


Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция  
Направленность (профиль) образовательной программы Государственно-  
правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
 С.В. Чердаков  
« 18 » 06 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**


на тему: Народная правотворческая инициатива в субъектах Российской  
Федерации: конституционно-правовое регулирование и реализация

Исполнитель  
студент группы 421062

  
(подпись, дата)


Онищенко И.В.

Руководитель  
доцент, канд. юрид. наук

18.06.2018   
(подпись, дата)

Чердаков С.В.

Нормоконтроль

18.06.18   
(подпись, дата)

Громова О.В.

Благовешенск 2018

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра уголовного права

УТВЕРЖДАЮ  
Зав. Кафедрой  
С.В. Чердаков  
2017 г.

### ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента группы 421 об 2 Онищенко И.В.

1. Тема бакалаврской работы: Народная правотворческая инициатива в субъектах РФ: конституционно-правовое регулирование и реализация.

(утверждена приказом от 09.04.2018 № 772-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 17.06.2018.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс, федеральные законы, подзаконные акты, специальная юридическая литература.

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Теоретико-правовые основы народной правотворческой инициативы. Порядок реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ. Проблемы реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ и пути их решения.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): 1 рисунок.

6. Консультанты по бакалаврской работе: нет.

7. Дата выдачи задания: 13.10.2017.

Руководитель бакалаврской работы: доцент кафедры конституционного права, кандидат юридических наук Чердаков Сергей Владимирович

Задание принял к исполнению (дата): 13.10.2017.

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 62 с., 1 рисунок, 47 источников.

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ, ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА, ПРАВОТВОРЧЕСТВО, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Актуальность проблемы исследования объясняется тем, что в любом демократическом и правовом государстве общество способно прямо или опосредованно участвовать в его управлении, в том числе и посредством принятия нормативно-правовых актов. Однако на сегодняшний день народная правотворческая инициатива почти не закреплена. В федеральном законодательстве устанавливаются только отдельные краткие положения при регламентации общих принципов организации системы публичной власти для регионального и муниципального уровня. Анализ проблем, связанных с правотворческой инициативой, является значимым и актуальным.

Объект исследования – народная правотворческая инициатива.

Предмет исследования – народная правотворческая инициатива в субъектах Российской Федерации.

Цель исследования – рассмотреть конституционно-правовые и теоретические основы института народной правотворческой инициативы.

Для достижения поставленной цели было раскрыто понятие и особенности народной правотворческой инициативы, охарактеризованы принципы народной правотворческой инициативы, рассмотрено законодательство о народной правотворческой инициативе в Российской Федерации, проанализирован порядок реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ, выявлены проблемы реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ и пути их решения.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Теоретико-правовые основы народной правотворческой инициативы	7
1.1 Понятие и особенности народной правотворческой инициативы	7
1.2 Принципы народной правотворческой инициативы	21
1.3 Законодательство о народной правотворческой инициативе в Российской Федерации	27
2 Порядок реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ	34
3 Проблемы реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ и пути их решения	49
Заключение	54
Библиографический список	56

## ВВЕДЕНИЕ

Россия позиционирует себя как демократическое правовое государство, где человек, его права и свободы являются высшей ценностью, и очевидной становится необходимость переосмысления сложившейся системы нравственно-правовых ценностей и императивов, механизмов совершенствования институтов гражданского общества. Поэтому сегодня Россия может развиваться лишь опираясь на духовный опыт народа, сконцентрированный в его национальной культуре, нравственных ценностях, особенностях правосознания.

Актуальность проблемы исследования. Ключевым признаком демократического и правового государства является возможность и реальная способность общества прямо и опосредованно участвовать в его управлении. Конституция Российской Федерации, признавая многонациональный народ единственным источником власти и устанавливая институты народовластия, не содержит их исчерпывающего перечня, а лишь закрепляет основные, допуская расширение прав граждан на управление обществом и государством нормативными правовыми актами разных уровней публично-территориальных образований.

На сегодняшний день народная правотворческая инициатива практически не закреплена. В федеральном законодательстве устанавливаются только отдельные краткие положения при регламентации общих принципов организации системы публичной власти для регионального и муниципального уровня. Нормы и акты, регулирующие народную правотворческую инициативу, присутствуют в законодательстве 35 субъектов Российской Федерации, а также в более чем 5 тысячах муниципальных образований.

В Конституции РФ право на правотворческую инициативу не предусмотрено. П. 1 ст. 26 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в полной мере не дает определения

понятия «правотворческая инициатива». В данном пункте только закрепляется право инициативной группы граждан, которые обладают избирательным правом, выступать в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, с такой инициативой.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» допускает возможность законодательной инициативы граждан, но оставляет регулирование этого вопроса в ведении субъектов РФ.

Степень научной разработанности специфики конституционно-правового регулирования и реализации народной правотворческой инициативы в субъектах Российской Федерации недостаточно велика.

Чаще всего народная правотворческая инициатива становилась предметом рассмотрения в трудах, посвященных непосредственному народовластию (прямой демократии) или отдельным его институтам (формам), а также в научных статьях такими учеными, как: А.С. Борисов, Е.И. Бычкова, А.Р.Галоян, В.В. Гриб, А.А. Дворак, Е.А.Казьмина, А.Н. Кокотов, В.В. Комарова, М.А. Липчанская, М.В. Масловская, В.В. Невинский, Л.А. Нудненко, В.Н. Руденко, В.В. Хевсаков, М.А. Холопов, Г.Н. Чеботарев.

Народная правотворческая инициатива рассматривалась и в учебной литературе по конституционному и муниципальному праву такими учеными, как: А.С. Автономов, П.А. Астафичев, М.В.Баглай, А.В. Безруков, В.И. Васильев, Ю.А. Дмитриев, Р.В.Енгибарян, В.Т. Кабышев, С.В. Кабышев, О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова, И.В. Котелевская, В.В. Маклаков, А.Г. Мурашин, С.И. Некрасов, В.В. Пылин, А.С. Соломаткин, Б.С. Страшун, В.В. Таболин, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина.

Отдельные аспекты функционирования народной правотворческой инициативы рассматривали в контексте правотворческого (законодательного)

процесса А.И. Абрамова, А.С. Борисов, Д.А. Ковачев, В.А. Лебедев, Д.Г. Лукин, Н.А. Любимов, Т.Я. Хабриева, Т.В. Цгоев.

Необходимо также отметить, что тематика данного исследования работы регулируется законодательно. Правовое обеспечение: Конституция РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Гражданский кодекс РФ; Некоторые Законы «О народной правотворческой инициативе» субъектов РФ.

Объект исследования – народная правотворческая инициатива.

Предмет исследования – народная правотворческая инициатива в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое регулирование и реализация.

С учетом актуальности данной работы сформулирована её цель – рассмотреть конституционно-правовые и теоретические основы института народной правотворческой инициативы.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- раскрыть понятие и особенности народной правотворческой инициативы;
- охарактеризовать принципы народной правотворческой инициативы;
- рассмотреть законодательство о народной правотворческой инициативе в Российской Федерации;
- проанализировать порядок реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ;
- выявить проблемы реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ и пути их решения.

При реализации цели и задач работы использовались следующие методы: анализ научной литературы и монографий, систематизация и синтез изученного материала.

Структура, план и логика изложения настоящей работы составлена с учетом специфики рассматриваемого вопроса, цели и задач исследования.



# 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАРОДНОЙ ПРАВOTВOP-ЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

## 1.1 Понятие и особенности народной правотворческой инициативы

Процесс развития Российского государства сегодня подразумевает высокую степень проявления гражданской активности населения. Государство, «идя в ногу со временем», формирует и устанавливает механизмы реализации народом своей власти. При этом, как правило, большее их число локализуется на уровне местного самоуправления. Прежде всего, это обусловлено его всеобщей доступностью для населения.

Комплексный Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентирует вопросы народовластия на уровне местного самоуправления<sup>1</sup>. Так, глава 5 данного закона устанавливает открытый перечень (ст.33) форм непосредственной демократии.

Как правило, местное самоуправление трактуется либо в качестве обособленного от государственной власти, но все-таки связанного с ней института, либо как прямое продолжение государственной власти, либо как сочетание государственной власти и местного самоуправления<sup>2</sup>.

Подобные нюансы в принципе основаны на главном: существование местного самоуправления не только формализовано в Конституции, но и признано в качестве самостоятельного конституционного института государства, одного из элементов государственной политики (ст. 72 Конституции РФ).

Что касается государственной власти субъектов Российской Федерации, здесь исходными моментами является то, что она составляет структур-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018)// Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> Муниципальное право России / под ред. В.В. Комарова. М. : КНОРУС, 2017. С. 17

ную часть единой системы разделения властей. Согласно ст. 11 Конституции Российской Федерации, в субъектах РФ государственная власть реализуется образуемыми ими органами государственной власти (часть 2). При этом в их основе заложены единые принципы формирования и функционирования<sup>3</sup>.

В соответствие с частью 3 ст. 11, Конституцией, Федеративными и другими договорами о разграничении предметов ведения и полномочий реализуется процесс разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Часть 1 ст. 77 позволяет сделать вывод, что органы государственной власти субъектов РФ:

- во-первых, создаются субъектами РФ самостоятельно;
- во-вторых, действуют все же на единых принципах организации и деятельности – «согласно основам конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

Исходя из сказанного, региональный уровень государственной власти занимает свое значимое место в реализации задач российского государства, в том числе и функции правотворчества.

Правотворческая инициатива граждан статья 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имеет существенный потенциал в развитии гражданской позиции населения.

Несмотря на это, на местном уровне практическое применение этого механизма недостаточное. По мнению П.П. Баранова, у ученых не получится исследовать динамику практики осуществления деятельности института пра-

---

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

вотворческой инициативы, так как она попросту отсутствует»<sup>4</sup>.

Итак, понятие «правотворчество» состоит из двух отдельных слов. Его первая часть сформирована словом «право» - свобода усмотрения, мера дозволенного поведения<sup>5</sup>.

Данное определение позволяет рассматривать «правотворчество» как право правотворческого органа на создание правовых актов.

Юридический энциклопедический словарь содержит следующую трактовку понятия «правовой (юридический) акт» - официальный письменный документ, который порождает определенные правовые последствия, создает правовой статус и направлен на регулирование связей с общественностью<sup>6</sup>.

В случае рассмотрения понятия «правотворчество» через право правотворческого органа создавать правовые акты, значимость приобретают пределы подобной свободы усмотрения.

Изучение действующего российского законодательства свидетельствует, что абстрактное право на издание правовых актов может перейти в обязанность правотворческого органа по изданию конкретного правового акта. В этой связи правотворчество становится одним из приоритетных направлений в деятельности региональной власти, благодаря которому возможна целостная реализация их властных полномочий, связанных с управлением региональными сообществами в рамках определенного субъекта Российской Федерации.

