



оригинальная статья

<https://elibrary.ru/fizddy>

Демократизм как базовый принцип в организации законотворческого процесса федеральной территории в России

Фомичева Ольга Анатольевна

Орскый филиал Университета МФЮА, Россия, Орск

<https://orcid.org/0000-0002-4000-0924>olga-fomicheva@mail.ru

Аннотация: Одним из ключевых принципов, который является базовым ориентиром в конституционно-правовом регулировании всех нововведений в законотворческом процессе, оказывается демократизм. Цель – изучить вопрос о необходимости создания гарантий на участие публичных органов федеральной территории в законотворческом процессе. Предмет – вопрос проблематики правовой природы статуса федеральной территории «Сириус», который неблагоприятно отражается на правах жителей в реализации политических прав на участие в решении вопросов государственного значения. Приводятся доводы о том, что развитие принципа демократизма сопровождается нарушениями, проявляющимися при реализации его форм органами публичной власти федеральной территории. Поиск баланса интересов между обществом и государством может быть достигнут за счет возможности граждан непосредственно или через представительные органы публичной власти реализовать свое право на участие в законотворческом процессе. По мнению автора, для реализации такого права необходимо установить в нормах общего действия гарантии, а затем детализировать порядок в нормативных правовых актах в зависимости от субъекта, его реализующего. Сущность законотворческого процесса состоит не только в совокупности форм деятельности, приводящих к преобразованию законотворческой идеи в законопроект, но и осуществлении этого процесса на основе конституционных принципов, базовым среди которых является демократизм. Этот принцип должен стать всеобъемлющим, поскольку позволяет обеспечить всем тождественным по своему статусу субъектам в равной степени возможность участвовать в законотворческом процессе, ориентирует всех жителей и / или представительные органы на такое участие и не должен подвергаться ограничениям в зависимости от вида территорий, на которых они проживают / располагаются. Выявленные нарушения гарантий на реализацию права законодательной инициативы и других форм участия в законотворческом процессе предлагается урегулировать в федеральном законодательстве, которое положительно повлияет не только на жителей федеральной территории «Сириус», но и распространит эти гарантии на тождественные территории (например, закрытые административно-территориальные образования, наукограды и др.). Сделан вывод, что от реализации принципа демократизма зависит эффективность законотворческого процесса.

Ключевые слова: законотворческий процесс, принципы, публичная власть, федеральная территория «Сириус», демократизм, законодательная инициатива, местное самоуправление

Цитирование: Фомичева О. А. Демократизм как базовый принцип в организации законотворческого процесса федеральной территории в России. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки.* 2024. Т. 8. № 2. С. 177–186. <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2024-8-2-177-186>

Поступила в редакцию 28.02.2024. Принята после рецензирования 21.03.2024. Принята в печать 25.03.2024.

full article

Democratism as a Basic Principle for Legislative Processes on Russia's Federal Territories

Olga A. Fomicheva

Orsk Branch of Moscow Finance and Law University, Russia, Orsk

<https://orcid.org/0000-0002-4000-0924>olga-fomicheva@mail.ru

Abstract: Democratism is a key principle of constitutional and legal regulation of all innovations in the legislative process. Public authorities of Russia's federal territories need guarantees for their participation in the legislative process. The legal status of the Sirius Federal Territory remains dubious, which violates the rights of its residents

to participate in solving national issues. The principle of democratism is violated when its forms are implemented by public authorities of the federal territory. A balance of interests between society and the state would be achieved if citizens could exercise their legislative rights, directly or through representative bodies of public authority. First, guarantees should be established in the norms of the general effect; second, a procedure should be elaborated on regulatory legal acts, depending on the region and its status. A legislative process is not only a set of forms of activity that turns a legislative idea into a draft law. It also presupposes the implementation of this process based on constitutional principles, i.e., democratism. This principle should become comprehensive since it provides all subjects with equal participation in the legislative process. In addition, democratism encourages all residents and / or representative bodies for such participation. As a result, it should not be subjected to restrictions depending on the type of territory. If guarantees for the implementation of the legislative initiative right are violated in the legislative process, they can be regulated by federal legislation. This procedure could help residents of the Sirius Federal Territory and extend these guarantees to identical territories, e.g., closed administrative-territorial entities, university towns, etc. The ultimate effectiveness of the legislative process depends on democratism.

Keywords: legislative process, principles, public authority, federal territory Sirius, democratism, legislative initiative, local government

Citation: Fomicheva O. A. Democratism as a Basic Principle for Legislative Processes on Russia's Federal Territories. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2024, 8(2): 177–186. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2024-8-2-177-186>

Received 28 Feb 2024. Accepted after review 21 Mar 2024. Accepted for publication 25 Mar 2024.

Введение

Одним из ключевых принципов, который является базовым ориентиром в конституционно-правовом регулировании всех нововведений в законодательном процессе, оказывается демократизм. А. А. Югов называет демократизм важным принципом, который должен сопровождать все стадии законодательного процесса с целью минимизации субъективизма и повышения уровня профессионализма и культуры [1, с. 5, 26]. Принцип демократизма в законодательном процессе необходим при реализации основ конституционного строя. Этот принцип понимается как народовластие. Граждане на современном этапе развития демократии вовлекаются в законодательный процесс непосредственно или через своих представителей. Можно выделить следующие формы участия граждан в законодательном процессе: обращение граждан с законодательными идеями в органы публичной власти, общественное обсуждение законопроектов, референдум и др. Принцип демократизма позволяет всем в равной степени участвовать в законодательном процессе. Он распространяется на всех жителей и не должен ограничиваться в зависимости от вида территорий, на которых они проживают.

