

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Научная статья
УДК 342.572
DOI 10.18101/2658-4409-2021-4-29-34

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИДЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© **Васюткин Николай Ефремович**

старший преподаватель,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6
nickvas1985@mail.ru

Аннотация. Вопросы реализации законодательных идей в отечественной юридической литературе поднимались на протяжении продолжительного времени. В частности, российские ученые попытались определить понятие законодательной идеи, раскрыть некоторые формы ее реализации. На основе анализа юридической литературы и законодательства автором дается определение «законодательная идея», под которой понимается совокупность представлений и суждений относительно необходимости принятия закона, раскрывающих предмет, причины и цели законодательного регулирования общественных отношений, а также последствия принятия закона. В частности, предложено расширить данное определение, включив предложения, полученные в ходе публичных обсуждений законопроектов.

Автором раскрываются некоторые вопросы истории правового регулирования реализации гражданами законодательной идеи в Российской Федерации. По итогам анализа законодательства выделено несколько форм реализации законодательной идеи — предложение как вид обращений граждан, законодательное предложение и народная законодательная инициатива. Сложность заключается в том, что данные консультативные институты непосредственной демократии практически не взаимосвязаны между собой. Внесено предложение по совершенствованию механизма реализации гражданами законодательных идей, который может иметь непрерывный цикл — от обращений граждан до реализации ими народной законодательной инициативы.

Ключевые слова: законотворчество, законодательная идея, идея законопроекта, обращение граждан, законодательное предложение, демократизация законотворчества, законодательная инициатива граждан, законопроект, всенародное обсуждение законопроекта.

Для цитирования

Васюткин Н. Е. К вопросу о реализации гражданами законодательных идей в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2021. Вып. 4. С. 29–34.

В юридической литературе отечественными учеными давно предприняты попытки дать определение понятия «законодательная идея» (или «идея законопроекта»), под которой понимается:

– совокупность общих мнений и суждений относительно предмета регулирования будущего закона, его целей, последствий возможного принятия нового закона [9, с. 84];

– самостоятельный прием юридической техники на начальном этапе законотворческого процесса, представляющий собой систему теоретически обоснованных, практически апробированных либо выработанных на основе здравого смысла суждений о настоятельной потребности в документе, предмете и методах правовой регламентации, ближайших и отдаленных целях акта, ожидаемом результате [4, с. 29];

– рациональный прием проектирования качественных и эффективно действующих законов, а также способ выражения определенных практических действий, связанных с уяснением и решением вопроса о разработке и издании конкретного законодательного акта [1, с. 67].

Обобщая вышеизложенные определения, можно раскрыть понятие законодательной идеи как совокупность представлений и суждений относительно необходимости принятия закона, раскрывающих предмет, причины и цели законодательного регулирования общественных отношений, а также последствия принятия закона. С возникновением и оформлением законодательной идеи начинается законотворческий процесс, а именно этап получения одобрения со стороны органов публичной власти в отношении подготовки законопроекта, и завершается разработкой законопроекта. Необходимо отметить, что данный этап многими учеными не включается в классическое понимание законодательного процесса, который начинается с реализации права на законодательную инициативу. Однако данный этап имеет существенное значение для населения с целью решения общественно значимых проблем путем принятия соответствующего закона.

Вопросы взаимодействия граждан и органов публичной власти в сфере законотворчества на этапе сбора и обобщения предложений по совершенствованию законодательства были предметом правового регулирования еще в советский период. Классическим инструментом реализации гражданами своих законодательных идей считается институт обращений граждан, а именно такая его разновидность, как предложение. В советский период граждане могли направить в государственные органы и общественные организации предложения, подлежащие рассмотрению в течение одного месяца согласно указу Президиума ВС СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», а в 1989 г. ст. 124 Регламента Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР было предоставлено право гражданам на внесение законодательного предложения, которое могло быть реализовано ими через органы и лица, обладающие правом законодательной инициативы. Однако каких-либо требований к оформлению законодательного предложения и порядку его рассмотрения регламент не устанавливал [7, с. 45].

Следует отметить, что в советский период с 20-х гг. XX в. достаточно активно применялась другая форма участия граждан в законотворческой деятельности государства — всенародные обсуждения, с помощью которых граждане могли внести свои предложения, поправки и дополнения к законопроектам [8]. Можно ли данные предложения отнести к законодательным идеям? В настоящий момент сложилось представление в юридической науке, что законодательная идея имеет целью принятие нового закона, а не обсуждение законопроекта. В свою очередь

предложение, высказанное на публичном обсуждении законопроекта, имеет цель — внести суждение и представление об эффективном варианте законодательного регулирования. Вполне возможно выделить два варианта реализации законодательной идеи — относительно необходимости принятия закона или совершенствования законопроекта. Но данный вопрос дискуссионный и требует отдельного рассмотрения.

