

УДК 342.542(470)(09)

Д. Л. Кутейников

## ИНСТИТУТ НАРОДНОЙ ПРАВОВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ИСТОРИИ РОССИИ

D. L. Kuteynikov

## THE INSTITUTION OF POPULAR LAWMAKING INITIATIVE IN THE HISTORY RUSSIA

*В статье проводится анализ исторического развития института народной правотворческой инициативы в России. Выявляются ее истоки и основные характерные черты, присущие разным этапам отечественной истории.*

*Прослеживается процесс институционализации народной правотворческой инициативы из таких традиционных институтов народовластия, как обращения в органы власти и народное представительство.*

*Также определены особенности современного этапа и тенденции развития народной правотворческой инициативы. Рассматривается опыт регламентации данного института народовластия на различных уровнях публично-территориальных образований Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** *прямая демократия, непосредственное осуществление власти народом, народная правотворческая инициатива.*

*The article analyzes historical development of the institution of popular lawmaking initiative in Russia. Origins and main characteristics inherent in different stages of national history are identified.*

*The process of institutionalization of popular lawmaking initiative is traced from the traditional institutions of democracy such as petitions and popular representation.*

*The article also identifies the peculiarities of the present stage and trends of development of popular lawmaking initiative. The experience of the regulation of the institution of democracy at different levels is considered.*

**Keywords:** *direct democracy, direct exercise of power by the people, popular lawmaking initiative.*

Народная правотворческая инициатива для России является относительно новым институтом народовластия. Вместе с тем в различных формах данный институт имеет многовековую историю формирования и развития в законодательстве и правовой мысли зарубежных государств.

Впервые в мировой практике институт народной правотворческой инициативы в современном понимании возник в 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 Дакота... Что касается Европы, то ...впервые такое право было признано в кантоне Ваадт в 1845 г. (граждане получили право выдвижения законопроектов). В 1863 г. право народной законодательной

инициативы было введено в Базельской земле, в 1869 — в Цюрихском кантоне. 5 июля 1891 г. по итогам референдума народная законодательная инициатива была закреплена на общегосударственном уровне в Конституции Швейцарии» [9, с. 198].

Сама по себе народная правотворческая инициатива — отдельный институт народовластия, который по своей сути представляет собой «гибрид» прямой демократии и представительной, отраженный в теории конституционного права как форма «партиципаторной демократии» или форма «регулятивной группы непосредственного народовластия». Сам данный институт не подменяет собой народное представительство, но нацелен на обеспечение тесного взаимодействия органов власти и общества, на предоставление возможности принятия по определенному кругу вопросов гражда-

52

Конституция,  
государство и общество



нами публично-властных решений. Таким образом, исторический аспект народной правотворческой инициативы в России необходимо рассматривать, с одной стороны, через процесс становления народного представительства, а с другой через развитие таких форм непосредственного народовластия, как право на обращения в органы власти и право на референдум. Тем не менее, по нашему мнению, институт народной правотворческой инициативы, несмотря на свою двойственную сущность, более тяготеет к формам непосредственного народовластия. Таким образом, крайне важно рассматривать генезис данного института в первую очередь через развитие последних.

Первоначально ввиду своей малочисленности общество не нуждалось в формировании представительных органов. Населением самостоятельно решались все вопросы, связанные как с материально-техническим и продовольственным обеспечением, так и с военными действиями или обороной, однако со временем, управленческая структура общества стала постепенно усложняться, породив в итоге современную модель народного представительства.

В Киевской Руси во многих землях-волостях действовало вече, которое представляло собой народное собрание, являвшееся составной частью социально-политического механизма древнерусского общества. «Вечевые сходы суть народные собрания в буквальном смысле слова. Состав вечевых собраний социально неоднороден: здесь встречаются как простые люди, так и “лучшие”, т. е. знатные. Нет досаднее заблуждения, чем то, согласно которому народ на вече являлся чем-то вроде послушной овечки в руках знати. Напротив, глас народный на вече звучал мощно и властно, вынуждая нередко к уступкам князей и прочих именитых “мужей”. С помощью веча, бывшего верховным органом власти городов-государств на Руси второй половины XI — начала XIII в., народ влиял на ход политической жизни в желательном для себя направлении» [10]. Таким образом, способ принятия решений на вечевых сходах фактически можно считать прообразом современного непосредственного нормотворчества.

С течением времени понятие «вече» стало использоваться в нескольких смыслах. Им обозначались совещания знати, собрания городских «меньших» людей, военные советы и даже заговоры и восстания. Так, из девяти сообщений о вече в Киевском своде XII в. Рюрика Ростис-

лавича, сохранившихся в составе Ипатьевской летописи, четыре относятся к Новгороду, причем известия 1140—1167 гг. указывают на вече в неразрывной связи с выступлениями новгородцев против своих князей, в сведениях под 1169 г. сообщается о тайных вече «по дворам» — заговорах, а под 1148 г. — о собраниях новгородцев и псковичей по инициативе князя для организации похода [2, с. 154]. Отсюда следует, что вече могло принимать решения, то есть осуществлять нормотворчество по самым серьезным и важным вопросам: оно объявляло войну и заключало мир, утверждало договоры и законодательные акты, приглашало и выгоняло князей.

