



УДК 1342.572:342.71 (100)

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН КАК ГАРАНТИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ЗАРУБЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ

**Е. А. ОГНЕВА**

*Брянский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)*

*e-mail: ogneva-elena@yandex.ru*

В статье рассматривается зарубежный опыт реализации правотворческой инициативы граждан. Проводится компаративный анализ порядка и условий ее осуществления, а также законодательного механизма закрепления. Автор отмечает, что правовое регулирование правотворческой инициативы граждан служит одним из показателей развития гражданского общества и является важнейшей гарантией реализации прав человека.

Ключевые слова: общественная (народная) правотворческая (законотворческая) инициатива граждан; общественный контроль; пропозитивный референдум; «петиционный» референдум; права человека.

В последние годы в России все более широкое распространение получает такой способ правовой защиты граждан как их собственная правотворческая инициатива. В этой связи изучение богатого зарубежного опыта регулирования народной правотворческой инициативы позволяет глубже понять правовую природу института народной правотворческой инициативы, его предназначение в современном обществе, а в конечном итоге избежать ошибок в процессе закрепления данного института в российском законодательстве.

В зарубежных государствах понятие и сам механизм реализации правотворческой инициативы граждан сформировались гораздо раньше, чем в России. При этом зачастую механизм осуществления данной формы общественного контроля тесно связывают, а иногда и отождествляют с такими формами непосредственного осуществления народом своей власти, как референдум и обращения граждан, в частности с петицией (например, в Швейцарии).

Институт общественной правотворческой инициативы, как это предусмотрено законодательством ряда зарубежных стран, предполагает наличие проекта, подписанного определенным числом граждан, который обязателен к рассмотрению парламентом. В этом отношении от общественной правотворческой инициативы отличается так называемый «законодательный почин», предусматривающий обращение в средствах массовой информации, на митинге, в письме или иным способом практически любого лица или группы лиц к законодательным органам государственной власти с предложением принять определенный нормативный правовой акт, причем в большинстве случаев детально разработанный проект уже содержится в качестве приложения. Данная форма обращения никакой обязанности для соответствующих законодательных органов не влечет.

*Первые формы реализации народной законотворческой инициативы (отметим, содержащие минимальные требования к численности инициативной группы: единственный инициатор) за рубежом уходят корнями в античность: например, в Спарте на протяжении трех столетий действовал закон Ликурга, согласно которому каждый свободный гражданин мог выступить с законодательной инициативой. Однако в случае, если законопроект не принимался большинством граждан, инициатора казнили через повешение. Позднее, в эпоху Средневековья, подобная возможность выдвижения проекта нормативного правового акта «снизу» отсутствовала и вновь начала возрождение лишь с постепенным развитием парламентаризма.*

В настоящее время общественная правотворческая инициатива получила широкое признание в США, Германии, Швейцарии, Италии, Испании. Данный институт



предусмотрен также конституциями Польши, Словении, Румынии, Латвии и Литвы. Тем не менее, в ряде стран общественная правотворческая инициатива не нашла должного признания. Так, в Италии с 1947 г. в таком порядке был принят лишь один закон, хотя здесь ежегодно принимается около 300 законов<sup>1</sup>.

В каждой стране установлены свои требования к количеству граждан, участвующих во внесении в законодательный (представительный) орган проекта нормативного правового акта, а также инициативной группе по его выдвижению. Как правило, это число соответствует количеству подписей, необходимых для инициирования референдума. Подлинность необходимых для внесения проекта подписей граждан подлежит проверке и удостоверяется уполномоченными на то должностными лицами либо нотариусом. Затем проект передается в законодательный (представительный) орган власти и рассматривается им в соответствии с обычно установленной процедурой.

Общим для большинства стран является требование содержательного соответствия. Общественная правотворческая инициатива не допускается по вопросам, подлежащим рассмотрению на референдуме, по международным вопросам и по вопросу конституционной реформы.

В нормативных правовых актах ряда стран закреплено, что граждане, осуществляющие общественную правотворческую инициативу, должны представлять различные районы страны в определенной пропорции. Соблюдение этого условия позволяет говорить об общегосударственном, а не местном характере инициативы. К примеру, в Бразилии инициативная группа должна представлять не менее 5 штатов из 26, в Румынии – не менее 1/4 общей численности субъектов<sup>2</sup>. Как правило, срок сбора подписей обычно составляет не более шести месяцев.

