительного и законодательного органа.

Конституции некоторых зарубежных стран, устанавливая число избирателей, необходимое для практической реализации народной законодательной инициативы, требуют, чтобы такие избиратели представляли различные регионы страны. Например, ст. 73 Конституции Румынии гласит, что законодательная инициатива принадлежит не менее чем 250 тыс. граждан, обладающих правом голоса. Граждане, осуществляющие право законодательной инициативы, должны происходить не менее чем из одной четверти уездов страны, а в каждом из этих уездов или в муниципии Бухарест в поддержку данной инициативы должны быть зарегистрированы не менее 10 тыс. подписей.

В Российской Федерации нормотворческая инициатива граждан получила признание на уровне субъектов Российской Федерации и в муниципальных образованиях.

В основу большинства региональных подходов положена следующая практика: для осуществления нормотворческой (законодательной) инициативы сначала образуется инициативная группа, которая официально регистрирует

инициативу, а затем эта группа собирает определенное количество подписей в поддержку инициативы. Иницируемый документ и подписи направляются в представительный орган власти, который рассматривает инициативу и принимает по ней решение. Вопрос о том, кто может выступить с народной законодательной инициативой, во всех регионах решен примерно одинаково – это граждане, проживающие на соответствующей территории и обладающие активным избирательным правом. Различия народной законодательной инициативы в региональном законодательстве Российской Федерации связаны с определением содержания инициативы и процедуры ее осуществления.

Согласно ст. 7 Закона Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», гражданами, выступающими с предложением о внесении проекта закона в Палату представителей, образуется инициативная группа граждан по реализации права законодательной инициативы в количестве не менее 100 человек. Регистрация инициативной группы заключается в следующем: инициативная группа обращается в Центральную избирательную комиссию Республики Беларусь с заявлением о регистрации инициативной группы и проекта закона, затем после проверки документов и порядка образования инициативной группы Центральная комиссия в десятидневный срок регистрирует инициативную группу и проект закона.

В юридической литературе (например, российский исследователь Е. И. Бычкова) определяется процедура реализации правотворческой инициативы граждан как законодательно закрепленная совокупность последовательных действий участников процесса, обеспечивающих ее осуществление, и выделяются следующие стадии: 1) формирование и регистрация инициативной группы; 2) внесение и регистрация правотворческой инициативы; 3) сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы; 4) рассмотрение правотворческой инициативы органами и должностными лицами местного самоуправления.

Так, первым этапом к реализации нормотворческой инициативы граждан является формирование инициативной группы. Основаниями отказа в регистрации инициативной группы, как отмечается в научной литературе, могут быть: нарушение процедуры проведения собрания по формированию инициативной группы; недостаточное количество подписей в регистрационных листах.

При осуществлении нормотворческой инициативы граждан одной из стадий является сбор подписей в ее поддержку. В муниципальных образованиях Российской Федерации по-разному определяется количество подписей в поддержку правотворческой инициативы. Так, в г. Волгограде, г. Омске – 1 % от числа жителей, обладающих избирательным правом, в г. Калуге – 200, в г. Саратове, г. Тюмени, г. Челябинске – 1 тыс. подписей избирателей. Так, число необходимых подписей колеблется от 1 тыс. (Калужская область) до 100 тыс. (Краснодарский край).

В муниципалитетах, где факт регистрации инициативной группы не предусмотрен, начало сбора подписей устанавливается с момента создания группы, т. е. факта проведения собрания по выдвижению правотворческой инициативы. В некоторых муниципальных образованиях, например, в г. Благовещенске, согласно п. 3 Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан, утвержденного решением городской Думы г. Благовещенска от 24 ноября 2005 г. № 6/76, датой начала сбора подписей вообще служит день опубликования в средствах массовой информации сведений о создании группы.

Процесс сбора подписей характеризуется такими элементами, как наличие количества необходимых подписей в поддержку инициативы; дата начала и продолжительность сбора подписей; квотирование числа подписей; ограничение на сбор подписей и процедура их проверки.

Необходимо отметить, что процесс сбора подписей в ряде зарубежных стран осуществляется с помощью электронных технологий. Например, согласно Закону Латвийской Республики от 31 марта 1994 г. «О референдуме, инициировании законов и Европейской гражданской инициативе» (ст. 22), не менее одной десятой части избирателей имеет право, указав свое имя, фамилию, персональный код и дату подписи, подать в Центральную избирательную комиссию полностью разработанный законопроект или проект поправок. Если обеспечивается идентификация подписавшихся и защита данных физических лиц, подписи можно собирать также электронно, используя Единый портал государственных и самоуправленческих услуг или другую онлайн-систему, которую для этой цели выбирает инициативная группа.

