

Д. Л. Кутейников

## РЕАЛИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА НАРОДНОЙ ПРАВОВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

D. L. Kuteynikov

## IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTION OF PUBLIC LAWMAKING INITIATIVE ON THE LEVEL OF CONSTITUENT UNITS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*В статье проводится глубокий анализ правовых норм субъектов Российской Федерации, регулирующих механизм реализации гражданской законодательной инициативы как одной из форм института народной правотворческой инициативы.*

*Также проиллюстрированы актуальные вопросы и проблемы гражданской законодательной инициативы, выявлены тенденции ее развития. Приводятся примеры практической реализации данного механизма прямой демократии на основе опыта субъектов Российской Федерации.*

*Отдельно анализируются существующие в современной науке предложения по модернизации законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего реализацию гражданских законодательных инициатив.*

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

*The article profoundly analyzes the legal norms of constituent units of the Russian Federation which regulate the mechanism of the implementation of the civil legislative initiative as a form of the institution of public lawmaking initiative. The article also illustrates actual questions and issues of civil legislative initiative and reviews the tendencies of its development. Examples of practical implementation of this mechanism of direct democracy based on the experience of constituent units of the Russian Federation are also submitted.*

*The article individually presents the analysis of the existing in modern science suggestions to modernize the legislation of constituent units of the Russian Federation which regulate the implementation of civil legislative initiative.*

**Keywords:** civil legislative initiative, direct democracy, direct exercise of power by people, public lawmaking initiative.

Конституция Российской Федерации в статье 3 закрепляет 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» [4]. Среди институтов непосредственного осуществления власти народом в науке выделяются такие, как выборы, досрочный отзыв, референдум, плебисцит, всенародный опрос, всенародное обсуждение, общий сход избирателей, право петиций и народную правотворческую инициативу. Последняя представляет собой «право определенной группы избирателей предложить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению представительным органом». Одной из форм народной правотворческой инициативы (субинститутом) является гражданская законодательная





инициатива. Такая форма непосредственного народовластия на данный момент отсутствует на федеральном уровне, но закреплена в уставах (конституциях) 32 субъектов Российской Федерации и имеет самые разные названия: «правотворческая инициатива» (Республика Алтай); «народная законодательная инициатива» (Иркутская область); «народная правотворческая инициатива» (Липецкая, Амурская, Иркутская области); «народная инициатива (граждан)» (Томская область); «законодательная инициатива граждан» (Тамбовская, Волгоградская, Свердловская, Астраханская, Смоленская, Омская области); «гражданская инициатива» (Краснодарский край, Ростовская область); «гражданская законодательная инициатива» (г. Москва, Архангельская, Калининградская области); «краевая народная законодательная инициатива» (Алтайский край, Красноярский край). Необходимо отметить, что в отдельных субъектах Российской Федерации данный механизм прекратил свое существование. Так, соответствующий закон утратил силу в Ярославской области [6], а в закон Приморского края от 5 мая 1995 года № 5-КЗ «О Законодательном Собрании Приморского края» были внесены поправки, исключившие группу граждан, проживающих в Приморском крае, в количестве не менее 0,1 процента от граждан, обладающих избирательным правом, из субъектов законодательной инициативы [5]. В свою очередь, в Тюменской, Ростовской, Волгоградской областях недавно были приняты и вступили в силу законы о гражданских законодательных инициативах, в Республике Башкортостан соответствующий закон тоже был принят, вступил в силу с 1 марта 2015 года, в городе Санкт-Петербург на данный момент в законодательном (представительном) органе депутатом был инициирован соответствующий законопроект. Несмотря на большой разброс в названиях, в основу большинства региональных подходов положены общие начала, позаимствованные из права зарубежных стран.