Вторая часть, схожая во всех случаях, слово «творчество» также привлекает внимание исследователей, поскольку именно оно в полной мере объясняет сущность происходящего в процессе создания правового акта. Несмотря на некоторую пафосность звучания, правотворчество - это в первую очередь творческий процесс<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Баранов П. П. Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровнях / П. П. Баранов // Философия права. 2014. № 2. С. 72.

<sup>5</sup> Томин В. А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : учебное пособие / В. А. Томин. Санкт-Петербург, 2017. С.5

<sup>6</sup> Юридический энциклопедический словарь / под ред. А. В. Малько. М.: Дашков и К, 2017. С. 415

<sup>7</sup> Полеводина Г. А. Понятие правотворческой деятельности // Молодой ученый. 2017. №38. С. 88

Важно акцентировать внимание на том, что если досконально не разбираться в сущности правоположения в одном правовом акте или же его нормы с нормами иных правовых актов, то хорошо изложенный закон, прежде всего, с позиции соблюдения правотворческих аспектов, лили вовсе не сработает, или явится порождением дополнительных трудностей и проблем в правоприменительной деятельности (в основном в области осуществления прав граждан и организаций)<sup>8</sup>.

По мнению А.П. Альбовой, правотворчество представляет собой «процесс реализации значимых действий правовой направленности по подготовке, принятию и опубликованию официальных нормативно-правовых актов, которые подготовлены и оформлены в строго процессуальной форме, а также успешно регулируют значимые общественные отношения»<sup>9</sup>.

В работах М.Б. Румянцева содержится следующее определение понятия «правотворчество» - это заключительная стадия формирования права на государственную деятельность, по итогам которой некоторые отдельные положения возводятся на законодательном уровне в отдельные юридически значимые нормы. При этом автор указывает на то, что выражением любой правотворческой деятельности выступает, прежде всего, система кодифицированного правотворчества и правотворческий акт как таковой»<sup>10</sup>.

Как известно, правотворческая деятельность выступает самостоятельным признаком публичной власти. При этом, говоря о самостоятельности органов местного самоуправления, органов власти субъектов РФ, установленной Конституцией РФ, целесообразно иметь в виду, что соответствующие органы действуют свободно не вообще, а рамках, определенных законодательством, исходя из своего положения в системе управления обществом и государством.

Это означает, что по общему правилу они свободны в осуществлении

---

<sup>8</sup> Томин В. А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : учебное пособие / В. А. Томин. Санкт-Петербург, 2017. С. 6

<sup>9</sup> Правотворчество: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. П. Альбова, С. В. Николюкина. М. :Юрайт, 2016. С. 16

<sup>10</sup> Румянцев М. Б. Некоторые особенности конституционного правотворчества // Адвокат. 2016. № 7. С. 40

своей деятельности, в том числе и нормотворчестве. Конечно, с учетом уровня власти, не исключены согласие «сверху» и необходимость санкционирования отдельных случаев принятия нормативных актов. В частности, как было показано, система органов власти субъекта РФ, общий порядок их деятельности хотя и определяется субъектом РФ самостоятельно, но на базе общих принципов, установленных федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

Сказанное имеет прямое отношение как в целом к нормотворческой деятельности на региональном, муниципальном уровнях, так и к участию в этом процессе населения, т.е. к местной правотворческой инициативе. В том числе должно быть исключено процедуры получения согласия «сверху» соответствующего органа власти на организацию местной правотворческой инициативы, а тем более получение согласия, в связи с желанием населения реализовать инициативу, подготовить и внести проект нормативного правового акта. Разумеется, при этом не исключается координация правотворческой инициативы соответствующих инициаторов с органами власти своего или вышестоящих уровней в интересах населения, субъекта РФ<sup>11</sup>.

В процессе исследования института правотворческой инициативы целесообразно акцентировать внимание на отсутствие общепринятой трактовки данного механизма народовластия.

В соответствии со «Словарем» С.И. Ожегова «инициатива» представляет собой «мотивацию к началу какого-то дела; предприимчивость; главенство в рамках какого-либо действия, деятельности; способность к самостоятельности, которая проявляется, прежде всего, в определенном поведенческом поступке, значимом для общественности»<sup>12</sup>.

Итак, «инициатива» - это общественно значимый почин. Что-то более значительное, чем просто действие, направленное на осуществление интере-

---

<sup>11</sup>Галоян А.Р. Правотворческая инициатива граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 34

<sup>12</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов; под ред. Л.И. Скворцов. М.: ОНИКС-ЛИТ, Мир и Образование, 2017. С. 127

сов конкретных групп или отдельного индивида. При этом на первом месте в любом случае – общий интерес результата инициативной деятельности.

Сам же процесс некоторой инициативной деятельности заключается в «самостоятельном, то есть на основе свободного волеизъявления, творческом процессе». Это разработка, внесение, обнародование и осуществление конкретного общественно-полезного предложения, проекта, концепции, порождения технического прогресса (изобретения) и т.д.»<sup>13</sup>.

Как способ правовой жизни, правовая инициатива представляет собой некоторую возможность субъектов в раскрытии посредством правомерных целенаправленных действий, творческого содержания. При этом подразумевается всестороннее воздействие на процессуальную составляющую ее реализации.<sup>14</sup>

Итак, взаимосвязь правотворческой деятельности и правовой инициативы очевидна. Реализация той или иной правовой инициативы обязательно осуществляется посредством нормативно-правового акта, поскольку имеется в виду форма правовой жизнедеятельности индивида. Исходя из этого, правовой акт – это основная форма проявления правовой жизни. Следовательно, совокупность норм, мотивирующая инициативное поведение, обеспечивает право граждан на правотворческую инициативу<sup>15</sup>.

Опираясь на статью 26 ФЗ № 131-ФЗ, А.Р. Галоян дает следующее определение понятию «правотворческая инициатива» - это предусмотренная нормативно-правовым законодательством представительного органа муниципалитета, а при отсутствие такового - нормами ФЗ № 131-ФЗ, разработка проекта муниципального нормативно-правового акта инициативной группой граждан в составе не более чем 3 % от общего количества жителей, которые наделены избирательным правом, с последующей передачей подобного документа на обязательное рассмотрение в открытой форме уполномоченными

---

<sup>13</sup>Ситникова И. Е. Институт народной инициативы в российском правотворчестве // Трибуна молодого ученого. 2013. № 2. С. 88

<sup>14</sup> Юридический энциклопедический словарь / под ред. А. В. Малько. М.: Дашков и К, 2017. С. 127.

<sup>15</sup>Миннихметов Р. Г., Правотворческая и правоприменительная деятельность в Российской Федерации: вопросы теории и практики // Право и политика. 2012. № 9. С. 244

органами местного самоуправления»<sup>16</sup>.

Важно отметить, что правотворчество как олицетворение некой государственной воли в рамках правовой государственности рассмотрено быть не может. В первую очередь данный факт обусловлен тем, что право – это общественный продукт, в рамках которого государственная деятельность контролируется им и выступает воплощением его политического института. В этом случае правотворчество – это, прежде всего, целенаправленная деятельность самого общества по формированию общепринятых норм и правил поведения и, в то же время, значимая и действенная правовая форма государственной деятельности по возведению народной воли в закон<sup>17</sup>.

С точки зрения формально-юридического подхода правотворчество включает в себя механизм и формы перевода общепринятых норм в позитивное право. При этом правотворчество выступает некой организационно-правовой формой деятельности субъектов непосредственного народовластия»<sup>18</sup>.

Бычкова Е.И. дает следующее определение понятию «правотворческая инициатива» - форма участия населения в реализации местного самоуправления, сущность которой состоит во внесении инициативной группой граждан, имеющих активное избирательное право, проекта муниципального правового акта по вопросам местного значения в орган местного самоуправления или должностному лицу органа местного самоуправления»<sup>19</sup>.

Итак, термин «правотворческая инициатива» целесообразно рассматривать в нескольких различных смыслах:

– как непосредственно правотворческая инициатива граждан, под которой понимается возможность внесения гражданами проектов муниципально-правовых актов на рассмотрение органов местного самоуправления. При

<sup>16</sup>Галоян А.Р. Законодательство субъектов РФ о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 36

<sup>17</sup>Правотворчество: учеб.пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.П. Альбова, С. В. Николюкина. М. :Юрайт,2016. С. 8

<sup>18</sup>Полеводина Г. А. Понятие правотворческой деятельности // Молодой ученый. 2017. №38. С. 88

<sup>19</sup>Бычкова Е.И. К вопросу о повышении уровня активности граждан при реализации правотворческой инициативы // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 15

этом необходимо отметить, что органы местного самоуправления не выступают законодателями, таким образом, правотворческие инициативы не входят в понятие гражданских законодательных инициатив;

– как общее понятие для гражданских инициатив разных уровней. Например, С.С. Важнов под правотворческой инициативой граждан понимает некоторую активность граждан политико-правовой направленности, которая проявляется, прежде всего, в юридически значимой возможности представителей территориальных публичных коллективов в установленных формах инициировать законодательный (правотворческий) процесс в рамках соответствующего уровня власти»<sup>20</sup>.

Таким образом, в данном смысле в понятие «правотворческая инициатива» входили как законодательные инициативы граждан на уровне Федерации и субъектов Федерации, правотворческие инициативы граждан в муниципальных образованиях, так и гражданские инициативы, направленные на подзаконное нормотворчество разных уровней власти;

- как отдельный институт непосредственной демократии. Исходя из этого, «народная правотворческая инициатива является отдельным институтом непосредственной демократии в ее консультативных формах. В определенной мере ее можно было бы считать разновидностью коллективного обращения граждан. И все же лучше рассматривать народную правотворческую инициативу как самостоятельный институт.

Народная правотворческая инициатива для России является относительно новым институтом народовластия<sup>21</sup>.

Российским законодательством предусмотрена такая форма прямого волеизъявления граждан, при которой становится возможным выявить общественное мнение относительно правового регулирования общественных отношений на местном уровне. Более того данная форма обязует должностных

---

<sup>20</sup> Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт // Проблемы права. 2016. № 5. С. 29

<sup>21</sup> Кутейников, Д.Л. Институт народной правотворческой инициативы в истории России // Проблемы права. 2015. № 5. С. 32



представителей соответствующих органов муниципального значения принимать решения, опираясь на общее мнение. Иными словами, интересы граждан в приоритете<sup>22</sup>.

Изучение института народной инициативы, являясь предметом научных дискуссий, все же остается не до конца изученным.

