

А. А. Редько

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Инициатива по улучшению своего правового положения, защиты прав и законных интересов, сбережению собственности по тем или иным причинам не попала в механизм правотворчества, а следовательно, не получила статуса законотворческой инициативы. На наш взгляд необходимо разграничивать инициативу по подготовке законопроекта и его предварительному обсуждению, предшествующую началу законодательной работы правотворческих органов, и собственно правовую инициативу негосударственных образований.

Законодательная инициатива — это деятельность уполномоченных на то субъектов по активизации процедуры законотворчества или восхождения закона. Она реализуется в стране на всех уровнях, но действует исключительно в поле позитивного права и может иметь и материальный, и процессуальный характер. С правовой инициативой ситуация обстоит по-другому. В каких условиях жить, каким законам подчиняться, как выстраивать правовую и политическую стратегию страны — должен решать каждый человек и гражданин. Таким образом, правовая инициатива представляется, с одной стороны, неотъемлемой частью конституционно-правовых основ, а с другой — механизмом реализации указанной сферы.

Ключевые слова: инициатива, подготовка закона, правотворчество, власть, право, государство, закон, права человека.

A. A. Redko

CURRENT STATUS OF LEGAL INITIATIVE

The initiative to improve its legal status, protect rights and legitimate interests, and preserve property for one reason or another, did not fall into the mechanism of lawmaking. However it is necessary to distinguish between the initiative to draft the bill and its preliminary discussion, preceding the beginning of the legislative work of law-making public authorities and the legal initiative of non-state organizations.

Legislative initiative is the activity of authorized subjects to activate the procedure of lawmaking or the ascent of the law. It is implemented in the country at all levels but operates exclusively in the field of positive law and can have both a material and procedural nature. The situation is different with a legal initiative. In what conditions to live, what law to obey, how to build legal and political strategy of the country — every person and citizen should decide himself. Legal initiative is an integral part of the constitutional and legal framework and mechanism for the implementation of this sphere.

Key words: initiative, preparation of law, law-making, power, law, state, law, human rights.

Современное состояние правовой инициативы, бурное развитие общества и государства приводят к осознанию необходимости участия в государственных явлениях активной образованной молодежи. Невозможно построить правовое государство, комфортное для проживания и развития, без части населения, которую в советский период называли интеллигенцией, а сегодня принято считать гражданским обществом.

На протяжении нескольких десятилетий группа ученых пытается донести до правовой действительности сведения о том, что правовая инициатива не сводится к процессу правотворчества и не может охватываться пониманием законотворческой инициативы хотя

бы потому, что существуют позитивистская и естественно-правовая школы права. Вместе с тем в научной и специальной литературе понятия законотворческая инициатива и правовая инициатива отождествляются. Не имея цели перегрузить понятийный юридический аппарат, ежедневно наполняемый новыми терминами, считаем необходимым разобраться в фундаментальных основах теоретико-правовой мысли, так как даже небольшое их смещение в сторону в состоянии разрушить всю правовую пирамиду.

Анализ исторических источников показал, что в «советской юридической литературе правотворческий процесс (применительно к

законодательным органам) рассматривается обычно в соответствии с традиционной схемой, включающей: 1) законодательную инициативу, 2) обсуждение проекта закона, 3) принятие законопроекта, 4) опубликование (обнародование) закона. Такое разделение стадий законодательного процесса сложилось еще в досоветской литературе применительно к основным началам буржуазного парламентаризма» [1, с. 3—11]. «При этом правовая инициатива рассматривалась исключительно как законодательная: одними учеными она воспринималась как право внесения предложения о принятии нового закона непосредственно на рассмотрение законодательного органа» [2, с. 11], «другими — в качестве права государственного органа или отдельного лица на внесение в законодательное учреждение нового законопроекта или на внесение предложений об издании нового закона, отмене действующего закона или изменении его» [3, с. 32], «для третьих — как право определенных лиц и организаций вносить в законодательный орган проект закона, право внесения законопроектов на обсуждение законодательных органов» [4, с. 386].