Интерес вызывают и способы закрепления гражданской законодательной инициативы в законодательствах субъектов Российской Федерации. Так, в конституциях (уставах) всех перечисленных регионов имеются нормы, так или иначе устанавливающие данный механизм непосредственного народовластия. Первым способом является включение норм о гражданской законодательной инициативе только в региональные конституции (уставы). Основные законы одних субъек-

тов предусматривают лишь упоминание о данном институте (Кемеровская, Волгоградская области, Республика Алтай), в других — его детальную регламентацию (Томская область). Другим способом нормативного закрепления данного механизма является включение соответствующих норм, наряду с региональными основными законами, еще и в регламенты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Также, помимо конституций (уставов) и регламентов законодательных собраний, в отдельных субъектах нормы о данном механизме содержатся в законах о правовых актах и законах, регулирующих законодательный процесс. Еще одним способом регулирования является принятие специальных законов, регулирующих механизм осуществления гражданских законодательных инициатив. Такие законы на данный момент приняты в Республике Тыва, Алтайском и Красноярском краях, Архангельской, Иркутской, Калининградской, Нижегородской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Томской областях, а также в Москве. Также в отдельных субъектах, в частности в Свердловской области, общие положения о гражданской законодательной инициативе регулируются законом о референдуме. По содержанию данные законы обычно включают в себя регламентацию механизма реализации гражданской законодательной инициативы.

Необходимо отметить, что помимо чисто процедурных норм, нормативно-правовые акты отдельных регионов содержат развернутые понятия гражданских законодательных инициатив. Так, в уставе Алтайского края под краевой народной законодательной инициативой понимается внесенный обладающими активным избирательным правом гражданами Российской Федерации проект закона Алтайского края по предметам ведения Алтайского края или совместного ведения Российской Федерации и Алтайского края для последующего его принятия на референдуме Алтайского края или принятия Алтайским краевым Законодательным Собранием. Согласно уставу Брянской области гражданской 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. Законом Иркутской области предусмотрено, что народная правотворческая инициатива по принятию нормативных правовых актов области является формой непосредственного участия граждан Российской Федерации в осуществлении государственной власти области и представляет собой право граждан, место жительства которых расположено на территории области, вносить на рассмотрение Законодательного Собрания проекты нормативных правовых актов области.

Сам процесс реализации права на подачу гражданских законодательных инициатив условно можно разделить на несколько этапов. Количество данных этапов и их последовательность несколько различаются в законодательствах разных регионов, однако наиболее часто используется описанная ниже процедура.

Первым и самым важным этапом является процесс создания и разработки самих предложений и законопроектов. Данный этап характеризуется умственной деятельностью организаторов по выработке законопредложений или созданию законопроектов. На этом этапе будущие субъекты законодательной инициативы еще не вступили в конституционно-правовые отношения, поэтому на них еще не распространяются особые права и обязанности. В данный период ими могут разрабатываться абсолютно любые инициативы, однако, если организаторы заинтересованы в дальнейшей успешной реализации своих предложений, то их свобода творчества ограничивается некоторыми изъятиями, установленными законодательством субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что в целом к тематикам возможного выдвижения гражданских законодательных инициатив региональным законодательством предъявляются несколько групп требований. Во-первых, вносимый проект может содержать только вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации либо в ведении субъектов Российской Федерации. Во-вторых, инициативы не должны содержать предложения, которые могут быть направлены на ограничение или отмену общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод. В-третьих, в ряде регионов законодательно прямо исключаются следующие тематики:

— досрочное прекращение или продление срока полномочий государственных органов, органов местного само-

управления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в государственные органы и органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

— персональный состав государственных органов и органов местного самоуправления;

— вопросы об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

— принятие или изменение бюджета, бюджетов муниципальных образований и государственных внебюджетных фондов;

— административно-территориальное деление субъекта Российской Федерации;

— введение, изменение и отмена налогов и сборов, а также освобождение от их уплаты;

— полномочия государственных органов и органов местного самоуправления;

— принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

На втором этапе происходит официальное объявление о намерениях запуска процедуры реализации права на подачу гражданской законодательной инициативы. Так, законодательством большинства субъектов Российской Федерации для этого специально предусмотрено создание инициативных групп. Региональными законами может устанавливаться разное количество участников таких групп: 5 чел. в Калужской области, 20 чел. в Брянской, 50 чел. в Москве, 300 чел. в Алтайском крае. Также требования предъявляются и к их субъективному составу: непосредственно с законодательной инициативой могут выступить граждане, проживающие на соответствующих территориях и обладающие активным избирательным правом. Кроме того, предусматривается специальная процедура образования инициативных групп. Так, в большинстве регионов инициативные группы формируются собранием граждан, сходом или иной коллективной формой принятия решения. В частности, специальными законами Иркутской и Смоленской областей указывается, что правомочным на создание инициативной группы является общее собрание граждан численностью не менее 100 человек. После определения персонального состава инициативную группу необходимо зарегистри-





ровать в уполномоченном на то органе. По-разному решается вопрос о выборе уполномоченного органа. Нормативно-правовыми актами Архангельской, Калининградской, Тамбовской, Астраханской, Брянской, Пензенской, Свердловской, Томской областей эти функции возложены на региональный законодательный (представительный) орган. В Иркутской, Смоленской областях, Алтайском и Красноярском краях — на региональную избирательную комиссию. Особым образом данный вопрос был решен в Брянской области: инициативная группа регистрируется представительным органом муниципального образования на основании заявления, подписанного всеми членами инициативной группы.

Для регистрации инициативная группа должна предоставить в уполномоченный орган следующие документы: протокол собрания инициативной группы с решением о выдвижении гражданской законодательной инициативы, избрании председателя и заместителя председателя инициативной группы, список членов данной группы, обращение, проект нормативного акта и прилагаемые к нему документы.

После регистрации на инициативные группы начинает распространяться весь комплекс специальных прав и обязанностей. В частности, законами отдельных субъектов факт регистрации подтверждается выдачей инициативной группе регистрационного свидетельства, оформленного по специальной форме.

Особая ситуация складывается в Алтайском крае, где сначала заявляется ходатайство о возбуждении процедуры законодательной инициативы, которое должно быть подписано не менее чем тремястами гражданами, затем проводится экспертиза и публикация законопроекта, и лишь после этого создается инициативная группа. Также существуют определенные особенности и в законодательстве Калужской области, где гражданам не сначала должны заявить о возникновении данной инициативы и опубликовать ее проект, а лишь потом создавать инициативную группу. Важной особенностью законодательства Нижегородской области является отсутствие требования по созданию инициативных групп. Для реализации механизма подачи инициативы гражданам нужно лишь направить законопроект вместе с собранными подписями в региональный законодательный (представительный) орган.

Относительно содержания подаваемых инициатив в одних субъектах Российской Федерации установлена форма

постатейно составленного предложения проекта нормативного акта (Алтайский край, Брянская, Омская области, город Москва), а в других — либо положение о содержании инициативы не закреплено, либо не предъявляется жестких требований. В некоторых субъектах, где детально урегулирована процедура гражданской законодательной инициативы, приняты специальные формы бланков для подачи самих инициатив и сбора подписей.

На третьем этапе, когда инициативные группы зарегистрированы или иным образом приобрели соответствующие права, начинается процесс сбора подписей в поддержку гражданской законодательной инициативы. Так, численность в 100 тыс. человек установлена в Краснодарском крае; 50 тыс. человек в Москве; 10 тыс. человек в Свердловской, Брянской, Смоленской областях и Удмуртской Республике; 1 тыс. человек в Калужской, Астраханской областях и Республике Тыва; в Амурской и Томской областях она равняется 1% избирателей, проживающих в данном субъекте; 5% в Республике Хакасия.