Так, в юридической литературе отсутствует единая трактовка понятия «народная правотворческая инициатива», которое рассматривается как: внесение гражданами «проектов нормативно-правовых актов в органы государственной власти и органы местного самоуправления»; институт, означающий, что «проект правового акта, подписанный определенным количеством человек, граждан или избирателей должен быть принят к рассмотрению правотворческим органом»; способ принятия публично-властных решений и др.»<sup>23</sup>.

По мнению Кутейникова, 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 гражданами публично-властных решений»<sup>24</sup>.

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 орга-

---

<sup>22</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник для вузов / М.Н. Марченко; МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Проспект, 2014. С. 34

<sup>23</sup> Ситникова И. Е. Институт народной инициативы в российском правотворчестве // Трибуна молодого ученого. 2013. № 2. С. 88

<sup>24</sup> Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт // Проблемы права. 2016. № 5. С. 30

ны власти и право на референдум<sup>25</sup>.

Указанные подходы – далеко не полный перечень существующих взглядов относительно понятия «народная правотворческая инициатива», но их анализ позволяет сформулировать следующее определение народной правотворческой инициативы: народная правотворческая инициатива – это политико-правовой институт, означающий право граждан конкретного государства разрабатывать и вносить в органы государственной власти и местного самоуправления проекты нормативных правовых актов.

Народная правотворческая инициатива представляет собой право населения, предусмотренное основным законом муниципалитета (Устав), выносить проекты правовых актов, предложения по вопросам местного значения на всеобщее рассмотрение уполномоченных органов местного самоуправления<sup>26</sup>.

Согласно статье 25 ФЗ № 131-ФЗ, проекты подобных актов, предложений в обязательном порядке должны быть рассмотрены в рамках открытого заседания органа местного самоуправления при участии представителей населения. При этом итоги рассмотрения обнародуются, подвергаются официальному опубликованию.

Основными особенностями народной инициативы выступают:

- 1) народная (гражданская) инициатива направляется отдельному кругу органов местного самоуправления: представительным органам;
- 2) народная (гражданская) инициатива наравне с другими обращениями населения должна обязательно быть рассмотрена и удовлетворена, если в полной мере соответствует действующему законодательству<sup>27</sup>;

Как один из значимых демократических институтов народная правотворческая инициатива позволяет любым социальным группам населения принимать активное участие в решении наиболее значимых для муниципали-

---

<sup>25</sup> Кутейников Д.Л. Институт народной правотворческой инициативы в истории России // Проблемы права. 2015. № 5. С. 34

<sup>26</sup> Полеводина Г. А. Понятие правотворческой деятельности // Молодой ученый. 2017. №38. С. 89

<sup>27</sup> Бузун Е. В. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Молодой ученый. 2012. №4. С. 269

тетавопросов.

При этом население муниципального образования обладает подобным правом лишь в том случае, если оно регламентировано его уставом. Практика большинства субъектов нашей страны доказывает, что указанная форма наделения граждан правом на правотворческую инициативу урегулирована законами о местном самоуправлении.

В то же время субъектам предоставляется право самостоятельно определять, применять ли такую форму непосредственной демократии или конкретизировать процедуру<sup>28</sup>.

Население муниципального образования наделяется правом на правотворческую инициативу положениями устава муниципального образования, которые также распространяются и на представительные органы иных территориально близких муниципальных образований, трудовые коллективы, органы общественного самоуправления и различные общественные организации.

Все перечисленные инициаторы проекта или предложений правового характера должны сопровождать их специальным заявлением, в полной мере обосновывающим целесообразность его принятия.

В случае, когда в качестве инициатора проекта правового акта выступают представительные органы иных муниципальных образований, общественные объединения, трудовые коллективы или различные органы территориального общественного самоуправления, заявление, как правило, подписывается их уполномоченными представителями.

При этом в обязательном порядке к нему прилагаются постановление или протокол собрания. Внесенный проект правового акта должен в обязательном порядке быть рассмотрен органами местного самоуправления в открытом заседании при непосредственном участии представителей инициативной группы населения. Зачастую данное рассмотрение занимает около 30

---

<sup>28</sup> Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт // Проблемы права. 2016. № 5. С. 33

календарных дней или винные сроки по согласованию обеих сторон<sup>29</sup>.

Рассматривающий проект орган местного самоуправления муниципального образования не обязан безусловно его принимать. Он вправе как принять его, так и отвергнуть, а также отправлен на переработку или дополнен. Информирование граждан об указанных вариантах обязательно. Как правило, уполномоченными лицами осуществляется официальное опубликование данных сведений.

Право населения на участие в референдуме и право избирать и быть избранными закреплено в части 2 статьи 32 Конституции РФ<sup>30</sup>. Такая деятельность населения относится к формам непосредственной демократии.

Субъект непосредственной демократии – это активный гражданин (индивид), который посредством непосредственного властного изъявления реализует государственную или другую публичную власть.

Субъектами народной правотворческой инициативы являются: «объединение граждан или отдельный гражданин, проживающий на территории того или иного муниципального образования на постоянной основе и выступающий с определенной инициативой принятия закона или иного нормативно-правового акта»<sup>31</sup>.

Субъекты народной правотворческой инициативы в данном случае вправе:

- на законных основаниях и законными средствами осуществлять агитацию населения за принятие закона или иного нормативно-правового акта;
- организовывать и проводить собрания, митинги и другие массовые мероприятия по выдвижению народной правотворческой инициативы;
- формировать инициативные группы по сбору подписей в поддержку

---

<sup>29</sup> Муниципальное право России : учебник / коллектив авторов ; отв. ред. В.В. Комарова. М. : КНОРУС, 2017. С. 46

<sup>30</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. ст. 4398.

<sup>31</sup> Липчанская М. А. Институт правотворческой инициативы как форма участия граждан в управлении делами государства / М. А. Липчанская // Вестн. Саратов. гос. акад. права. 2013. № 3. С. 40

народной правотворческой инициативы<sup>32</sup>.

Следует отметить довольно тесную взаимосвязь народной правотворческой инициативы и институт права граждан на обращение в орган власти. Тем не менее, от народной правотворческой инициативы необходимо отличать индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к их должностным лицам.

Итак, использование термина «народная правотворческая инициатива» в качестве наименования особого института непосредственной демократии вполне оправданно. Что касается его структурных элементов, то среди субинститутов необходимо выделить такие, как гражданская законодательная инициатива, правотворческая инициатива граждан и инициативы граждан, направленные на принятие других нормативно-правовых актов. Таким образом, в научном понимании гражданская законодательная инициатива является субститутутом института народной правотворческой инициативы<sup>33</sup>.

Схематично данная система изображена на рисунке 1.



<sup>32</sup>Ситникова И. Е. Институт народной инициативы в российском правотворчестве // Трибуна молодого ученого. 2013. № 2. С. 89

<sup>33</sup> Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 2. С. 53

## Рисунок 1 – Структурные элементы народной правотворческой инициативы

Как институт демократического государства народная правотворческая инициатива:

- позволяет гражданам вносить свои предложения и ставить передразличного уровня государственными органами вопрос о необходимости принятия того или иного правового акта, а, кроме того, гарантирует их участие в непосредственной подготовке проектов правовых актов;
- позволяет им влиять на принятие правовых актов, отражающих общезначимый интерес;
- способствует возникновению гражданской ответственности; повышает информированность об обстановке в стране;
- в некоторой степени позволяет контролировать действия власти;
- обращает внимание правотворческих органов на существующие в обществе проблемы<sup>34</sup>.

Однако являясь отражением существования политического плюрализма в правовой сфере, данный институт может служить и средством продвижения личных интересов конкретными группами, снижать ответственность и профессионализм законодателей.

Таким образом, термин «правотворческая инициатива» целесообразно рассматривать в нескольких различных смыслах: как непосредственно правотворческую инициативу граждан; как общее понятие для гражданских инициатив разных уровней; как отдельный институт непосредственной демократии.

Народная правотворческая инициатива для России является относительно новым институтом народовластия и в рамках юридической науки означает: законодательно предусмотренное право населения вносить проекты правовых актов по вопросам местного значения на рассмотрение органов мест-

---

<sup>34</sup>Ситникова И. Е. Институт народной инициативы в российском правотворчестве // Трибуна молодого ученого. 2013. № 2. С. 89

ного самоуправления. Специфика народной (гражданской) инициативы во многом обусловлена тем, что она направляется особому кругу органов местного самоуправления: представительным органам; а также она в обязательном порядке подлежит не только рассмотрению, как и другие обращения граждан, но и удовлетворению, в случае, когда она соответствует действующему законодательству. Важно отметить, что правотворческая инициатива как институт демократии имеет как свои преимущества, так и недостатки.

## **1.2 Принципы народной правотворческой инициативы**

Прежде чем рассмотреть основные принципы народной правотворческой инициативы целесообразно раскрыть сущность основных принципов правотворчества.

В соответствии с Конституцией РФ и законодательной практикой правотворческая деятельность должна осуществляться на базе комплекса основополагающих принципов, определяющих специфику, общие направления данной деятельности и ее характерные особенности.

Таким образом, «основополагающие требования, принципы, выступающие методологической базой подготовки нормативно-правовых актов» именуется принципами правотворчества<sup>35</sup>.

Иными словами, основная цель правотворчества может быть достигнута только в том случае, если оно базируется на следующих значимых принципах.

*Принцип гуманизма* подразумевает, что принимаемые правовые акты должны защищать общепринятые ценности, естественные права человека, создавать условия и механизмы воплощения их в жизнь всеми возможными юридическими средствами.

*Принцип демократизма* заключается в особой процедуре разработки и принятия юридическим органом, обсуждения и принятия юридического акта, в при-

---

<sup>35</sup> Правотворчество: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. П. Альбова, С. В. Николюкина. М. :Юрайт, 2016. С. 37

влечении граждан к правотворческой деятельности, обсуждению законопроектов и других нормативных актов.

*Принцип научности* подразумевает изучение культурных, политических, экономических и социальных факторов в процессе разработки нормативно-правового акта.

*Принцип законности* правотворчества предполагает, что нормативные правовые акты:

- подготавливаются уполномоченными на то органами и должностными лицами;

- принимаются с обязательным учетом принципа разделения властей, безусловного соблюдения принципа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъекта федерации;

- соответствуют положениям Конституции;

- принимаются согласно принятым на законодательном уровне правотворческим процедурам;

- по форме представляют собой постановление, указ, закон, инструкцию и т.д.;

- в обязательном порядке учитывают действующие правовые акты.

*Принцип обеспеченности* правотворческого процесса, прежде всего, состоит в использовании в правотворческой практике разнообразных средств организации деятельности субъекта правотворчества по принятию нормативно-правовых актов.