Главной задачей при реализации гражданами законодательных идей является выстраивание взаимоотношений между гражданами и парламентом в целях совершенствования законодательства, где граждане выступают субъектом законотворчества. Им необходимо лишь реализовать свою законодательную идею при минимальных формальных правовых процедурах и затратах (временных и материальных).

На наш взгляд, имеется основание полагать об установлении правовых гарантий, условиях и механизме реализации гражданами законодательных идей с самого зарождения ее и до внесения законопроекта. При этом следует отметить, законодательная идея может постепенно и поэтапно развиваться, облачаться в те или иные формы непосредственной демократии на той или иной стадии законотворческой деятельности.

На начальном этапе законодательная идея появляется у одного гражданина или небольшой группы, которые могут ее реализовать путем внесения в орган публичной власти, занимающийся законопроектной деятельностью в виде:

а) предложения как разновидности обращения граждан. Тем более федеральный законодатель определил предложение как рекомендацию гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов¹. Данное предложение может быть внесено в устной или письменной формах, а также в форме электронного документа. Единственным недостатком данной формы является тот факт, что федеральный законодатель слабо увязал результаты рассмотрения обращения с законопроектной деятельностью. Например, итогом положительного рассмотрения обращения могло быть включение предложения в план законопроектной работы данного органа. Желательным было бы установление гарантий осуществления контроля со стороны граждан за ходом реализации их предложения при законопроектной деятельности;

б) наказа избирателей, под которым понимается поручение избирателей депутату и соответствующему представительному органу власти по вопросу общественного значения, требующему решения данного органа либо иного компетентного органа [2, с. 475]. По мнению Э. В. Алимова, наказания избирателей не стоит смешивать с предложениями граждан, т. к. данные институты имеют различную правовую природу, более того, наказания направлены на решение социально-экономических и хозяйственных задач избирательного округа, нежели на законотворческую деятельность [3]. Рассматривая соотношение народной законодательной инициативы и наказов избирателей, С. С. Важнов отмечает общую природу данных институтов, которые в данном случае направлены на взаимодействие между населением и парламентом в сфере правотворческой деятельно-

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

сти, но при этом действуют параллельно [5, с. 67]. Мы согласимся с данной точкой зрения, т. к. указы избирателей могут быть использованы гражданами как формы коммуникации граждан с их депутатами, в том числе в сфере законоотворчества.

В случае отказа от поддержки предложения или наказа избирателей законодательная идея может получить свое развитие в виде законодательного предложения (гражданской инициативы), внесенного субъектом законодательной инициативы или в парламент. В ряде регионов предусмотрена реализация законодательного предложения путем внесения в парламент:

а) гражданской инициативы с необходимым сбором 20000 подписей граждан в течение 60 дней после регистрации инициативной группы в количестве не менее 20 человек (Ростовская область)¹;

б) через депутата народной правотворческой инициативы (Калужская область). Для этого необходимо формирование инициативной группы в количестве не менее 5 человек, ее регистрация в парламенте в заявительном порядке, сбор не менее 1000 подписей².

Отдельно следует отметить Сахалинскую область, которая предусмотрела право лицам, не являющимся субъектами законодательной инициативы, коим являются граждане, вносить законодательное предложение в парламент³. При этом региональный законодатель не предусмотрел какие-либо требования по сбору подписей граждан для поддержки законодательного предложения. Также можно выделить Алтайский край, где предусмотрено внесение гражданами в количестве 300 человек петиции органам публичной власти в виде предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, имеющих общественное значение⁴.

В отличие от предложения как разновидности обращения граждан к законодательному предложению со стороны законодателей предъявлены требования по ее содержанию. Оно должно быть оформлено в виде пояснительной записки о необходимости принятия закона и его цели, отражающей состояние действующего законодательства в соответствующей сфере общественных отношений, основные положения предполагаемого законопроекта и возможные последствия принятия закона [9, с. 14]. Данное обстоятельство требует интеллектуальных усилий со стороны инициаторов законодательного предложения, а в организационной части оно сложнее, т. к. необходимо собрать подписи избирателей в его поддержку.

¹ О гражданской инициативе в Ростовской области: областной закон Ростовской области от 03.03.2014 г. № 121-ЗС (ред. от 29.06.2016). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

² О народной правотворческой инициативе: закон Калужской области от 03.06.1996 г. № 24 (ред. от 11.01.2011). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

³ О законодательной деятельности в Сахалинской области: закон Сахалинской области от 03.04.2000 г. № 168 (ред. от 06.10.2020). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

⁴ О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края: закон Алтайского края от 26.12.2006 г. № 152-ЗС (ред. от 02.03.2018). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

С учетом сложившейся законодательной практики, особенностей реализации гражданами законодательного предложения в законотворческой деятельности имеется основание выделить законодательное предложение граждан в самостоятельное право и отдельный правовой институт, особую стадию законотворческого процесса, имеющее разные задачи и механизм реализации. В советское время Д. А. Ковачев отмечал, что законодательное предложение тесно связано с правом правотворческой инициативы, но по своей природе не является этим правом [10, с. 51].