Особая ситуация складывается в Краснодарском крае, в уставе которого существуют сразу две статьи, регулирующие вопросы подачи гражданских инициатив. Так, в статье 22 устанавливается, что население края может осуществлять гражданскую инициативу путем выдвижения предложений для рассмотрения Законодательным Собранием края в порядке гражданской инициативы от имени не менее чем 10 тысяч избирателей. Гражданская инициатива (коллективное обращение) не позднее чем в месячный срок подлежит рассмотрению Законодательным Собранием края. В свою очередь в статье 55 указано, что правом законодательной инициативы в Законодательное Собрание края обладают не менее 100 тысяч избирателей края, подписавших надлежащим образом коллективное обращение. Таким образом, в Уставе Краснодарского края существует некая неточность, которая фактически может неоднозначно трактоваться.

Также могут устанавливаться определенные периоды времени на сбор этих подписей: Иркутская область — 30 дней, Брянская и Тамбовская области — 2 месяца, Архангельская, Калининградская области — 60 дней, Омская и Пензенская области — 3 месяца.

Подписи могут собираться только среди граждан, обладающих активным избирательным правом, посредством внесения их в подписные листы, содержащие наименование законопроекта.

В отдельных субъектах существуют специальные формы данных листов. Гражданин ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина. Данные о гражданине, ставящем в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе гражданина лицом, собирающим подписи в поддержку гражданской законодательной инициативы. Указанные данные вносятся только рукописным способом. Подпись и дату ее внесения гражданин ставит собственноручно. Подписной лист заверяет своей подписью лицо, собиравшее подписи граждан, с указанием фамилии, имени, отчества, адреса места жительства, даты рождения, серии и номера паспорта (иного заменяющего документа) и уполномоченный представитель инициативной группы граждан.

При сборе подписей может проводиться агитация за или против соответствующего законопроекта, соответствующих поправок. Агитация может осуществляться с помощью средств массовой информации путем проведения агитационных публичных мероприятий, выпуска агитационных печатных материалов, а также с помощью информационно-телекоммуникационной сети Интернет и в иных не запрещенных федеральным законом формах.

По окончании сбора подписей законодательством отдельных регионов предусмотрен этап регистрации инициатив. Инициативная группа должна провести собрание, на котором подсчитывается общее количество собранных подписей, избираются члены группы, уполномоченные присутствовать при выборочной проверке правильности оформления подписных листов и достоверности представленных в них сведений, назначается лицо, уполномоченное осуществлять доработку проекта закона в соответствии с экспертными заключениями.

До принятия решения о регистрации гражданской законодательной инициативы инициативная группа вправе заявить письменный отказ от законодательной инициативы. Отказ должен быть подписан более чем половиной членов инициативной группы. В этом случае работа по регистрации гражданской инициативы прекращается. Поступившие от инициа-

тивной группы документы не возвращаются.

Вместе с тем необходимо отметить, что гражданские законодательные инициативы не регистрируются и не рассматриваются в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации или на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

На четвертом этапе уполномоченным органом производится проверка собранных подписей. Законодательством регионов по-разному решается вопрос о выборе ответственного органа. Так, в Алтайском, Красноярском краях, Смоленской, Тверской, Свердловской, Архангельской, Иркутской областях проверка правильности сбора подписей возлагается на региональную избирательную комиссию.

В Алтайском крае в целях проведения проверки достоверности подписей и сведений, указанных в подписных листах, Избирательная комиссия Алтайского края вправе использовать государственную систему регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации. Вместе с тем, согласно Положению «О Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации», сведения об избирателях, участниках референдума, содержащиеся в Регистре, могут использоваться для решения задач, не связанных с выборами, референдумами, в соответствии с федеральными законами. В свою очередь специальных законов в этой сфере на данный момент не существует.