При этом основными средствами обеспечения правотворческой деятельности являются: правотворческое экспертное заключение; демократическая поддержка правотворчества; информационное обеспечение правотворчества; планирование и программирование правотворческой деятельности;



использование правотворческого эксперимента; организационно-юридическое обеспечение правотворчества<sup>36</sup>.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит основные принципы регулирования правотворческой инициативы<sup>37</sup>.

Итак, к таковым относятся:

1) принцип всеобщности взаимосвязан с субъектами наделенными правом выступить с правотворческой инициативой в составе инициативной группы.

Важно отметить, что данная возможность предоставляется гражданам, которые обладают активным избирательным правом, а также на постоянной основе проживают на территории муниципального образования. К таким лицам относятся совершеннолетние граждане Российской Федерации, а также согласно международному договору, иностранные граждане, большее время или постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования. Не наделены правом на правотворческую инициативу лица, которые в судебном порядке были признаны недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда;

2) принцип *гарантированности* прав граждан на участие в местном самоуправлении федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, статья 26 Федерального закона подразумевает следующее: «при условии отсутствия нормативно-правового акта представительного органа муниципального образования, призванного осуществлять регулирование порядка осуществления правотворческой инициативы граждан, принятие к рас-

---

<sup>36</sup>Галоян А.Р. Правотворческая инициатива граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 35

<sup>37</sup>Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. ст. 3301.

смотрению и рассмотрению проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, реализуется нормами настоящего Федерального закона»<sup>38</sup>;

3) недопустимость ограничения прав российских граждан на участие в реализации местного самоуправления (включая права на участие в осуществлении правотворческой инициативы). Только Федеральное законодательство может ограничить данные права и только в той мере, в какой это нужно в целях защиты конституционных основ;

4) принцип законности, подразумевает, что субъекты правоотношений, связанных с реализацией правотворческой инициативы ограничены соответствующими нормативными актами, а сфера и порядок их деятельности очерчены правовыми рамками.

Соблюдение настоящего принципа в процессе осуществления правотворческой инициативы в то же время подразумевает непротиворечивость проектов вносимых муниципальных правовых актов федеральному законодательству, законодательству субъекта РФ, уставу муниципального образования и актам, принятым на местном референдуме;

5) свобода волеизъявления и добровольность участия в мероприятиях, связанных с реализацией правотворческой инициативы. Представляют собой недопустимость оказания какого-либо воздействия на лиц, выступающих с правотворческой инициативой.

Так, никто не может быть принужден выражению своих мнений и убеждений или отказу от них в процессе осуществления правотворческой инициативы;

б) Принцип гласности предполагает:

а) своевременное оповещение граждан о всех имеющихся процедурах регулирования процедуры осуществления правотворческой инициативы;

б) оповещение инициаторов правотворческой инициативы о ходе рассмотрения внесенного ими проекта;

---

<sup>38</sup>Бабичев А.Г. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / А.Г. Бабичев. М.: Ай Пи Эр Медиа, Гарант, 2017.

в) предоставление представителям инициативной группы граждан возможности изложить собственную позицию при рассмотрении указанного проекта (ч. 2 ст. 26 ФЗ);

г) рассмотрение проекта, внесенного в ходе осуществления правотворческой инициативы на рассмотрение представительного органа местного самоуправления, в открытом заседании (ч. 2 ст. 26 ФЗ);

д) информирование инициативной группы граждан о мотивированном решении, которое было принято в ходе рассмотрения внесенного ею проекта муниципального правового акта<sup>39</sup>.

Исходя из вышеизложенного, сформулируем основные принципы народной правотворческой инициативы, которые основываются на базовых демократических принципах:

- принцип законности, который требует неукоснительное соблюдение законодательства Российской Федерации в ходе осуществления гражданами права на подачу гражданских законодательных инициатив;

- принцип гласности, требования которого заключаются во всеобщности и открытости всех стадий механизма подачи и рассмотрения инициатив;

- принцип добровольности, который означает, что граждане вправе подавать гражданские законодательные инициативы по своему усмотрению. Никто не имеет права оказывать на них влияние и давление;

- принцип свободы выражения мнений, свободы обсуждения, который позволяет гражданам любую не запрещенную законом агитацию за или против поданных инициатив;

- принцип гарантированности права на подачу гражданских законодательных инициатив. Данный принцип означает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны создать необходимые условия для реализации гражданами своих прав. Также в процессе своей дея-

---

<sup>39</sup> Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт // Проблемы права. 2016. № 5. С. 33

тельности они должны всячески способствовать и поддерживать граждан в процессе реализации их законных прав;

-- принцип свободы при выборе тематик гражданских законодательных инициатив, за исключением вопросов, прямо запрещенных к выдвижению законодательством<sup>40</sup>.

Целесообразно отметить, что отличительным признаком народной правотворческой инициативы является принцип непосредственности<sup>41</sup>.

Принцип непосредственности заключается в том, что поддержка проекта нормативного акта вводит гражданина – даже без его участия в подготовке проекта, а просто по итогу собственноручного заверения подписью текста и указанием требуемых личных сведений – в круг его как бы «соавторов». Безусловно, имеются граждане, которые осуществляют основную работу по созданию и продвижению проекта, его представлению в соответствующем органе власти. Тем не менее, данных лиц нецелесообразно считать «посредниками» между волеизъявлением граждан и самой правотворческой инициативой, так как им не перепоручается само волеизъявление.

Таким образом, основными принципами народной правотворческой инициативы являются: принцип законности, гласности, добровольности, свободы выражения мнений, гарантированности права на подачу гражданских, законодательных инициатив, принцип свободы при выборе тематик гражданских законодательных инициатив. Отличительным признаком народной правотворческой инициативы является принцип непосредственности.

### **1.3 Законодательство о народной правотворческой инициативе в Российской Федерации**

Народная правотворческая инициатива в Российской Федерации выступает конституционно-правовым институтом.

---

<sup>40</sup> Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 2. С. 56

<sup>41</sup> Галоян А.Р. Законодательство субъектов РФ о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 36

«Правовой институт» представляет собой комплекс основанных на законе норм, которые осуществляют регулирование в рамках предмета данной отрасли права, определенное, обладающее относительной самостоятельностью общественное отношение, а также связанные с ним производные отношения»<sup>42</sup>.

Статья 3 Конституции РФ провозглашает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Осуществление власти народом реализуется посредством органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом, согласно Конституции РФ, наивысшим выражением народной власти является референдум и свободные выборы. Иные же формы непосредственной демократии, прежде всего, относятся к федеральному и регионально-республиканскому законодательному регулированию»<sup>43</sup>.

Итак, правовую основу народной правотворческой инициативы составляют следующие нормативно-правовые акты:

- 1) Конституция РФ;
- 2) Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»(ст. 26);
- 3) Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- 4) Конституции, уставы субъектов РФ;
- 5) законы субъектов РФ о местном самоуправлении;
- 6) муниципальные правовые акты:
  - а) уставы муниципальных образований;

---

<sup>42</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>43</sup> Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учеб.для акад. бакалавриата и магистратуры. М.: Дашков и К, 2017. С. 56

б) постановления глав муниципальных образований и решения представительных органов местного самоуправления о порядке реализации гражданами правотворческой инициативы<sup>44</sup>.

Важно отметить, что правотворческая инициатива – относительно новая форма прямого волеизъявления граждан. Ранее она не была предусмотрена ни законодательством о местных Советах, ни Законом от 6 июля 1991 г. N 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Право на реализацию народной правотворческой инициативы впервые было законодательно закреплено ст. 25 Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В процессе исторического развития современного российского государства принимались и до сих пор принимаются разнообразные нормы по введению, конкретизации и отмене этого института в законодательствах субъектов РФ<sup>45</sup>.

Такая форма народовластия на данный момент закреплена в уставах (конституциях) 35 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<sup>46</sup>.

В некоторых регионах нашей страны процедура народной правотворческой инициативы законодательно урегулирована специализированными нормативно-правовыми актами. При этом целесообразно отметить, что в субъектах РФ правовое регулирование довольно неоднородно и развивается по различным траекториям исходя из специфики того или иного территориального образования. В случае отсутствия указанных норм регулирования в

---

<sup>44</sup>Галоян А.Р. Законодательство субъектов РФ о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 37

<sup>45</sup>Кутейников Д.Л. Институт народной правотворческой инициативы в истории России // Проблемы права. 2015. № 5. С. 33

<sup>46</sup>Бабичев А.Г. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / А.Г. Бабичев. М.: Ай Пи Эр Медиа, Гарант, 2017.

субъектах РФ практикуются различные методы реализации народной правотворческой инициативы.

Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ<sup>47</sup> наименование «народная правотворческая инициатива» было изменено на «правотворческая инициатива граждан». Прежде всего, данное решение мотивировано тем, что участником местного самоуправления в том или ином муниципальном образовании выступает не народ, а население. В то же время понятие, содержащееся в ФЗ № 154-ФЗ, в большей степени являлась отражением того, что правотворческая инициатива тесно связана с идеей народовластия.

Трактовка, используемая в ФЗ № 131-ФЗ, в первую очередь акцентирует внимание на возможности отдельных граждан в процессе реализации правотворческой инициативы<sup>47</sup>.

Согласно ч. 1 ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», порядок реализации правотворческой инициативы устанавливается нормативно-правовым актом представительного органа муниципального образования.

Когда данный акт в муниципальном образовании по каким-либо причинам отсутствует, правотворческую инициативу осуществляют согласно указанному Закону, о чем содержится прямое указание в данной части<sup>48</sup>.

Также необходимо акцентировать внимание на том, что Уставы большинства муниципальных образований содержат статьи, посвященные правотворческой инициативе граждан.

В соответствии с ч. 2 ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «проект муниципального правового акта, внесенный в порядке осуществления правотворческой инициативы граждан, в обязательном порядке в течение трех ка-

---

<sup>47</sup> Баранов П. П. Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровнях / П. П. Баранов // Философия права. 2014. № 2. С. 69

<sup>48</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. ст. 3301.

лендарных месяцев со дня его непосредственного внесения должен быть рассмотрен уполномоченным органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления<sup>49</sup>.

Представителям инициативных групп своевременно должна быть предоставлена возможность изложения собственной позиции в ходе рассмотрения данного проекта.

На практике нередки случаи, когда принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в ходе осуществления правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления. Тогда данный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании указанного органа.

«По итогам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в ходе осуществления правотворческой инициативы граждан, выносится мотивированное решение, о котором в обязательном порядке своевременно извещаются представители инициативной группы граждан»<sup>50</sup>.

На современном этапе можно отметить динамичное развитие правового регулирования народной правотворческой инициативы на региональном уровне.