Одной из наиболее активно применяющих данный институт на практике стран является Швейцария: за период с 1848 г. по 2008 г. проведено 162 референдума на федеральном уровне. В Швейцарии общественная правотворческая инициатива по частичному пересмотру Конституции может исходить от инициативной группы численностью не менее 100 тысяч граждан. В случае если высший законодательный орган государственной власти одобряет представленный «в общих выражениях» проект общественной инициативы, то далее следует непосредственный пересмотр Конституции в указанной части, после чего Конституция выносится на голосование народа и кантонов. Если же федеральное собрание отклоняет инициативу, то она автоматически выносится на голосование народа, который принимает решение о необходимости данной инициативы. При подтверждении необходимости внесения изменений в Конституцию по итогам проведенного голосования Федеральное собрание подготавливает проект, требуемый инициативой<sup>3</sup>.

В Испании общественная правотворческая инициатива может осуществляться по предложению 500 тыс. граждан. Помимо высокого количественного «барьера», в стране существуют и содержательные ограничения. Так, не допускается внесение проектов относительно норм, регулируемых «органическими» законами, в том числе в отношении основных прав и свобод, всеобщего избирательного права, статусов автономных сообществ и иных областей, предусмотренных конституцией, а также в отношении помилования, налоговой, бюджетной, экономической политики, международных отношений. Кроме того, исключается общественная правотворческая инициатива и в отношении пересмотра Основного закона страны<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2001. № 2. – С. 307.

<sup>2</sup> Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // *Lex Russica = Русский закон*. 2006. Т. LXV. № 3. – С. 462.

<sup>3</sup> См.: Матвеева Т. Д. Референдумы – образ жизни швейцарцев // *Международная жизнь*. 1995. № 9. – С. 86-91.

<sup>4</sup> Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2001. № 2. – С. 309.

В Австрии общественная правотворческая инициатива может быть внесена через посредничество центральной избирательной комиссии в нижнюю палату парламента – Национальный совет при поддержке 100 тыс. граждан или 1/6 населения трех земель, обладающих правом голоса<sup>5</sup>.

Народная инициатива в Италии, согласно ч. 2 ст. 71 Конституции страны, осуществляется посредством внесения в одну из палат Парламента постановочного проекта от имени не менее 50 тысяч граждан<sup>6</sup>. Проверку и подсчет подписей инициативной группы осуществляет сама Палата. Важное значение приобретает также региональный опыт отдельных областей Италии, в которых вопросы общественной правотворческой инициативы решаются с помощью так называемого «пропозитивного референдума», предполагающий рассмотрение проекта общественной инициативы, не одобренной парламентом<sup>7</sup>.

*Так, к примеру, 14 марта 2006 года вступил в силу Закон области Валле д'Аоста, устанавливающий, что результат народного голосования на пропозитивном референдуме имеет обязательную силу. В поддержку проекта общественной инициативы, выносимого на пропозитивный референдум, необходимо собрать подписи не менее 5% граждан, имеющих право голоса. Референдум считается состоявшимся, если в нем приняли участие не менее 45% граждан, имеющих право голоса. Законопроект принимается простым большинством голосов и вступает в силу после опубликования в официальном бюллетене области<sup>8</sup>.*

Первый пропозитивный референдум был проведен в области Джунта в Италии 18 ноября 2007 года. Однако на референдум пришли только 28 000 граждан из 100 000 граждан, обладающих правом голоса, то есть 28% при низшем пороге явки в 45%. Тем не менее, за 4 проекта, предложенных инициаторами, проголосовало около 95% участников голосования<sup>9</sup>.

Подобный закон принят в Коммуне Суверето, статья 46 которого закрепляет возможность проведения пропозитивного референдума. Согласно этому закону, проекты общественной инициативы, отклоненные Советом Коммуны, могут стать предметом пропозитивного референдума, для инициирования которого необходимо желание не менее 300 граждан (или лиц без гражданства), проживающих, работающих или обучающихся в Коммуне и достигших 16 лет.

В Германии общественные или гражданские правотворческие инициативы как институт закрепились повсеместно на коммунальном и земельном уровнях с начала 1990-х годов. В 1993-1994гг. пять восточных земель включили гражданские правотворческие инициативы и плебисциты во вновь принятые коммунальные уставы. Уже к 1997 году «прямая демократия» в землях была введена повсеместно. В настоящее время граждане Германии все активнее пользуются этим инструментом, дающим возможность напрямую решать насущные политические вопросы. В числе лидеров – Бавария: в течение 22 месяцев со дня вступления в силу соответствующего закона было проведено почти 220 плебисцитов и зафиксировано более 330 общественных правотворческих инициатив. Тем не менее в некоторых землях данный институт использовался слабо, например, в Баден-Вюртемберге за 35 лет было инициировано

<sup>5</sup> Конституция Австрии. Ч. 2 ст. 41 // Конституции государств мира: Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL://<http://worldconstitutions.ru/archives/160/3> (дата обращения: 10.06.2013 г.)