В Смоленской и Тверской областях законодательством косвенно предусмотрена возможность использования непосредственно Государственной автоматизированной системы «Выборы». Так, в специальных нормативно-правовых актах указано, что проверка подписей осуществляется в соответствии с законами о референдуме, если иное не установлено данными актами. Тем не менее, согласно Федеральному закону от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”», использование автоматизированной системы для целей, не связанных с проведением выборов, возможно только в случаях, предусмотренных законом или нормативно-правовым актом Центральной избирательной комиссии. Таким образом, на данный момент использование ГАС «Выборы» при реализации механизма гражданской законодательной иници-





циативы на уровне субъекта Российской Федерации идет в разрез с федеральным законодательством.

Вместе с тем в Волгоградской, Калининградской, Нижегородской, Ростовской, Тамбовской, Тюменской областях, городе Москве, республиках Тыва и Башкортостан, а также в Еврейской автономной области предусмотрен иной механизм проверки собранных подписей. Так, законами данных регионов устанавливается, что подписи для проверки направляются в законодательный (представительный) орган соответствующего субъекта Российской Федерации. Важной особенностью законодательства Томской области является возможность привлечения на договорной основе «соответствующих организаций» с целью осуществления проверки правильности оформления подписных листов и достоверности представленных в них сведений.

Таким образом, региональными нормативными актами выработана другая концепция, которая позволяет не возлагать на избирательные комиссии полномочия по проверке подписей, что, в свою очередь, позволяет избежать нарушения избирательного законодательства. Тем не менее, по нашему мнению, использование ГАС «Выборы» при реализации института гражданской законодательной инициативы привело бы к повышению качества проверки подписей и уменьшению финансовых и временных затрат.

На пятом этапе иницируемый документ рассматривается на заседании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, который по окончании рассмотрения принимает итоговое решение. Рассмотрение гражданских законодательных инициатив в представительных органах субъектов РФ осуществляется в общем порядке, установленном для всех законопроектов, однако Устав Волгоградской области закрепляет, что «законопроекты и предложения, направленные в областную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы граждан, рассматриваются Думой в первоочередном порядке». Также законодательство Брянской области и Алтайского края устанавливает, что в случае неодобрения законопроекта, вынесенного путем гражданской законодательной инициативы представительным органом, такой законопроект автоматически должен быть вынесен на региональный референдум.

Более подробная информация о необходимом количестве подписей, численности инициативных групп, сроке сбора

подписей и наименованиях механизма гражданской законодательной инициативы в законодательствах субъектов РФ не закреплена.

Отдельно необходимо остановиться на опыте практической реализации механизма гражданской законодательной инициативы на уровне субъектов Российской Федерации. На данный момент такой опыт имеет Свердловская область. Так, 10 февраля 2010 г. в г. Первоуральске состоялось собрание граждан в помещении Первоуральского горкома КПРФ, на котором была избрана инициативная группа. На данном собрании были рассмотрены и утверждены в порядке народной законодательной инициативы три законопроекта<sup>4</sup>. В свою очередь представительный орган Свердловской области зарегистрировал эти инициативы со второго раза только после решения Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга от 29.04.2010. После этого проекты инициатив были переданы для публикации в «Областную газету», однако последняя отказалась их публиковать. После этого законопроекты были поданы уже депутатами Законодательного Собрания Свердловской области от партии КПРФ, но не в качестве гражданской законодательной инициативы. Вместе с тем законодательством Свердловской области установлено, что редакция «Областной газеты» не вправе отказать инициативной группе в публикации законопроекта, если ею выполнены все условия, предусмотренные настоящим Законом [7]. Однако законом не установлена конкретная ответственность за неисполнение закона как для редакции газеты, так и для остальных органов и организаций, уполномоченных на осуществление функций, от которых зависит процесс реализации гражданских инициатив. Тем не менее, данные препятствия могут быть преодолены судебными решениями, однако на это требуется большое количество времени, что в отдельных случаях может попросту лишить актуальности поданные инициативы. Таким образом, необходимо законодательно установить меру ответственности для органов и организаций за неисполнение возложенных на них законом обязанностей. В частности, Е. И. Бычковой предлагалось ввести следующую формулировку: «Нарушение срока принятия решения по проекту закона, внесенного в порядке законодательной инициативы, принятие немотивированного решения об отказе в рассмотрении проекта закона, недоведение до сведения инициативной группы результатов его рассмотрения

или совершение иного нарушения в процессе реализации инициативы является основанием для наступления дисциплинарной и административной ответственности» [1].