Так, практически ежегодно издаются и одобряются все новые и новые законодательные акты субъектов РФ, которые регулируют процесс реализации народной правотворческой инициативы.

Прежде всего, данная позитивная динамика подтверждает постепенный, но в то же время довольно стремительный интерес к народной правотворческой инициативе, что во многом обусловлено развитием демократических институтов и наступлением эпохи глобальной информатизации<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup>Бабичев А.Г. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / А.Г. Бабичев. М.: Ай Пи Эр Медиа, Гарант, 2017.

<sup>50</sup>Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>51</sup> Кутейников Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт // Проблемы права. 2016. № 5. С. 34



В рамках настоящей работы особый интерес вызывают акты субъектов РФ, посвященные народной правотворческой инициативе.

Следует сразу заметить, что предмет регулирования у многих подобных актов не одинаков. Одни содержат как бы общие начала участия населения в любой правотворческой практике в субъекте РФ, другие же обращены непосредственно к нормотворчеству на уровне органов власти субъекта РФ.

Следует сразу заметить, что предмет регулирования у многих подобных актов не одинаков.

Одни содержат как бы общие начала участия населения в любой правотворческой практике в субъекте РФ, другие же обращены непосредственно к нормотворчеству на уровне органов власти субъекта РФ<sup>52</sup>.

Актами первой группы являются, к примеру:

Закон Республики Башкортостан от 29 декабря 2014 г. «О гражданской законодательной инициативе в Республике Башкортостан»; Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. (ред. от 1 ноября 2010 г.) «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае»; Закон Амурской области от 6 декабря 2016 г. «О народной правотворческой инициативе»; Закон Волгоградской области от 3 июня 2014 г. «О порядке осуществления права законодательной инициативы гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Волгоградской области»; Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. (ред. 11 декабря 2014 г.) «О порядке осуществления гражданской законодательной инициативы в Воронежской области»; Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. (ред. от 28 марта 2016 г.) «О народной правотворческой инициативе»; Закон Калининградской области от 22 сентября 2003 г. (ред. от 10 июня 2010 г.) «О гражданской законодательной инициативе»; За-

---

<sup>52</sup>Галоян А.Р. Законодательство субъектов РФ о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 36

кон Калужской области от 3 июня 1996 г. (ред. 11 января 2011 г.) «О народной правотворческой инициативе» и др.<sup>53</sup>

Назовем для примера и акты второй группы:

Уставный закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. «О краевой народной инициативе»; Закон Брянской области от 10 декабря 1997 г. «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу»; Закон Нижегородской области от 8 мая 2013 г. «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области»; Закон Тамбовской области от 4 июля 2007 г. (ред. 19 июля 2010 г.) «О законодательной инициативе граждан в Тамбовской областной Думе»; Закон Тверской области от 12 ноября 2013 г. «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Тверской области» и др.<sup>54</sup>

Интерес вызывают и способы закрепления народной правотворческой инициативы в законодательствах субъектов Российской Федерации. Так, в конституциях (уставах) всех перечисленных регионов имеются нормы, так или иначе устанавливающие данный механизм непосредственно народо-властия<sup>55</sup>.

Первым способом является включение норм о народной правотворческой инициативе только в региональные конституции (уставы). Основные законы одних субъектов 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 со-

---

<sup>53</sup>Галоян А.Р. Законодательство субъектов РФ о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 37

<sup>54</sup>Галоян А.Р. Законодательство субъектов РФ о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 38

<sup>55</sup>Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 2. С. 56

браний, 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<sup>56</sup>.

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.

Итак, в России правовое регулирование народной правотворческой инициативы как конституционно-правового института осуществляется: Конституцией РФ; ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; конституциями и уставами субъектов РФ; законами субъектов РФ о местном самоуправлении иными муниципальными нормативно-правовыми актами.

---

<sup>56</sup> Баранов П. П. Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровнях / П. П. Баранов // Философия права. 2014. № 2. С. 70

## 2 ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОЙ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ В СУБЪЕКТАХ РФ

На современном этапе развития общества порядок реализации народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации реализуется посредством закрепления основных положений данного института в уставах субъектов, а также посредством принятия специализированных законодательных актов.

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) 35 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)»<sup>57</sup>.

Необходимо отметить, что в отдельных субъектах Российской Федерации данный механизм прекратил свое существование. Так, соответствующий закон утратил силу в Ярославской области, 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, обладаю-

---

<sup>57</sup> Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 2. С. 54

щих избирательным правом ,из субъектов законодательной инициативы. 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.

Важно отметить, что, несмотря на существенный разброс в наименованиях, большинство региональных подходов базируется на общих началах осуществления народной правотворческой инициативы. Необходимо отметить, что правотворческому процессу в органах местного самоуправления, также как и остальным видам правотворческого процесса свойственно деление на определенную совокупность этапов. При этом важно отметить, что перечень данных этапов может варьироваться в зависимости от основополагающих положений этого института в уставах субъектов, а также принятия специализированных законодательных актов. Однако наиболее часто используется описанная ниже процедура на примере трех субъектов Российской Федерации - Иркутской области; Амурской области и Калужской области.

Цели и предмет правотворческой инициативы.

Согласно п. 1 ст. 2 Закона Иркутской области народная правотворческая инициатива по принятию нормативно-правовых актов области представляет собой непосредственное участие граждан Российской Федерации в реализации государственной власти области, а также право граждан, на постоянной основе проживающих на территории области, вносить на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области, Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области проекты нормативно-правовых актов области<sup>58</sup>.

Аналогичная трактовка данного понятия дается в п. 1 ст. 1 Закона

---

<sup>58</sup> Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. (ред. от 28.03 2016) «О народной правотворческой инициативе» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 21.

Амурской области.

В свою очередь ст. 2 Закона Калужской области расширяет трактовку субъектов народной правотворческой инициативы: «это граждане, группы граждан, объединения граждан, на постоянной основе или длительное время проживающие на территории Калужской области, которые выступают выступающие с инициативой принятия закона или другого нормативно-правового акта Калужской области»<sup>59</sup>.

В развитие данного положения ст. 3 Закона определяет права субъектов народной правотворческой инициативы:

- организация и проведение собраний, митингов и иных мероприятий по выдвижению народной правотворческой инициативы;
- создание инициативных групп по сбору подписей в поддержку народной правотворческой инициативы;
- ведение любым законным путем агитации за принятие законов или иных нормативных правовых актов Калужской области.

Законы субъектов РФ могут закреплять различный набор принципов реализации народной правотворческой инициативы. К примеру, п. 3 ст. 1 Закона Амурской области ограничивается только принципами законности, гласности и добровольности<sup>60</sup>.

В свою очередь ст. 3 Закона Иркутской области расширяет этот перечень и уже говорит дополнительно о принципах свободы выражения мнений, свободы обсуждения и непосредственного участия граждан в реализации государственной власти области, в решении вопросов, находящихся в полномочиях области. В то же время согласно п. 2 ст. 1 Закона Калужской области область действия ограничена участием населения в управлении делами Калужской области посредством разработки проектов законов и других нормативно-правовых актов Калужской области, принимаемых Законодательным

---

<sup>59</sup> Закон Калужской области № 24 от 03.06.1996 (ред. от 11.01.2016) «О народной правотворческой инициативе» // Весть. 1996. №123

<sup>60</sup> Закон Амурской области от 06.12.2016 № 25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе» (ред. от 30.01.2018) // Амурская правда. 2016. № 168

Собранием области по вопросам его непосредственной компетенции.

Представленное региональное законодательство достаточно четко определяет предмет и форму осуществления народной правотворческой инициативы. Так, в п. 1 ст. 4 Иркутского Закона указано, что народная правотворческая инициатива осуществляется с помощью внесения на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области, Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области проектов нормативно-правовых актов по вопросам, отнесенным к компетенции перечисленных органов государственной власти области и должностного лица. При этом в качестве предмета народной правотворческой инициативы выступает областное нормативно-правовое законодательство, принятие которого находится в границах полномочий перечисленных органов или должностных лиц согласно Конституции РФ и федеральным законам, Уставам и законам Иркутской области.

Подобная отсылка не только к нормативно-правовым актам федерального уровня, но и к Уставу субъекта РФ является действенным способом усиления правового регулирования народной правотворческой инициативы на региональном уровне. Поэтому такой подход используется и в других региональных нормативных актах. Например, в п. 1 ст. 29 Устава Амурской области для проживающих в области граждан РФ установлена возможность реализации народной правотворческой инициативы – или посредством выноса предложений для референдума области, или выдвижение их на рассмотрение в областной Совет народных депутатов.

Минимальный порог для внесения правотворческой инициативы для внесения в областной Совет народных депутатов составляет не менее одного процента граждан, которые наделены активным избирательным правом (п. 2). Нормы Устава находят развитие в тематическом Законе – п. 2 ст. 1 Закона Амурской области от 06 декабря 2016 г. № 25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе». При этом в п. 3 установлена необходимость сбора подписей для поддержки представляемого законопроекта. Как можно видеть, регу-

лирование в Амурской области связывает народную инициативу не только с принятием нормативных актов областного законодательного органа, но и вынесением законопроектов на областной референдум.

*Выдвижение инициативы.*

Отличительной спецификой порядка выдвижения народной правотворческой инициативы на региональном уровне выступает необходимость более широкого охвата населения. В этой связи, например, в п. 1 ст. 3 Закона Амурской области указано, что гражданин или группа граждан (инициаторы проведения собрания) должны оповещать жителей области через средства массовой информации о дате, времени и месте проведения общего собрания граждан для выдвижения инициативы. Такое собрание может быть признано правомочным, если на нем присутствует не менее ста человек. Аналогичное требование содержится и в п. 3 ст. 5 иркутского Закона Иркутской области.

Согласно региональным законам, основные задачи собрания – избрание гражданами из своего числа председательствующего, принятие решения о выдвижении народной правотворческой инициативы по внесению на рассмотрение в законодательный орган субъекта РФ проекта закона и избрание из своего числа членов инициативной группы. Ее численность определяется региональным законом<sup>61</sup>.

Например, в Амурской области это не менее двадцати человек. При этом решения собрания о выдвижении народной правотворческой инициативы и об избрании членов инициативной группы считаются принятыми, если за них проголосовало не менее половины присутствующих на нем граждан.

Тем самым согласно данному Закону в отличие от муниципального уровня инициативная группа избирается на собрании и ей передаются полномочия по представлению проекта нормативно-правового акта. Другим отличительным моментом амурского Закона является то, что в соответствии с

---

<sup>61</sup>Галоян А.Р. Законодательство субъектов РФ о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 39



п. 4 ст. 5 на инициативную группу возложена обязанность в течение тридцати дней со дня проведения собрания разработать проект закона, предлагаемый к внесению на рассмотрение в Законодательное Собрание в порядке народной правотворческой инициативы. Важно отметить, что инициативная группа не вправе создавать более одного проекта закона.