Однако уже в советский период ученые, отдавая себе отчет в процессах правообразования, правотворчества, нормотворчества, законотворчества, задумывались о дифференциации правовой инициативы от смежных категорий. В частности, Л. И. Антонова, рассуждая о законодательной инициативе, констатирует, что существуют различия «между инициативой по созданию нормативного акта, исходящей от отдельных лиц, коллективов трудящихся и т. п., с одной стороны, и депутатов представительных органов и иных лиц и органов, имеющих право законодательной инициативы, — с другой; составлением проекта частными лицами, коллективами ученых и т. д., с одной стороны, и специально на то созданными органами, например Юридической комиссией Совета Министров СССР или постоянными комиссиями Верховного Совета СССР, — с другой; обсуждением проекта на страницах газет, собраниях трудящихся и т. п., с одной стороны, и обсуждением проекта на сессии Верховного Совета — с другой, и т. д.» [1, с. 3—11]. Интерпретируя подобные мысли в современном состоянии, можем говорить о законодательной инициативе специально на то уполномоченных субъектов и законодательной инициативе отдельных членов гражданского общества, объединений, некоммерческих структур, благотворительных фондов и др. При

этом в первом случае весь известный механизм правотворчества включится в работу вне зависимости от результата (отклонение или принятие инициативы). Во втором инициатива совсем не обязательна, а то и маловероятно попадет в правовую плоскость в силу определенных обстоятельств. Для того чтобы представителю гражданского общества устранить обнаруженный пробел в законодательстве или улучшить процессы правового регулирования, инициативы, как известно, не достаточно. Правовая действительность предписывает формулировать свои мысли письменно, обращаться в уполномоченный орган (в идеале — к субъекту законодательной инициативы) и надеяться на разрешение вопроса. Этот процесс чрезвычайно длительный и громоздкий, в связи с чем была инициирована возможность ежегодного мониторинга правовой базы, а также введен институт общенародного обсуждения нормативных актов на федеральном портале проектов нормативно-правовых актов. В первом случае появились формализм и участие в правотворчестве с указания руководителей, во втором — формальный процесс (средний просмотр законодательных инициатив — 20—50 человек).

Таким образом, инициатива по улучшению своего правового положения, защиты прав и законных интересов, сбережению собственности имела место, но по тем или иным причинам, в том числе не зависящим от субъекта правовой инициативы, не попала в механизм правотворчества, а следовательно, не получила статуса законотворческой инициативы. Исходя из этого необходимо разграничивать инициативу по подготовке законопроекта и его обсуждению, предшествующую началу работы уполномоченных правотворческих органов, и собственно правовую инициативу негосударственных образований. Такая точка зрения уже высказывалась в советской литературе. «Особенно четко она выражена в схеме правотворческой деятельности, предложенной С. С. Алексеевым, который первую из указанных стадий называет „юридическим оформлением государственной воли“, а вторую — стадией „придания государственной воле качества норм права“» [5, с. 129]. «Общим для всех этих мнений является то, что начальной стадией законодательного процесса считается законодательная инициатива, которая трактуется как право компетентных лиц или органов на совершение каких-либо действий: право на внесение предложений о принятии закона, право на внесение законопроектов или же право на

совершение обоих действий. Однако пока правомочные органы или лица не воспользуются своим правом, не предпримут необходимых мер по его реализации, т. е. не передадут законопроект или соответствующее предложение о его разработке на рассмотрение законодательного органа, в последнем не может возникнуть вопроса о принятии какого-либо нормативного акта. Следовательно, не право постановки вопроса об издании закона, а сама его постановка знаменует начало правотворческой деятельности» [1, с. 3—11]. «Другими словами, законодательная инициатива не тождественна праву законодательной инициативы, а представляет собой реализацию этого права» [6, с. 355].

Анализ современных нормативных правовых актов показал неоднозначность понимания не только инициативы как волеизъявления, но и правовой инициативы как стадии правотворческого процесса. Данная терминология используется полярно, несмотря на то что имеет юридическую силу. В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» термин «инициатива» встречается дважды. Первый раз как волеизъявление в ст. 21: «Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции»; второй раз в ст. 31, наделяющей уполномоченного правом реализовывать институт устранения коллизий и пробелов в законодательстве: «Уполномоченный вправе: обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации» [7]. Федеральный закон «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» трактует инициативу как волеизъявление граждан и кандидатов, а также вводит понятие инициативной группы — группы граждан с активной гражданской позицией, призванной инициировать процесс проведения референдума, вести деятельность по поддержке того или иного кандидата, осуществлять сбор подписей [8].