Важнейшим событием, переломившим ход самостоятельного развития институтов управления обществом, стало монголо-татарское завоевание Руси. Нашествие татар впервые познакомило русские княжения с таким видом власти, которой надо было подчиняться безусловно. Институты прямой демократии были уничтожены или утратили свое значение.

После свержения монголо-татарского ига и постепенного собирания земель вокруг Московского княжества начался процесс укрепления самодержавия, который на долгое время прервал развитие институтов непосредственного народовластия. Данная тенденция продлилась и в советский период, когда уже в отсутствие монархии идеи о непосредственном народовластии были также маловостребованы.

Как уже было отмечено, народная правотворческая инициатива тесно связана с институтом права граждан на обращения в органы власти. История развития права граждан на обращения в России уходит корнями в период феодализма. Как известно, наиболее распространенной формой обращения к органам государственной власти в условиях российской самодержавия была челобитная — письменное или устное обращение одного или нескольких человек (иногда целых сословий), передаваемое в руки какого-либо должностного лица, вплоть до императора. «Первые попытки юридического регулирования порядка подачи челобитных относятся к XVII в. В частности, в гл. 10 “О суде” Соборного уложения 1649 г. содержится ряд статей (13—17 и др.), регламентирующих отдельные вопросы рассмотрения челобитий и ответственности недобросовестных жалобщиков» [4, с. 33]. Этим же и иным частным вопросам, связанным с процедурными вопросами





подачи и рассмотрения жалоб, посвященные иные статьи Уложения. «Челобитные стали одним из источников Новоторгового устава, подписанного царем Алексеем Михайловичем 22 апреля 1667 г. 14 июня 1763 г. Екатерина II подписала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя. 18 февраля 1905 г. Николай II подписал Именной высочайший Указ Правительствующему Сенату, которым он «признал за благо облегчить всем... верноподданным, радеющим об общей пользе и нуждах государственных, возможность непосредственно быть... услышанными», и возлагалось на Совет министров рассмотрение и обсуждение петиций, поступающих на Высочайшее Имя» [4, с. 33].

«В советский период социальная база института обращений была расширена, однако он не приобрел всеобщего характера. В содержании правового регулирования вытекающих из него правоотношений имел место классовый подход в виде механизма защиты прав трудящихся, обеспечения революционной законности и идей социализма. С развитием государства возрастало число органов, занимающихся работой с обращениями граждан. Преимущественно эта функция была сосредоточена в руках органов исполнительной власти, а правовое обеспечение их деятельности осуществлялось на уровне подзаконных актов» [4, с. 33].

В первые годы советской власти отсутствовали специальные нормативные акты, регламентирующие работу с обращениями граждан. Первым актом, относящимся к институту обращений, было Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов». Этим актом устанавливалась обязанность всех должностных лиц и учреждений Советского государства принимать обращения от «любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения». Основным же нормативным актом, регламентирующим порядок обращений граждан в органы власти, стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Данный указ закреплял правила, сроки рассмотрения обращений граждан, обязательные для всех органов власти и общественных организаций [1].

Впервые в истории нашей страны в ст. 49 Конституции СССР 1977 года провозглашалось, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и

общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе» [6]. Также закреплялось «право участвовать в управлении государственными и общественными делами, обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения» [6]. В свою очередь Конституция РСФСР 1978 г. в ст. 47 закрепила право граждан «участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей», а ст. 51 гласила, что «граждане Российской Федерации имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок» [5]. «Таким образом, институт жалобы, существовавший ранее и направленный на защиту частного интереса в административно-правовой форме, превратился в конституционный институт участия граждан в управлении делами общества и государства. При этом порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, установленный Указом Верховного Совета в новой редакции (от 4 марта 1980 г.), превратился в механизм реализации конституционного права граждан» [4, с. 33]. «Однако даже в том виде, в котором данное право получило отражение в Конституции СССР 1977 г., оно не полностью раскрывало содержание государственно-правового института обращений граждан, поскольку норма Основного Закона, с одной стороны, неоправданно сужала предмет обращений до предложений, направленных на улучшение деятельности государственных органов и общественных организаций. Граждане лишались одной из важнейших составляющих конституционного права на обращение — возможности защитить свои собственные интересы. Практически конституционно-правовой институт права граждан на обращения получил адекватное его содержанию конституционно-правовое закрепление лишь в Конституции 1993 г., в ст. 33 которой речь идет именно об обращении граждан, без раскрытия конкретных форм, причем направляемых во властные структуры: государственные органы и органы местного самоуправления» [4, с. 33].