В региональных актах могут содержаться и иные правила. Например, согласно упоминавшемуся Закону Калужской области (п. 1 ст. 5) допустимо выдвижение народной правотворческой инициативы как в виде определенных текстов законов или других нормативно-правовых актов, так и в виде предложений по их разработке.

Со временем как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ понятие законодательной инициативы было уточнено и теперь состоит во внесении именно законопроекта. И естественно, что Закон Амурской области, появившийся в 2016 году, уже учитывает новые подходы.

#### *Регистрация инициативной группы.*

В региональном законодательстве выделяются два органа, в которых может происходить регистрация: во-первых, либо это законодательное собрание или иной аналогичный законодательный орган субъекта Федерации (например, п. 1 ст. 5 амурского Закона), либо Избирательная комиссия субъекта РФ (п. 1 ст. 6 Иркутского Закона).

В целом процедуры регистрации таковы. К примеру, согласно Закону Амурской области представитель инициативной группы для ее регистрации направляет Законодательному Собранию утвержденный перечень документов, в которые входят:

- 1) письмо, содержащее мотивированность необходимости правового регулирования отношений, затрагиваемых проектом закона;
- 2) непосредственно сам проект закона;
- 3) протокол общего собрания граждан, в рамках которого были приняты решения о выдвижении народной правотворческой инициативы и о избрании членов инициативной группы;

4) протокол заседания инициативной группы, в рамках которого был избран ее председатель;

5) перечень участников инициативной группы по установленной форме;

б) обязательное согласие участников инициативной группы на обработку персональных данных по установленной форме<sup>62</sup>.

В Иркутской области, где в соответствии п. 1 ст. 6 Закона инициативная группа граждан подлежит регистрации в областной Избирательной комиссии, в данную комиссию представляется ходатайство о регистрации инициативной группы граждан, заверенное подписью уполномоченного представителя подписанное уполномоченным представителем. К нему в обязательном порядке прилагаются следующие документы:

1) протокол общего собрания граждан;

2) перечень участников инициативной группы граждан;

3) проект нормативно-правового акта области, предлагаемый к внесению в ходе осуществления народной правотворческой инициативы<sup>63</sup>.

Как видим, требования по регистрации инициативных групп различаются как по субъекту регистрации, так и по списку представляемых документов.

Свои особенности содержат аналогичные документы других субъектов РФ. Тем не менее, это не столь существенно. Намного важнее то, что указанная документация должна быть рассмотрена в соответствующем уполномоченном органе. А в результате данного рассмотрения в обязательном порядке должно быть вынесено решение о регистрации инициативной группы или об отказе в ее регистрации.

Региональные акты обязательно называют основания (обстоятельства) для принятия решения об отказе. Так, в амурском Законе сформулированы

---

<sup>62</sup> Закон Амурской области от 06.12.2016 № 25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе» (ред. от 30.01.2018) // Амурская правда. 2016. № 168

<sup>63</sup> Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. (ред. от 28.03 2016) «О народной правотворческой инициативе» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 21

такие условия для отказа:

- 1) проект не соответствует требованиям Закона;
- 2) нарушены требования определенных пунктов Закона;
- 3) представлен не весь перечень документации, предусмотренный Законом, или документы оформлены с нарушением требований Закона<sup>64</sup>.

Так, в Амурской области в случае принятия решения о регистрации инициативной группы ее председателю непосредственно в день его принятия выдаются заверенные в установленном Законодательным Собранием порядке:

- 1) выписки из протокола заседания комиссии;
- 2) 20 экземпляров проекта закона.

Согласно п. 2 ст. 6 упомянутого Закона избирательная комиссия в Иркутской области в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы граждан обязана проверить соблюдение процедуры выдвижения народной правотворческой инициативы и вынести решение о регистрации инициативной группы граждан или об отказе в ее регистрации.

При этом решение Избирательной комиссии Иркутской области о регистрации инициативной группы граждан или об отказе в ее регистрации оформляется постановлением. Важно отметить, что копия данного постановления выдается уполномоченному представителю на следующий день после принятия постановления.

Инициирование процесса реализации правотворческой инициативы граждан по аналогии с муниципальным уровнем предполагает правовое регулирование агитации в поддержку народной правотворческой инициативы<sup>65</sup>.

Так, например, закон Амурской области (п. 1 ст. 6) регламентирует свободный порядок реализации мероприятий агитационной направленности в поддержку народной правотворческой инициативы со дня принятия реше-

---

<sup>64</sup>Липчанская М. А. Институт правотворческой инициативы как форма участия граждан в управлении делами государства / М. А. Липчанская // Вестн. Саратов. гос. акад. права. 2013. № 3. С. 41

<sup>65</sup>Ситникова И. Е. Институт народной инициативы в российском правотворчестве // Трибуна молодого ученого. 2013. № 2. С.89

ния о регистрации инициативной группы и включительно по день окончания срока сбора подписей граждан в поддержку народной правотворческой инициативы.

Как правило, агитация в поддержку народной правотворческой инициативы реализуется посредством СМИ, путем проведения публичных мероприятий, не противоречащих действующему российскому законодательству, посредством выпуска и распространения агитационных материалов, а также в других доступных формах, не запрещенных законодательством.

Аналогичные положения содержатся в нормативно-правовых актах иных субъектов Российской Федерации.

#### *Сбор подписей.*

Целесообразно акцентировать внимание на том, что региональное законодательство довольно подробно регламентирует сбор подписей граждан в поддержку народной законодательной инициативы. Прежде всего, определяются сроки сбора подписей. В субъектах РФ, акты которых положены в основу нашего анализа, мы находим следующие правила.

Так, согласно п. 1 ст. 7 амурского Закона временные рамки, в пределах которых инициативная группа может осуществлять сбор подписей, составляют 60 дней. В Иркутской области согласно п. 1 ст. 9 иркутского Закона сбор подписей в поддержку проекта нормативно-правового акта области реализуется в течение 30 дней со дня получения копии постановления Избирательной комиссии Иркутской области о регистрации инициативной группы граждан.

Сама процедура сбора подписей особым разнообразием не характеризуется. Так, в Амурской области для сбора подписей участники инициативной группы должны получить у председателя инициативной группы подписные листы, выписки из протокола заседания комиссии, в которых содержится решение о регистрации инициативной группы, а также заверенные экземпляры проекта закона.

Членам инициативной группы предоставлено право самостоятельно

осуществлять сбор подписей. В основном сбор подписей реализуется посредством собственноручного внесения гражданами в подписные листы персональных данных, личной подписи и даты внесения подписи<sup>66</sup>.

Следует отметить, что в некоторых субъектах РФ имеются специальные формы указанных листов, в которых лицо ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает личные данные: ФИО, дата рождения, серию, номер паспорта или иного документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства.

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<sup>67</sup>.

Региональное законодательство обязательно устанавливает общие требования о количестве подписей, которое должно быть собрано на территории субъекта РФ в поддержку проекта закона, вносимого в порядке народной правотворческой инициативы. При этом можно наблюдать разные подходы в региональном регулировании: определяются либо требуемый процент подписей от общего числа избирателей соответствующего субъекта РФ, либо количество подписей, которые следует собрать на территории субъекта РФ<sup>68</sup>.

Так, например, Закон Амурской области предполагает сбор в поддержку проекта закона не менее одного процента подписей граждан. При этом важно отметить, что указанное число подписей рассчитывается на основании информации об установленной Избирательной комиссией Амурской области согласно федеральному законодательству численности избирателей, зарегистрированных на территории области. В то же время в соответствии с п. 8 ст. 9 иркутского Закона в поддержку проекта нормативно-правового акта обла-

---

<sup>66</sup>Галоян А.Р. Законодательство субъектов РФ о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 38

<sup>67</sup>Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 2. С. 57

<sup>68</sup>Томин В. А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : учебное пособие / В. А. Томин. Санкт-Петербург, 2017. С.43

сти следует собрать не менее двух тысяч подписей граждан, постоянно проживающих на территории Иркутской области.

По истечении установленного для сбора подписей срока участники инициативной группы реализуют подсчет общего количества собранных подписей. Затем, как правило, в установленной форме составляется итоговый протокол подсчета общего количества подписей граждан собранных в поддержку народной правотворческой инициативы.

Вместе с тем необходимо отметить, что «народные правотворческие 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»<sup>69</sup>.

#### *Представление итоговых документов и их проверка.*

Это следующий этап осуществления правотворческой инициативы граждан.

Так, согласно п. 1 ст. 9 амурского Закона, два экземпляра итогового протокола и оформленные подписные листы в течение трех дней со дня подписания итогового протокола представляются в Законодательное Собрание области председателем инициативной группы.

Так, проверка комиссией подписей граждан осуществляется в течение двадцати календарных дней с момента поступления итоговых документов.

Как правило, тщательно проверяются сведения относительно:

- 1) соблюдения сроков сбора подписей;
- 2) соответствия числа действительных подписей граждан, собранных инициативной группой, числу подписей граждан, необходимому для реализации народной правотворческой инициативы.

Следует акцентировать внимание на том, что исключенные участниками подписи инициативной группы, не подлежат учету. Как правило, на исклю-

---

<sup>69</sup> Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 2. С. 58

чение тех или иных подписей оказывают влияние самые разнообразные факторы нарушения описываемой процедуры. Так, например, может отсутствовать подпись гражданина, подтверждающая его согласие на персональную обработку личных данных и т.д.<sup>70</sup>.

Закон Иркутской области довольно подробно детализирует процесс проверку подписей (статья 12). Так, проверка итогового протокола в первую очередь состоит в проверке соблюдения сроков сбора подписей граждан, регламентированных ч. 1 ст. 9 данного Закона, соответствия количества собранных подписей установленному ч. 8 ст. 9 настоящего Закона числу подписей граждан, необходимому для поддержки проекта нормативно-правового акта области.

При этом проверка подписных листов состоит в проверке соблюдения порядка сбора подписей граждан, оформления подписных листов, достоверности подписей участников инициативной группы, реализующих сбор подписей граждан, достоверности персональных данных о гражданах, внесенных в подписные листы, подписей граждан и даты их внесения (п. 4 Закона)<sup>71</sup>.