Для сбора подписей в регионах Российской Федерации, в которых есть проработанный механизм законодательной инициативы граждан, утверждены соответствующие бланки. Проект законодательной инициативы вместе с подписями передается в областную Думу (Брянская область), в Избирательную комиссию для проверки подписей (Алтайский край, Ярославская область), а затем поступает в представительный орган власти. Например, в Калужской области законодательная инициатива осуществляется через депутата Законодательного Собрания.

Кроме того, в Брянской области предусмотрено, что в случае, если представительный орган власти откажется придать законопроекту силу закона, проект выносится на региональный референдум. Согласно п. 2 ст. 38 Устава Брянской области, принятого Брянской областной Думой 20 декабря 2012 г. № 91-3, законодательной инициативой является внесение гражданами Российской Федерации, обладающими в соответствии с Федеральным законом активным избирательным правом при выборах в органы государственной власти Брянской

области, проекта закона Брянской области для последующего его утверждения на референдуме Брянской области или принятия Брянской областной Думой.

В научных исследованиях российских ученых также подчеркивается, что нечасто в современной России используется право граждан на нормотворческую инициативу. Сравнительно же активные обращения граждан в органы местного самоуправления, как правило, направлены на удовлетворение их личных потребностей и интересов, а не публично значимых проблем. По названным причинам правовое регулирование прямой муниципальной демократии слабо апробируется на практике.

В ряде зарубежных стран предусмотрено повторное внесение проекта нормативного правового акта. В Законе Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 г. № 212 «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» (ст. 9) установлено, что члены инициативной группы могут повторно обратиться в Министерство юстиции Кыргызской Республики после устранения причин, явившихся основанием для отказа в регистрации. Повторное инициирование проекта закона путем народной инициативы осуществляется не ранее чем через шесть месяцев после истечения срока, установленного для сбора подписей. Собранные ранее инициативной группой подписи не могут быть использованы в последующем при осуществлении народной инициативы (ст. 11).

В некоторых субъектах Российской Федерации закреплено не только право граждан-участников инициативной группы по внесению проекта правового акта в порядке правотворческой инициативы возможности повторного внесения проекта правового акта, но и право на доработку и устранение недостатков в проекте нормативного правового акта. Например, право на доработку проекта муниципального правового акта предусмотрено решением Совета депутатов города Мурманска от 7 ноября 2006 г. № 25-315 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан на территории города Мурманска». В п. 5.7 данного Положения установлено, что по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта Совет депутатов города Мурманска или глава администрации города Мурманска могут принять решение о возвращении проекта муниципального правового акта на доработку.

Итак, анализ нормативных правовых актов, регулирующих нормотворческую инициативу граждан, показывает, что основными вариантами причин отказа в регистрации инициативной группы выступают: несоответствие требованиям, установленным в нормативных правовых актах о нормотворческой инициативе граждан; противоречие действующему законодательству; недостоверность протокола собрания граждан и сведений о численном составе инициативной группы; несоответствие вносимого проекта правового акта компетенции органов или должностных лиц. Необходимо отметить, что в некоторых муни-

ципальных образованиях Российской Федерации причины отказа в регистрации инициативной группы вообще не предусмотрены.

Исходя из вышеизложенного следует, что в зарубежных странах существует различный порядок (механизм) осуществления нормотворческой инициативы граждан: в одних странах (Латвийская Республика) сбор подписей может осуществляться с помощью электронных технологий; в других (в частности, некоторых регионах Российской Федерации) – для сбора подписей установлены требования к форме подписного листа; в третьих – (Кыргызская Республика) предусмотрено повторное инициирование проекта нормативного правового акта путем народной инициативы.

Полагаем необходимым внести в Закон Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» дополнения:

1) в ст. 22, предусмотрев право граждан на повторное инициирование проекта нормативного правового акта, после устранения причин, явившихся основанием для отказа в регистрации инициативы;

2) в ст. 25 об ответственности органов и должностных лиц за незаконный отказ в регистрации гражданской законодательной инициативы. Нарушение срока принятия решения по проекту закона, внесенного в порядке законодательной инициативы, принятие немотивированного решения об отказе в рассмотрении проекта закона, неведение до сведения инициативной группы результатов его рассмотрения или совершение иного нарушения в процессе реализации инициативы является основанием для наступления дисциплинарной и административной ответственности. Расширение гарантий создаст предпосылки для реализации гражданами права законодательной инициативы.

Учитывая зарубежный опыт, возможно, недостаточный эффект от законодательной (нормотворческой) инициативы граждан в Республике Беларусь может быть компенсирован их активностью в виртуальном пространстве с помощью форм электронной демократии.