Схожий опыт имеется и в Москве. Так, 20 февраля 2013 года Московская городская Дума приняла постановление «Об отказе в регистрации инициативной группы по реализации права гражданской законодательной инициативы о принятии Закона города Москвы «О внесении изменений и дополнений в Законы города Москвы». Причиной отказа в регистрации данной инициативной группы стали существенные основания: не соблюдены требования ч. 4 и 5 ст. 1 Закона города Москвы № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве».

Также имеется еще одна попытка граждан по реализации своего права на подачу гражданских законодательных инициатив. Так, в Мосгордуму обратилась инициативная группа жителей с предложением о принятии городского закона «О применении отдельных способов проверки обоснованности установления, изменения или применения цен (тарифов) на коммунальные услуги». Причиной отказа в регистрации стало то, что законопроект дублирует значительное количество положений действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации и города Москвы, в том числе дословно, а также воспроизводит процедуры, установленные федеральным законодательством для федеральных органов исполнительной власти. Согласно ч. 4 ст. 1 Закона города Москвы № 64, вносимый в порядке гражданской законодательной инициативы проект закона города Москвы может содержать только вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и города Москвы либо в ведении города Москвы, и не должен быть направлен на ограничение или отмену общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод. Кроме того, законопроект наделяет орган исполнительной власти города Москвы в области государственного регулирования тарифов правом проводить проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на соблюдение требований федерального законодательства и законодательства города Москвы в части установления и (или) применения тарифов в сфере оказания коммунальных услуг. Вместе с тем, в соответствии со ст. 1 Закона города Москвы № 64 проект закона, вносимый в порядке реализации

права гражданской законодательной инициативы, не должен содержать вопросы о полномочиях органов государственной власти города Москвы. Таким образом, представительный орган отметил, что поданная законодательная инициатива не отвечает требованиям ст. 1 и 2 Закона города Москвы № 64, что является основанием для отказа в регистрации инициативной группы. Как заметил Председатель Мосгордумы Владимир Платонов, законодательная инициатива должна быть правильной, ясной и соответствовать федеральному и московскому законодательству [8].

В 2012 году в Избирательную комиссию Иркутской области инициативной группой граждан были предоставлены итоговые документы, в том числе подписные листы с необходимым количеством подписей граждан. Избирательной комиссией проводилась проверка подписей с использованием ГАС «Выборы». Документы осуществления народной законодательной инициативы были направлены в Законодательное Собрание Иркутской области, которым инициатива была отклонена.

Таким образом, несмотря на закрепление возможности подачи гражданских законодательных инициатив, во многих субъектах Российской Федерации на данный момент практически не существует реальной практики реализации гражданами своих прав относительно этого института. Такая ситуация возникла в силу целого ряда причин: во-первых, в законодательстве большинства регионов попросту отсутствует надлежащая нормативно-правовая база по реализации механизма гражданской законодательной инициативы; во-вторых, в большинстве регионов установлен довольно высокий порог необходимых к сбору подписей; в-третьих, данные проблемы связаны с низким уровнем гражданской активности населения и отсутствием реальной политической конфронтации.