В течение пяти или семи дней после проведения проверки составляется протокол результатов проверки итоговых документов, представленных в Законодательное Собрание по итогам сбора подписей граждан в поддержку народной правотворческой инициативы, в котором в обязательном порядке указываются следующие сведения:

- 1) число подписей граждан, в итоговом протоколе;
- 2) число представленных согласно подписным листам подписей;
- 3) число проверенных подписей граждан;
- 4) число подписей граждан, признанных действительными;
- 5) число подписей граждан, мотивированно признанных недействительными;

---

<sup>70</sup> Томин В. А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : учебное пособие / В. А. Томин. Санкт-Петербург, 2017. С.45

<sup>71</sup> Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. (ред. от 28.03 2016) «О народной правотворческой инициативе» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 21

б) решение комиссии законодательного органа или избирательной комиссии субъекта РФ о признании народной правотворческой инициативы поддержанной или о признании ее не поддержанной гражданами.

По результатам проверки подписей граждан подпись гражданина может быть признана действительной или недействительной. И если уже в ходе проверки обнаружено, что число действительных подписей граждан окажется менее установленного Законом, дальнейшая проверка подписей граждан прекращается.

Комиссия органа законодательной власти или избирательная комиссия субъекта РФ принимает решение о признании народной правотворческой инициативы поддержанной гражданами, если число действительных подписей граждан соответствует установленному числу подписей граждан, необходимому для реализации народной правотворческой инициативы. В противном случае принимается решение о признании народной правотворческой инициативы не поддержанной гражданами.

#### *Итоговые решения.*

В случае положительного решения относительно народной инициативы процесс реализации переходит к заключительному этапу – рассмотрению народной правотворческой инициативы законодательным органом. Для этого после подписания протокола результатов, итоговый протокол, сброшюрованные, пронумерованные и заверенные подписные листы и проект закона направляются председателем комиссии председателю Законодательного Собрания<sup>72</sup>.

Затем в соответствии с п. 2 ст. 11 Закона Амурской области, рассмотрение внесенных в порядке народной правотворческой инициативы документов реализуется Законодательным Собранием в порядке, установленном его регламентом. Некоторое отличие в правовом регулировании следует отметить в Законе Иркутской области.

---

<sup>72</sup> Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 2. С. 59



Так, в соответствии с п. 1 ст. 14 Избирательной комиссией Иркутской области решение о признании народной правотворческой инициативы состоявшейся направляется в Законодательное Собрание Иркутской области; Губернатору или в Правительство Иркутской области, исходя из представленного в порядке реализации народной правотворческой инициативы направления проекта нормативного правового акта области.

В данном случае этот проект считается внесенным в порядке реализации народной правотворческой инициативы со дня его регистрации в соответствующем органе государственной власти области.

Следует отметить, что некоторое региональное законодательство содержит отличительные особенности процедуры принятия к рассмотрению народной правотворческой инициативы. Например, показательно регулирование, содержащееся в Законе Калужской области. В п. 1 ст. 9 этого акта установлено, что народная правотворческая инициатива вносится в Законодательное Собрание области субъектами народной правотворческой инициативы через депутата Законодательного Собрания<sup>73</sup>.

Для этого необходимо не менее одной тысячи подписей избирателей. В свою очередь депутат Законодательного Собрания, в адрес которого направлена народная правотворческая инициатива, обязан рассмотреть ее в течение месяца с момента регистрации инициативы в Законодательном Собрании. Результатом рассмотрения может быть либо поддержка депутатом данной инициативы и внесение ее на рассмотрение Законодательного Собрания, либо отказ вносить данную инициативу от своего имени.

Таким образом, порядок реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ может варьироваться в зависимости от основных положений данного института в уставах субъектов, а также принятия специальных законов.

Тем не менее, основополагающими этапами реализации выступают:

---

<sup>73</sup> Закон Калужской области № 24 от 03.06.1996 (ред. от 11.01.2016) «О народной правотворческой инициативе» // Весть. 1996. №123

Выявление цели и предмета правотворческой инициативы; выдвижение инициативы; регистрация инициативной группы; сбор подписей; представление итоговых документов и их проверка; принятие итогового решения.

При этом целесообразно сделать следующие выводы:

– механизм правового регулирования осуществления народной правотворческой инициативы на региональном уровне характеризуется детальной проработкой нормативных положений, что, в конечном счете, способствует максимально эффективному использованию этой формы реализации народовластия;

– отличительной особенностью региональных процедур от муниципальных выступает необходимость значительного охвата поддерживающих проект лиц, исходя из территории и значимости регионального нормативно-правового акта;

– на уровне субъектов РФ более формализована процедура разработки и представления проекта нормативно-правового акта инициативной группой;

– существует определенная дифференциация в субъектах, осуществляющих контролируюшую и правоприменительную функцию в процессе реализации народной правотворческой инициативы;

– имеются существенные отличия в порядке представления и рассмотрения результатов народной правотворческой инициативы в органы государственной власти и управления в субъектах РФ. Это свидетельствует о различном подходе законодательных органов к проблеме эффективной реализации народной правотворческой инициативы в том или ином субъекте Российской Федерации.

### 3 ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОЙ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ В СУБЪЕКТАХ РФ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Определение субъекта права на обращение выступает первостепенным аспектом в процессе рассмотрения проблемы реализации народной правотворческой инициативы.

Следует отметить, что в России практическое определение граждан, которые имеют право выступить в поддержку какой-либо правотворческой инициативы, реализуется по-разному<sup>74</sup>.

Так, выделяют два основных варианта: установление относительного (процент от числа зарегистрированных избирателей) или абсолютного количества граждан, которые должны принять участие в поддержке инициативы. При этом на практике постановлением Московской городской Думы количество граждан, имеющих право высказаться в поддержку инициативы, составляет абсолютное значение - 10 тыс. человек. В соответствии с основным законом Алтайского края (Устав) краевым Законодательным собранием принимается к рассмотрению ходатайство о возбуждении процедуры народной законодательной инициативы.

Однако при этом оно в обязательном порядке должно соответствовать всем формальным требованиям, установленным действующим законодательством Алтайского края, и иметь не менее 300 подписей избирателей с указанием паспортных данных. Уставом Томской области предусмотрена реализация народной правотворческой инициативы посредством внесения специальных предложений в Думу от имени граждан, наделенных избирательным правом (не менее 1 % от количества граждан). Не менее чем 1 тыс. жителей, обладающих избирательным правом, должна выступить в поддержку народной правотворческой инициативы в соответствии с уставом местного самоуправления г. Самары. Устав Ярославской области устанавливает обя-

---

<sup>74</sup>БузунЕ. В. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Молодой ученый. 2012. №4. С. 269

зательную поддержку не менее 25 тыс. избирателей области.

В вопросе практического регулирования данного вопроса показателен Закон от 28 декабря 1994 г. о местном самоуправлении в Воронежской области, закрепляющий, что количество подписей, необходимых для внесения народной инициативы, определяется в уставе (положении) о местном самоуправлении. При этом оно не должно превышать 15% от числа избирателей, принявших участие в последних по времени выборах<sup>75</sup>.

Исходя из вышесказанного, возникает вопрос: какой из вариантов определения количества граждан - участников народной правотворческой инициативы наиболее оптимален?

Неоспорим тот факт, что установление абсолютного количества граждан существенно упрощает дело, так как полностью освобождает инициативную группу и представительный орган власти (или избирательную комиссию) от необходимости вычисления процентного отношения и ведения дебатов, от какого числа избирателей все-таки целесообразно исчислять окончательный процент. Практическое применение процентного отношения, так или иначе, в некоторой степени решает проблему, однако важно его унифицировать применительно ко всем без исключения гражданским инициативам соответствующего уровня и выразить его в абсолютном числе с целью упрощения подсчетов и исключения споров.

Несмотря на консолидацию возможности подачи народной правотворческой инициативы во многих регионах нашей страны в настоящий момент практически не существует реальной практики реализации гражданами прав соответствующего института. Необходимо отметить основные причины, обуславливающие данную ситуацию:

- во многих субъектах зафиксировано достаточно большое количество необходимых к сбору подписей;
- заниженный уровень гражданской активности населения и отсутствие

---

<sup>75</sup> Кутейников Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 2. С. 51

реальной политической конфронтации;

- отсутствие необходимой нормативно-правовой базы в законодательстве большинства субъектов<sup>76</sup>.

Итак, с целью повышения эффективности осуществления народной правотворческой инициативы и института референдума в законодательстве целесообразно выявить взаимосвязь данных форм народовластия, а также зафиксировать правовые механизмы, дающие возможность трансформировать процедуру реализации гражданской законодательной инициативы граждан и выдвижения инициативы о проведении референдума.

Так, если проект или предложения были отклонены соответствующими представительными органами, то именно инициативные группы должны обладать правом продолжения процедуры сбора подписей с целью трансформации гражданской законодательной инициативы в инициативу по проведению референдума.

Также следует акцентировать внимание на необходимости принять модельный закон о гражданских законодательных инициативах в субъектах Российской Федерации на государственном уровне. Данное решение способствует формированию единых сбалансированных требований по осуществлению настоящего механизма непосредственной реализации властных полномочий народом.

На современном этапе не достаточный уровень гражданской активности населения в первую очередь обусловлен тем, что не реализован комплекс значимых приоритетов муниципальных и региональных реформ, в том числе приближение власти к населению<sup>77</sup>.

Иными словами население плохо ориентировано на решение собственных же проблем. Во многих субъектах Российской Федерации практика преобразования муниципальных районов в сельской местности в городские окру-

---

<sup>76</sup>Бузун Е. В. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Молодой ученый. 2012. №4. С. 270

<sup>77</sup>Бычкова Е.И. К вопросу о повышении уровня активности граждан при реализации правотворческой инициативы // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 14

гавесьма распространена. То есть сельские поселения как муниципальные образования ликвидируются. Поселения приобретают статус административной единицы, а значит, нет необходимости в депутатских собраниях в качестве важного условия муниципальной власти. Довольно несовершенен механизм осуществления конституционного принципа народовластия, он чрезмерно усложнен и характеризуется излишней декларативностью. Значимые институты непосредственной демократии не работают (голосование по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, местный референдум, правотворческая инициатива граждан и т.д.). Более того, совершенно утрачен интерес населения к муниципальным и региональным выборам, о чем свидетельствует тенденцией снижения уровня его избирательной активности<sup>78</sup>.

Эффективность публичных слушаний низкая, часто происходит подмена цели их проведения: объективное решение насущных проблем сменяется официальным утверждением решений, принятых заблаговременно. Более того нередки случаи намеренного утверждения решений, максимально комфортных и необходимых для региональных или муниципальных властей, а не для населения.

Исходя из этого, особенно актуален вопрос развития потенциала вовлечения граждан, которые изъявляют желание принимать участие в процессе принятия управленческих решений. Прежде всего, это способствует тому, что не одна полезная идея для развития нашей страны, предложенная на уровне местного самоуправления, не останется без внимания и не будет потеряна.