Таким образом, названные законы определяют инициативу исключительно как волеизъявление отдельных лиц или социальных групп. В то же время Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не считает законодательной или правовой инициативой предложения по изменению конкретных нормативных документов. Согласно ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» право законодательной инициативы «в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представителям от законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации» [9]. Это вызывает особый интерес в связи с тем, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правотворческая инициатива граждан относится к формам непосредственной демократии на местном уровне, решение которой носит рекомендательный характер. Положение правотворческой инициативы в системе форм прямого волеизъявления граждан определяется тем, что она применяется как способ участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления [10]. «Правотворческая

инициатива — это право населения муниципального образования участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных актов. Правотворческую инициативу также определяют как вхождение в компетентный орган с предложением принять нормативный юридический акт, а зачастую и внесение проекта такого акта» [11, с. 260]. Исходя из диспозиции норм указанных выше законов, правотворческая инициатива является возможностью участия граждан в правовой жизни муниципального образования и субъекта Российской Федерации. В этом контексте понимание правовой инициативы представляется более логичным, поскольку согласно Конституции Российской Федерации «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», т. е. законодательная инициатива выступает одной из форм реализации власти народа. «В этом отношении регионы России обогнали центр, поскольку во многих субъектах Федерации народная инициатива уже стала правовой нормой. Эта форма прямой демократии установлена не менее чем в 20 субъектах Российской Федерации, что можно считать достаточно широким распространением нового для нашей страны института власти. Законодательная инициатива называется также „народная законодательная инициатива“ (Иркутская область), „народная правотворческая инициатива“ (Липецкая, Ярославская, Калужская области), „народная инициатива (граждан)“ (Томская область), „законодательная инициатива граждан“ (Тамбовская, Липецкая, Волгоградская, Свердловская, Астраханская, Смоленская, Омская области). При этом в Уставе Волгоградской области существует также „гражданская инициатива“, которая является формой обращения (заявления), поскольку не предполагает обязательного рассмотрения законодательного предложения в парламенте» [12, с. 15]. Следовательно, если законодательная инициатива проявлена полномочным субъектом, то она будет императивной, обязательной для правотворческого органа. Однако когда она исходит от организаций или лиц, не имеющих на то специальных полномочий, ее чаще всего рассматривают как обращение граждан и организаций [13] и не предадут особого значения.

В завершение рассуждения об инициативе, о правовой и законодательской инициативе в разрезе историко-правового пространства нашей страны приходится констатировать, что

инициатива связана с волеизъявлением и применяется в специальной, нормативной и научной литературе подобным образом. Законодательная инициатива — это деятельность уполномоченных на то субъектов по активизации процесса принятия нормативного правового акта в какой-либо области. Правотворческая инициатива — более широкое понятие, которое включает и законодательную инициативу, так как подразумевает сбор, анализ, выявление пробелов или коллизий в праве, либо в упрощенном варианте используется как синоним законодательной инициативы.

Если в случае с волеизъявлением все предельно ясно, то дифференциация законодательной инициативы от правотворческой, а также само понимание этих явлений вызывают множество вопросов.

На наш взгляд, законодательная инициатива — это деятельность уполномоченных на то субъектов по активизации процедуры законотворчества или восхождения закона. Она реализуется в стране на всех уровнях, но действует исключительно в поле позитивного права и может иметь и материальный, и процессуальный характер. Законодательная инициатива как правовой институт, предоставляющий конкретному лицу, группе лиц, политическому или социальному объединению возможность участвовать в процессе законотворчества, а также устанавливающий определенные условия такой работы (гипотезу), есть статическая (материальная) законодательная инициатива. Сбор, анализ, поиск, мониторинг, выявление коллизий, пробелов, технических ошибок в правовой норме — части законодательной инициативы: в большинстве случаев они входят в круг обязанностей ее субъектов. Процесс реализации этого права в соответствии с законодательством, алгоритмы конкретных действий, последовательность, бланки и их регистрация — ничто иное как процессуальная законодательная инициатива.