Вместе с тем, по нашему мнению, в целях повышения эффективности реализации гражданской законодательной инициативы и института референдума в законодательстве необходимо установить взаимосвязь между этими формами непосредственного народовластия, «закрепить правовые механизмы, позволяющие трансформировать процедуру реализации гражданской законодательной инициативы граждан в процедуру выдвижения инициативы о проведении референдума» [2, с. 62]. В частности, в случае отказа представительных органов



в принятии проектов или предложений инициативные группы должны иметь право продолжить сбор подписей для трансформации гражданской законодательной инициативы в инициативу по проведению референдума.

Отдельно необходимо подчеркнуть необходимость на государственном уровне

принять модельный закон о гражданских законодательных инициативах в субъектах Российской Федерации, что позволит выработать единые сбалансированные требования по реализации данного механизма непосредственного осуществления власти народом.

## References

1. Bychkova, E. I. Teoretiko-pravovye voprosy ogranicheniya pravotvorcheskoi i zakonodatel'noi initsiativy grazhdan (na primere Moskvy) [Theoretical and Legal Issues of Restricting Law-Making and Legislative Initiative of Citizens (On the Example of Moscow)]/ E. I. Bychkova // *Sovremennoe pravo*. — 2013. — No. 5. — p. 31—33.
2. Vazhnov, S. S. Institut pravotvorcheskoi initsiativy grazhdan v sisteme narodovlastiya v Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. jurid. nauk [Institute of Law-Making Initiative of Citizens in the System of People Power in the Russian Federation]/ S. S. Vazhnov. Saratov, 2007.
3. KPRF «zapuskaet» narodnuyu zakonodatel'nyu initsiativu. Start v Sverdlovskoi oblasti [Communist Party of the Russian Federation Starts National Law-Making Initiative: Start is in Sverdlovsk Region]// *Sait obshcherossiiskoi politicheskoi partii KPRF*. — URL: [http://kprf.ru/rus\\_soc/75842.html](http://kprf.ru/rus_soc/75842.html) (date of access: February 7, 2015).
4. Nudnenko, L. A. Kontseptsiya Federal'nogo zakona «O narodnoi zakonodatel'noi initsiativy v Rossiiskoi Federatsii» [Concept of the Federal Law 'On National Law-Making Initiative in the Russian Federation']/ L. A. Nudnenko, M. A. Popova // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2008. — No. 9. — p. 5—8.
5. On the amendments in the Law of Primorsky Krai 'On Legislative Assembly of Primorsky Krai: Law of Primorsky Krai as of 24.06.2009 No. 464-KZ // *SPS «Konsul'tant Plyus»*. (In Russ.)
6. On procedure of realization of national law-making initiative: Law of Yaroslavl Region as of February 7, 2002 No. 8-z (ceased to be in force in accordance with provisions of the Law of Yaroslavl Region as of April 5, 2011 No. 7-z) // *SPS «Konsul'tant Plyus»*. (In Russ..)
7. On legal attacks in Sverdlovsk region: Law of Sverdlovsk region as of March 2, 1999 No. 4-OZ // *SPS «Konsul'tant Plyus»*. (In Russ.)
8. Prinyato postanovlenie ob otkaze v registratsii initsiativnoi gruppy [Decision on Refusal to Register an Initiative Group] // *Ofitsial'nyi sait partii «Edinaya Rossiya»*. — URL: <http://moscow.er.ru/news/2013/10/30/prinyato-postanovlenie-ob-otkaze-v-registracii-initsiativnoj-gruppy/> (date of access: February 7, 2015).

**КУТЕЙНИКОВ Дмитрий Леонидович**, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный университет им О. Е. Кутафина (МГЮА). 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: lebedev\_va@bk.ru

**KUTEYNIKOV Dmitry Leonidovich**, PhD student of the Department of Constitutional and Municipal Law of O.E. Kutafin Moscow State University. 9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow, 123995. E-mail: lebedev\_va@bk.ru



For citation: **D. L. Kuteynikov**. Implementation of the Institution of Public Lawmaking Initiative on the Level of Constituent Units of the Russian Federation  
***Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 51—58.***