Итак, в правотворческой инициативе граждан как форме участия населения в государственной власти субъекта РФ необходимо различать:

а) внесение проекта нормативного правового акта, в рамках которого обязательно должны быть конкретно определены требования к специфике,

---

<sup>78</sup> Бычкова Е.И. К вопросу о повышении уровня активности граждан при реализации правотворческой инициативы // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 15

качеству акта и процедуре его рассмотрения, в том числе сбор необходимых подписей;

б) участие населения в обсуждении вопросов и проектов, которые подлежат рассмотрению в органах власти каждого уровня<sup>79</sup>.

Таким образом, основные проблемы реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ затрагивают следующие вопросы: какой из способов определения числа граждан - участников народной правотворческой инициативы является наиболее оптимальным; низкая гражданская активность; высокий порог необходимых к сбору подписей в некоторых субъектах РФ; недостаточная нормативно-правовая база по реализации механизма гражданской законодательной инициативы в субъектах РФ. В этой связи целесообразно унифицировать число граждан - участников народной правотворческой инициативы для всех гражданских инициатив соответствующего уровня и выразить его в абсолютном числе с целью существенного упрощения подсчетов и исключения дебатов; включение граждан в управленческий процесс, развитие потенциала народной правотворческой инициативы;

Также следует акцентировать внимание на необходимости принять модельный закон о гражданских законодательных инициативах в субъектах Российской Федерации на государственном уровне. Данное решение способствует формированию единых сбалансированных требований по осуществлению настоящего механизма непосредственной реализации властных полномочий народом.

---

<sup>79</sup>Липчанская М. А. Институт правотворческой инициативы как форма участия граждан в управлении делами государства / М. А. Липчанская // Вестн. Саратов. гос. акад. права. 2013. № 3. С. 40

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования целесообразно сделать следующие основные выводы:

1) понятие «правотворческая инициатива» целесообразно рассматривать в нескольких различных смыслах: как непосредственно правотворческую инициативу граждан; как общее понятие для гражданских инициатив разных уровней; как отдельный институт непосредственной демократии. Народная правотворческая инициатива для России является относительно новым институтом народовластия и в рамках юридической науки означает: законодательно предусмотренное право населения вносить на рассмотрение органов местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения. Особенность народной (гражданской) инициативы состоит в том, что она направляется особому кругу органов местного самоуправления: представительным органам и в обязательном порядке подлежит не только рассмотрению, как и иные обращения граждан, но удовлетворению, если не содержит в себе неустраимых противоречий с действующим законодательством. Как институт демократического государства народная правотворческая инициатива имеет плюсы и минусы.

2) основными принципами народной правотворческой инициативы являются: принцип законности, гласности, добровольности, свободы выражения мнений, гарантированности права на подачу гражданских, законодательных инициатив, принцип свободы при выборе тематик гражданских законодательных инициатив. Как один из основных отличительных признаков народной правотворческой инициативы выступает так называемый принцип непосредственности.

3) правовое регулирование народной правотворческой инициативы в Российской Федерации как конституционно-правового института осуществляется: Конституцией РФ; ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ФЗ «Об общих принципах орга-



низации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; конституциями и уставами субъектов РФ; законами субъектов РФ о местном самоуправлении иными муниципальными нормативно-правовыми актами.

4) порядок реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ может варьироваться в зависимости от основных положений данного института в уставах субъектов, а также принятия специальных законов. Тем не менее, основополагающими этапами реализации выступают: выявление цели и предмета правотворческой инициативы; выдвижение инициативы; регистрация инициативной группы; сбор подписей; представление итоговых документов; принятие итогового решения.

5) основные проблемы реализации народной правотворческой инициативы в субъектах РФ затрагивают такие вопросы: какой из способов определения числа граждан - участников народной правотворческой инициативы является наиболее оптимальным; низкая гражданская активность; высокий порог необходимых к сбору подписей в некоторых субъектах РФ; недостаточная нормативно-правовая база по реализации механизма гражданской законодательной инициативы в субъектах РФ.

В этой связи целесообразно унифицировать число граждан - участников народной правотворческой инициативы для всех гражданских инициатив соответствующего уровня и выразить его в абсолютном числе для упрощения подсчетов и исключения споров; включение граждан в управленческий процесс, развитие потенциала народной правотворческой инициативы;

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.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 31. – Ст. 4398.

2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая" от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 32. - Ст. 3301.

3 Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018)// Собрание законодательства РФ–1999.- № 42. - Ст. 5005.

4 Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 03.02.3015 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

5 Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. (ред. от 28.03 2016) «О народной правотворческой инициативе» // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2010. - № 21.

6 Закон Амурской области от 06.12.2016 № 25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе» (ред. от 30.01.2018) //Амурская правда. – 2016. - № 168.

7 Закон Калужской области № 24 от 03.06.1996 (ред. от 11.01.2016) «О народной правотворческой инициативе» // Весть. – 1996. – №123.

### II Специальная литература

8 Абрамова, А.И. Современный законодательный процесс Россий-

ской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования / А. И. Абрамов // Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 5 – 7.

9 Алексеев, С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. – М.: ТК «Велби», 2010. – 381с.

10 Алексеев, С.С. Проблемы теории права: курс лекций / С. С. Алексеев. – М. : ДАНА, 2011. – 293 с.

11 Алешкова, Н.П. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы и пути решения / Н.П. Алешкова. // Журнал «Практика муниципального управления». - 2013. - № 8. – С. 13-14

12 Бабичев, А.Г. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / А.Г. Бабичев. - М.: Ай Пи Эр Медиа, Гарант, 2017.

13 Баранов, П.П. Гражданская правотворческая инициатива в Российской Федерации: опыт правотворчества на местном и региональном уровнях / П.П. Баранов // Философия права. – 2014. – № 2. – С. 67–72.

14 Батычко, В.Т. Муниципальное право : конспект лекций / В.Т. Батычко. - Таганрог, 2014. - 102с.

15 Безуглов, А.А. Конституционное право России / А.А. Безуглов, Л. Л. Беломестных. – М.: Дашков и К, 2010 – 832с.

16 Белоновский, В.Н. Система органов государственной власти России : учебное пособие / В. Н. Белоновский, В.Н. Галузо, Н.Д. Эришвили. – М.: Юнити – Дана, 2013. – 479 с.

17 Бузун, Е. В. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы и перспективы / Е.В. Бузун // Молодой ученый. - 2012. - №4. - С. 269-271

18 Бычкова, Е.И. К вопросу о повышении уровня активности граждан при реализации правотворческой инициативы / Е.И. Бычкова // Российская юстиция. - 2013. - № 6. - С. 14-18

19 Вороков, Р.В. Конституционные основы правового статуса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации / Р.В. Вороков // Юридический мир. – 2012. – № 10. –

С. 16 – 17.

20 Гаджиев, К.С. Политология / К. С. Гаджиев, Э. Н. Примова. – М. : Инфра – М, 2016. – 384 с.

21 Галоян, А.Р. Законодательство субъектов РФ о правотворческой инициативе граждан / А.Р. Галоян // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 3. - С. 35-38

22 Галоян, А.Р. Правотворческая инициатива граждан в Российской Федерации / А.Р. Галоян // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 2. - С. 33-35.

23 Жданов, Д.В. Теория государства и права / Д.В. Жданов. – М.: «ЛексКнига», 2012. – 629с.

24 Конституционное право России / под ред. В.В. Комарова. – М. : КНОРУС, 2017. - 280 с.

25 Кудашкин, А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика / А.В. Кудашкин. - М. : Экспо-пресс, 2016. – 354 с.

26 Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юрист, 2017. – 624 с.

27 Кутейников, Д.Л. Институт народной правотворческой инициативы в истории России / Д.Л. Кутейников // Проблемы права. – 2015. – № 5. – С. 32–35.

28 Кутейников, Д.Л. Народная правотворческая инициатива как конституционно-правовой институт / Д.Л. Кутейников// Проблемы права. – 2016. – № 5. – С. 28–34.

29 Кутейников, Д.Л. Реализация института народной правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации / Д.Л. Кутейников // Проблемы права. – 2015. – № 2. – С. 51–58.

30 Липчанская, М.А. Институт правотворческой инициативы как форма участия граждан в управлении делами государства / М. А. Липчанская // Вестн. Саратов. гос. акад. права. – 2013. – № 3. – С. 38–41.

31 Марченко, М.Н. Теория государства и права: учебник для вузов / М.Н. Марченко. - М.: Проспект, 2014. - 637 с.

32 Миннихметов, Р.Г. Правотворческая и правоприменительная деятельность в Российской Федерации: вопросы теории и практики / Р.Г. Миннихметов // Право и политика. - 2012. - № 9. – С. 23 – 28

33 Муниципальное право России / под ред. В.В. Комарова. – М.: КНОРУС, 2017. - 194 с.

34 Муратова, С. А. Теория государства и права / С.А. Муратова. – М.: Юриспруденция, 2011. – С. 336.

35 Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов / Р. Т. Мухаев. –М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2012. – 687 с.

36 Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов; Под ред. Л.И. Скворцов. - М.: ОНИКС-ЛИТ, Мир и Образование, 2017. - 1376 с.

37 Пикулькин, А. В. Система государственного управления : учебник / А. В. Пикулькин. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2016. – 639 с.

38 Полеводина, Г. А. Понятие правотворческой деятельности // Молодой ученый. - 2017. - №38. - С. 87-90.

39 Правотворчество / под ред. А. П. Альбова и С. В. Николюкина. - М. :Юрайт, 2016. - 254 с.

40 Румянцев, М.Б. Некоторые особенности конституционного правотворчества / М.Б. Румянцев // Адвокат. - 2016. - № 7. - С. 38 – 44

41 Самойлов, В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы / В.Д. Самойлов. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2013. – 311 с.

42 Ситникова, И.Е. Институт народной инициативы в российском правотворчестве / И.Е. Ситникова // Трибуна молодого ученого. – 2013. - № 2. -С. 88-91

43 Томин, В.А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации / В. А. Томин. - Санкт-Петербург, 2017. - 96 с.

44 Черных, А. Некоторые проблемы правового регулирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации / А. Черных // Власть. – 2011. – № 12. – С. 27 – 29.

45 Шахрай, СМ. Конституционное право Российской Федерации / С.М. Шахрай. - М.: Дашков и К, 2017. – 234 с.

46 Щепачев, В. А. Органы местного самоуправления как юридические лица / В. А. Щепачев // Право и политика. – 2010. – № 1. – С. 382 – 384.

47 Юридический энциклопедический словарь / под ред. А. В. Малько. - М.: Дашков и К, 2017. - С. 415.