Тем не менее Конституция СССР 1977 года и Конституция Российской Федерации 1993 года не закрепляют право народной правотворческой инициативы

как формы народовластия. Вместе с тем «Конституция Российской Федерации в ст. 3 провозглашает носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В качестве высшего непосредственного выражения власти народа Конституция России закрепляет референдум и свободные выборы, оставляя регламентацию других форм непосредственной демократии для федерального и регионально-республиканского законодательного регулирования» [7]. Первые шаги на пути регламентации данного института на федеральном уровне были сделаны с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ, который закрепил правотворческую инициативу граждан, как реализацию института народной правотворческой инициативы на муниципальном уровне. В разные периоды за время существования современной России принимались и до сих пор принимаются различные нормы по введению, конкретизации и отмене данного института в законодательствах субъектов РФ. Такая форма народовластия на данный момент закреплена в уставах (конституциях) 32 субъектов Российской Федерации, в некоторых также были приняты дополнительно специальные законы. Тем не менее законодательство о федеральном уровне народных правотворческих инициатив до сих пор отсутствует.

Определенным шагом в направлении создания данного механизма было принятие Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [8]. Однако российскую общественную инициативу нельзя в полной мере считать реализацией народной правотворческой инициативы, так как она не предусматривает обязательного рассмотрения инициативы в представительном органе в качестве законопроекта. Также процедура их подачи и рассмотрения осложнена большим количеством ступеней проверки, что создает условия для возможного отсеивания и торможения отдельных инициатив. Боль-

шой перечень запретов фактически исключает общественно-политическую сферу из тематик подачи инициатив, оставляя лишь повседневные и хозяйственные вопросы. Таким образом, российская общественная инициатива является одним из механизмов реализации электронной демократии, которая по способу реализации (как и ее зарубежные аналоги “We the people” и “E-petitions”) соответствует праву граждан на обращения (право петиций), что хоть и благотворно сказывается на демократическом развитии, однако не подменяет собой необходимость полноценной реализации народной правотворческой инициативы на общегосударственном уровне.

Таким образом, народная правотворческая инициатива на федеральном уровне в России пока что остается уделом будущего. Между тем данный вопрос неоднократно оказывался в фокусе внимания научных и государственных деятелей. Отдельные труды содержали ценные практические предложения по различным аспектам возможной ее реализации [3; 7].

Между тем, по нашему мнению, общественно-политические реалии современной России, выражающиеся в уменьшении роли представительных органов, а также в несовершенстве механизма принятия важнейших решений, создают острую необходимость в реализации народной правотворческой инициативы. Общество претерпело сильные изменения после вступления в постиндустриальную стадию развития, увеличилась мобильность населения, а также в том числе благодаря информационным технологиям, значительно ускорились вертикальные и горизонтальные связи. Таким образом, оптимальное развитие общества и государства на современном этапе становится возможно только в сбалансированном взаимодействии представительного и непосредственного народовластия. В свою очередь, введение данных новаций с одной стороны позволит увеличить эффективность, оперативность, адекватность и своевременность законотворческого процесса, а с другой, позволит укрепить формирующееся в России гражданское общество путем усиления причастности каждого гражданина к управлению обществом и государством.



## Литература

1. Адамова, Э. Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России / Э. Р. Адамова // Бизнес в законе. — 2008. — № 4. — С. 98—100.
2. Древности русского права : в 3 т. Т. 1. Территория и население / В. И. Сергеевич. — М. : Зерцало-М, 2013. — 544 с.
3. Кокотов, А. Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе / А. Н. Кокотов // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 11. — С. 60—63.
4. Комарова, В. В. Народная правотворческая инициатива: история и практика регулирования в регионах / В. В. Комарова // Юристъ. — 1999. — № 1.
5. Конституция РСФСР 1978 г. // Ведомости ВС СССР. — 1978. — № 15. — Ст. 407.
6. Конституция СССР 1977 г. // Ведомости ВС СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.
7. Нудненко, Л. А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» / Л. А. Нудненко, М. А. Попова // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 9. — С. 5—8.
8. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // СПС «Гарант». — URL: <http://base.garant.ru/70170942/> (Дата обращения 2 июля 2015).
9. Руденко, В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / В. Н. Руденко. — Екатеринбург : УрО РАН, 2003. — 476 с.
10. Фроянов, И. Я. Исторические реалии в летописном сказании о призвании варягов / И. Я. Фроянов // Вопросы истории. — 1991. — № 6. — С. 3—15.

**КУТЕЙНИКОВ Дмитрий Леонидович**, аспирант, кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Россия, 123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9. E-mail: [kuteynikov@me.com](mailto:kuteynikov@me.com)

**KUTEYNIKOV Dmitry Leonidovich**, PhD student, chair of constitutional and municipal law, O. E. Kutafin Moscow state law university. Russian Federation, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Bld. 19, Moscow, 123995. E-mail: [kuteynikov@me.com](mailto:kuteynikov@me.com)

For citation: **D. L. Kuteynikov**. The institution of popular lawmaking initiative in the history Russia

*Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 5(53).2015. pp. 52—56.*