В случае отказа от разработки законопроекта граждане могут самостоятельно подготовить законопроект и внести его в парламент путем реализации народной законодательной инициативы.

В крайнем случае если парламент отклонил законопроект по соображениям нецелесообразности, то граждане могут инициировать проведение референдума, но уже без процедуры сбора подписей. Или, как отметил С. А. Авакьян, в Российской Федерации возможно предусмотреть институт принятия нормативных актов посредством народной инициативы [2, с. 469]. Но данные варианты развития событий требуют детального изучения данного вопроса.

На наш взгляд, именно такая процедура реализации гражданами своей законодательной идеи отвечает принципу демократизации законотворческой деятельности, предусматривает специфику законотворческой деятельности и отдельных институтов непосредственной демократии, которые могли быть использованы на том или ином этапе законотворческой деятельности. Следует отметить, что институт народной законодательной инициативы по своей сути должен начинать работать тогда, когда такие консультативные институты непосредственной демократии, как обращения граждан, наказы избирателей и законодательные предложения, не были в должной мере услышаны либо не получили необходимой и своевременной поддержки среди субъектов законодательной инициативы (депутаты, высшее должностное лицо региона, представительные органы местного самоуправления и др.).

Литература

1. Абрамова А. И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12(168). С. 65–72. Текст: непосредственный.
2. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т. 1. 863 с. Текст: непосредственный.
3. Алимов Э. В. Конституционно-правовое регулирование института наказа избирателей в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2017. 210 с. Текст: непосредственный.
4. Баранов В. М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 28–39. Текст: непосредственный.
5. Важнов С. С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народо-властия в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2007. 225 с. Текст: непосредственный.
6. Васюткин Н. Е. Законодательное предложение: теория и практика // Современное право. 2019. № 3. С. 9–14. Текст: непосредственный.
7. Васюткин Н. Е. Проблемы и перспективы реализации гражданами законодательных предложений в субъектах Российской Федерации // Жизнь права: правовая теория, правовая традиция и правовая реальность: материалы VI Международной научно-

практической конференции (Краснодар, 19 июня 2021 г.). Краснодар: Изд-во Кубанск. гос. ун-та, 2021. С. 43–47. Текст: непосредственный.

8. Васюткин Н. Е. Всенародные (общественные) обсуждения законопроектов в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Бурятия) // *Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии*. 2021. № 7–3. С. 224–230. Текст: непосредственный.

9. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / под редакцией Р. Ф. Васильева. Москва, 2000. 317 с. Текст: непосредственный.

10. Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства: вопросы теории. Москва: Юридическая литература, 1977. 112 с. Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 24.11.2021; одобрена после рецензирования 26.11.2021; принята к публикации 14.12.2021.

MORE ON IMPLEMENTATION OF LEGISLATIVE IDEAS
BY CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Nikolay E. Vasyutkin

Senior Lecturer of Constitutional, Administrative
and Municipal Law Department,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia
nickvas1985@mail.ru

Abstract. Domestic legal literature has been brought up the issues of implementing legislative ideas for a long time. In particular, Russian scientists have made an attempt to define the concept of a legislative idea, revealed some forms of implementation of legislative ideas. Based on the analysis of legal literature and regulations, we give a definition of "a legislative idea", which is understood as a set of ideas and judgments, regarding the need to adopt a law, and revealing the subject, reasons, goals of the legislative regulation of public relations, as well as the consequences of adopting the law. In particular, it is proposed to expand this definition by including proposals received during the public discussions of draft laws.

We also have considered some issues on the history of regulating the implementation of legislative ideas by citizens of the Russian Federation. Based on the analysis of legislation, we have identified several forms of implementation of legislative ideas — a proposal as a type of citizen appeals, a legislative proposal and a popular legislative initiative. But, unfortunately, these consultative institutions of direct democracy are practically not connected with each other. In the article we have proposed to improve the mechanism for implementing legislative ideas by citizens, which can be continuous — from citizen appeals to the implementation of the people's legislative initiative.

Keywords: legislative drafting, legislative idea, draft plan for a law, citizen appeals, legislative proposal, democratization of legislative drafting, legislative initiative of citizens, draft law, all-people's discussion of a draft law.

For citation

Vasyutkin N. E. More On Implementation of Legislative Ideas by Citizens of the Russian Federation. *Bulletin of Buryat State University. Law*. 2021; 4: 29–34 (In Russ.).

The article was submitted 24.11.2021; approved after reviewing 26.11.2021; accepted for publication 14.12.2021.