<sup>6</sup> Конституция Итальянской Республики / Конституции зарубежных государств. Сост. Маклаков В. В. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 259.

<sup>7</sup> Термин используется Е.А. Хохловой (от итал. *il referendum proposotivo*). По аналогии с применением термина «аброгативный референдум» во многих учебниках и монографиях по конституционному праву зарубежных стран от итал. *il referendum abrogativo* // Хохлова Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. – С. 56-61.

<sup>8</sup> Халиков М. И., Гимаев И. З. Формы реализации общественного мнения в системе современного государственного управления // Евразийский юридический журнал. 2012. № 52. – С. 155-156.

<sup>9</sup> Хохлова Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. – С. 56-61.



всего 197 гражданских законодательных инициатив. Отдельные федеральные земли снижают барьер для принятия к рассмотрению общественной правотворческой инициативы с 20 до 10 процентов граждан, обладающих правом голоса<sup>10</sup>.

В США аналогом общественной правотворческой инициативы выступает «петиционный референдум» – референдум, проводимый по требованию законодательно установленного числа граждан, обладающих правом голоса и подписавших петицию о принятии, изменении или отмене соответствующего закона<sup>11</sup>. Данная форма нашла признание в большинстве штатов, установивших, тем не менее, различные количественные барьеры: так, число необходимых подписей под петицией в Массачусетсе составляет всего 2%, в Мэриленде – 3%, в Аризоне, Калифорнии, Кентукки, Колорадо, Мичигане – 5%, в других штатах – до 15-20%<sup>12</sup>. В петиционном референдуме совмещаются два института непосредственной демократии – общественная правотворческая инициатива и референдум.

В Бразилии право законодательной народной инициативы было закреплено Конституцией в 1988 г. (§ 2 ст. 61). Согласно действующему бразильскому законодательству, для инициирования законопроекта необходимо собрать в целом по стране не менее 1% подписей граждан, обладающих правом голоса, проживающих как минимум в 5 штатах, при этом в каждом из них не менее 0,3% избирателей. По некоторым вопросам (например, организация судов, администрации, вооруженные силы и др.) гражданская правотворческая инициатива не может осуществляться. Тем не менее, фактического использования этого права на общенациональном уровне в Бразилии пока не состоялось. При этом на уровне штатов и муниципальных образований для издания нормативных актов может быть применен институт, аналогичный народной законодательной инициативе общенационального уровня<sup>13</sup>.

В Колумбии общественная законодательная инициатива может осуществляться по предложению 5% от общего числа граждан, имеющих право голоса.

*В Польше народная законодательная инициатива может осуществляться по предложению 100 тысяч избирателей. В Венгрии и Перу – по предложению 50 тысяч избирателей.*

Граждане Евросоюза могут быть инициаторами законодательного процесса, напрямую выдвигать законопроекты и формировать законодательную повестку ЕС: Лиссабонский Договор от 13.12.2007 г. о внесении изменений в учредительные договоры ЕС закрепил гражданскую инициативу как форму прямого участия граждан Союза в политике ЕС. В соответствии со ст. 11 указанного договора, не менее одного миллиона граждан Евросоюза, являющихся национальными представителями определенного количества государств-членов ЕС, могут взять на себя инициативу и предложить Европейской Комиссии, в соответствии с ее полномочиями, направить любое соответствующее предложение по тем вопросам, по которым граждане считают необходимым принять законодательный акт ЕС в целях исполнения положений учредительных договоров. Европейская Комиссия обязана рассмотреть заявление с просьбой ввести тот или иной нормативно-правовой акт, если заявление подписано хотя бы одним миллионом граждан. Инициировать процесс реализации права гражданской инициативы могут как граждане, так и организации. Заявление должно быть зарегистрировано в Европейской Комиссии, а также существует условие об опубликовании отчета, в котором будет содержаться информация о финансировании и о тех, кто поддерживает такую инициативу. После регистрации организаторы получают один год для сбора подписей, который может проходить как непосредственно при личном участии, так и через Интернет. Европейская Комиссия подгото-

<sup>10</sup> Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2001. № 2. – С. 324-325.

<sup>11</sup> Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. «Право». 1991. № 5. – С. 56.

<sup>12</sup> См.: Tomas E. Cronin. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, and London, 1989. – P.51.

<sup>13</sup> Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: Норма, 2004.