С правовой инициативой ситуация обстоит по-другому. Мы как сторонники естественно-правовой теории права считаем, что невозможно говорить только о конкретных субъектах, которые уполномочены менять правовую действительность. В каких условиях жить, каким законам подчиняться, как выстраивать правовую и политическую стратегию страны — должен решать каждый человек и гражданин. Однако в России институт правовой инициативы граждан не урегулирован должным образом. Закон потерял свою сущность:

ранее это слово в гносеологическом смысле подразумевало незыблемость, а сегодня служит синонимом бюрократии. «Чем ближе государство к падению, тем многочисленнее его законы» [14, с. 314]. В данном контексте активизировать правовую инициативу затруднительно: граждане не верят, что их голоса будут услышаны.

Таким образом, правовая инициатива представляется, с одной стороны, неотъемлемой частью конституционно-правовых основ, а с другой — механизмом реализации указанной сферы.

1. Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 3—11.

2. Васильев А. М. Формы выражения норм советского социалистического права. Лекции по курсу теории государства и права / под ред. К. А. Мокичева. М., 1960. Вып. 17.

3. Кириченко М. Г. Советское законодательство и принципы его применения. М., 1953. 80 с.

4. Теория государства и права: учебник / А. С. Пиголкин [и др.]; под ред. А. С. Пиголкина. М., 2005. 613 с.

5. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. Вып. 1.

6. Общая теория государства и права / под ред. Д. А. Керимова, А. И. Королева, М. Д. Шаргородского. Л., 1961. 550 с.

7. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Конституционное право: энциклопед. словарь / отв. ред. С. А. Авакян. М., 2014. 864 с.

12. Афиногенов Д. В. Законодательная инициатива граждан и их объединений в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2013. № 12 (67).

13. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Корнелий Тацит. История / пер. Г. С. Кнабе. Кн. 1. Т. II. История. М.: Ладомир, 1993. 600 с.

1. Antonova L. I. On the stages of the law-making process in the USSR // Jurisprudence. 1966. No 1. P. 3—11.

2. Vasiliev A. M. Forms of expressing the norms of Soviet socialist law. Lectures on the course of the theory of state and law / ed. K. A. Mokichev. Moscow, 1960. Issue. 17.

3. Kirichenko M. G. Soviet legislation and principles of its application. Moscow, 1953. 80 p.

4. Theory of State and Law: textbook / A. S. Pigolkin [and others]; ed. A. S. Pigolkin. Moscow, 2005. 613 p.

5. Alekseev S. S. General theory of socialist law. Sverdlovsk, 1963. Issue. 1.

6. General theory of state and law / ed. D. A. Kerimov, A. I. Korolev, M. D. Shargorodsky. Leningrad, 1961. 550 p.

7. About the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of February 26, 1997 No 1-FKZ. Access from the legal system "ConsultantPlus".

8. On the basic guarantees of electoral rights and the right to participate in the referendum of citizens of the Russian Federation: Federal law of June 12, 2002 No. 67-FZ. Access from the legal system "ConsultantPlus".

9. On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation: Federal Law of 6 October 1999 No 184-FZ. Access from the legal system "ConsultantPlus".

10. On the general principles of the organization of local government in the Russian Federation: Federal Law of October 6, 2003 No 131-FZ. Access from the legal system "ConsultantPlus".

11. Constitutional law: encyclopedia dictionary / ed. S. A. Avakyan. Moscow, 2014. 864 p.

12. Afinogenov D. V. Legislative Initiative of Citizens and Their Associations in the Russian Federation // Eurasian Law Journal. 2013. No 12 (67). P.

13. On the order of consideration of applications of citizens of the Russian Federation: Federal Law of May 2, 2006 No. 59-FZ. Access from the legal system "ConsultantPlus".

14. Cornelius Tacitus. History / trans. G. S. Kna-be. Book. 1. Vol. II. History" Moscow: Ladomir, 1993. 600 p.

© Redko A. A., 2018