вила ряд технических предложений по осуществлению гражданской инициативы. Одним из предложений Европейской Комиссии стало условие о том, что 1/3 всех государств должна принять участие в реализации гражданской инициативы. Это означает, что граждане как минимум девяти государств, входящих в ЕС, должны подписать заявление. Количество подписей от каждого государства зависит от количества населения: в маленьких государствах-членах необходимо меньшее количество подписей, в крупных – не менее 0,2% от количества населения<sup>14</sup>.

*На территории постсоветского пространства рассматриваемый институт также получил распространение и признание. Например, закон Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» от 26 ноября 2003 г. № 248-З устанавливает, что право законодательной инициативы принадлежит гражданам Республики Беларусь, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. Право законодательной инициативы о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции Республики Беларусь принадлежит не менее чем 150 тысячам граждан. Гражданами, выступающими с предложением о внесении проекта закона в Палату представителей, должна быть образована инициативная группа по реализации права законодательной инициативы в количестве не менее 100 человек.*

Право подавать законопроекты предоставляется и гражданам Украины при условии, что они соберут в поддержку 100 тысяч подписей (не менее чем в пяти областях и не менее чем по 15 тысяч в каждой из них). Соответствующий проект закона «О внесении изменений в закон «О Кабинете министров» был внесен в Верховную раду 4 апреля 2012 года. При этом законодательная инициатива не может распространяться на вопросы территориального устройства государства, налогов, бюджета и амнистии.

В Грузии общественная законодательная инициатива может осуществляться по предложению 30 тысяч избирателей.

Существуют также примеры государств с отсутствием института народной законодательной инициативы, среди них имеются развитые страны с очень богатой демократической историей. Так, во Франции, Великобритании, Индии институт общественной правотворческой инициативы не применяется. Законодательная инициатива в Великобритании принадлежит только членам парламента. Всякое законодательное предложение должно быть облечено в форму законопроекта (билля), причем представляемый в парламент законопроект должен соответствовать установленной форме.

Даже исходя из опыта развитых стран с сильнейшими демократическими традициями, очевидно, что осуществить законодательную инициативу гражданам, оставив её положения нетронутыми, чрезвычайно сложно. Более того, даже в политически активном и социально ответственном обществе не просто найти ресурс для воплощения идей отдельных граждан и организаций, если эти идеи не встречают поддержки во властных структурах. В отдельных странах общественная правотворческая инициатива не популярна в силу традиций и доверительного отношения к представительным органам, в других государствах общество просто не готово осуществлять законотворческие функции.

В целом же следует отметить, что в большинстве стран, признавших и законодательно закрепивших механизм функционирования института правотворческой инициативы, граждане обладают реальной возможностью защиты своих интересов и прав посредством участия в управлении делами государства, что, в свою очередь, свидетельствует о развитом гражданском обществе и достаточно эффективном государстве.

#### Список литературы

1. Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2001. № 2. С. 303-342.

<sup>14</sup> Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (Подписан в г. Лиссабоне 13.12.2007) [англ.] // Official Journal of the European Union C. 306, 17.12.2007.



2. Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // *Lex Russica = Русский закон*. 2006. Т. LXV. № 3. С. 459-473.
3. Матвеева Т. Д. Референдумы – образ жизни швейцарцев // *Международная жизнь*. 1995. № 9. С. 86-91.
4. Конституция Австрии. Ч. 2 ст. 41 // Конституции государств мира: Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL://<http://worldconstitutions.ru/archives/160/3> (дата обращения: 10.06.2013 г.)
5. Конституция Итальянской Республики / Конституции зарубежных государств. Сост. Маклаков В. В. – М.: Волтерс Клувер, 2007.
6. Хохлова Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 56-61.
7. Халиков М. И., Гимаев И. З. Формы реализации общественного мнения в системе современного государственного управления // *Евразийский юридический журнал*. 2012. № 52. С. 155-156.
8. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // *Вестник МГУ. Сер. «Право»*. 1991. № 5. С. 53-62.
9. Tomas E. Cronin. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, and London, 1989.
10. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: Норма, 2004.
11. Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (Подписан в г. Лиссабоне 13.12.2007) [англ.] // *Official Journal of the European Union* C. 306, 17.12.2007.

## LEGAL REGULATION OF THE LAW-MAKING INITIATIVE OF CITIZENS AS A GUARANTEE FOR THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS: FOREIGN PRACTICES

**E. A. OGNEVA**

*Bryansk branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)*

*e-mail: ogneva-elena@yandex.ru*

The article considers the international experience of implementing public law-making initiatives. Conducted comparative analysis of the procedure and conditions for its implementation, as well as the legislative mechanism of fixing. The author notes that the legal regulation of the law-making initiative of citizens is one of the indicators of development of civil society and is an important guarantee for the realization of human rights.

Key words: public legislative initiative; public control; propositional referendum; petition's referendum; human rights.