Демократический характер Российского государства предполагает создание политико-правовых условий, при которых граждане способны участвовать в принятии решений государства, в том числе через участие в законодательном процессе как одним из элементов государственного управления [2, с. 140].

Участие в законодательном процессе граждан в литературе раскрывается как способ согласования интересов общества и государства в процессе принятия закона, достижения единства мнений. Вовлечение граждан в законодательный процесс обеспечивает прозрачность принятия соответствующих решений [3]. При этом справедливо мнение, что длительное время неэффективность данного процесса была обусловлена недостаточностью связи парламента с народом [4, с. 12].

Участие граждан в законодательном процессе есть средство реализации государственной политики¹, средство реализации народом суверенитета [5, с. 256], поиск соответствия законодательных решений интересам общества [6, с. 316]. Для реализации мнения общества, его установок и ценностей как способа легитимации [7, с. 131] необходимо вовлекать в законодательный процесс широкий спектр социальных групп.

Э. Т. Рамазанова считает исключение граждан из числа субъектов права законодательной инициативы неразумным и противоречащим демократическим принципам [8, с. 53]. А. И. Абрамова присоединяется к этому мнению и обосновывает необходимость провозглашения гражданской законодательской инициативы в федеральном парламенте [9, с. 69]. К. С. Гаджиев отмечает, что гражданское общество должно быть самостоятельным и независимым от государства [10, с. 15]. Однако само общество не способно реализовать статус субъекта права законодательной инициативы. Такой статус не только позволяет вносить в парламент

¹ Злобина Е. А., Батяев А. А. Комментарий к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (постатейный). СПС КонсультантПлюс. 2006.

разработанные законопроекты, но и обязывает участвовать в их рассмотрении в структурах парламента. Поэтому требуется участие их представителей (представительных органов публичной власти). Наиболее четко этот вопрос формулируется Т. А. Желдыбиной, которая непосредственное участие народа делегирует представительным органам [11, с. 152].

Создание федеральной территории «Сириус» сопровождается множеством противоречий, особенно в части учреждения публичных органов, которые призваны не только управлять этой территорией, но и обеспечивать реализацию форм демократии, уже встроенных в механизм правового регулирования на других видах территорий в России. Вопросы участия жителей в управлении территорией «Сириус» очень активно и весьма плодотворно обсуждаются в науке конституционного права, в частности, со стороны реализации демократических начал местного самоуправления [12; 13]. Недостаточно изученным остается вопрос о публичных органах исследуемой территории как о субъектах законотворческого процесса и о жителях, которые вправе на равных условиях по сравнению с жителями других территорий участвовать в процедурах по рассмотрению и принятию законов.

Методы и материалы

Научные исследования сферы участия гражданского общества в законотворческом процессе базируются на методах познания, разработанных философской и юридической науками. Всеобщий философский метод познания и общенаучные методы дают возможность установить содержание ключевых понятий, таких как *законотворческий процесс*, *субъект законотворческого процесса* и др. Диалектический метод позволил выявить закономерности развития законотворческого процесса и всесторонне обобщить полученные данные. С помощью формально-юридического метода исследованы и обобщены правовые источники по установлению правил законотворческого процесса и статуса субъектов законотворческого процесса. В связи с поставленными целями были проанализированы правовые акты, определяющие конституционно-правовой статус федеральной территории «Сириус». Это исследование послужило условием для обращения к законодательным основам, определяющим правовой статус органов местного самоуправления, поскольку в силу многих положений эти статусы сопоставимы. Для выявления аналогий и выработки правового инструментария механизма правового регулирования реализации законотворческого процесса необходимо было обратиться к исследованию порядка осуществления законотворческих процедур в государственных органах власти (например, Правительства Российской Федерации).

Результаты

Понятие законотворческого процесса и характеристика его элементов

Законотворческий процесс – это целостная система взаимосвязанных форм законотворческой деятельности, осуществляемых на определенных стадиях и приводящих к преобразованию законотворческой идеи в закон. В этот процесс включен широкий круг субъектов, без которых принятие закона не только невозможно (участие экспертов, парламента и др. обязательных субъектов), но и недопустимо, например, в силу принципа демократизма необходимо участие граждан и представительных органов. В доктрине подчеркивается, что участие граждан в законотворческом процессе обеспечивает легитимность законов, т. е. их *авторитетность* [14, с. 58].

В большинстве исследований дефиниции понятий *законодательный процесс* и *законотворческий процесс* не разделяются. Законодательный процесс трактуется как явление государственной, общественной жизни, результатом которого становятся нормы права, облеченные в форму закона [15, с. 55]. Но подобная его трактовка не дает науке конституционного права возможности раскрыть всю специфику деятельности по принятию законов, особенно с увеличением в последнее время круга участников этого процесса и разновидностей его процедур. Сегодня процесс рассмотрения и принятия законов в России охватывает широкий комплекс мероприятий, что обуславливает выбор объекта и методов законодательного регулирования.

Законодательный процесс является более узким понятием как «дающий проекту силу закона без использования творческого подхода» [16, с. 91]. Законотворческий процесс, в основе которого лежит слово *творить*, расширяет спектр этой деятельности и, соответственно, число ее участников. Этот процесс включает комплекс видов деятельности (мыслительной, аналитической, творческой, научной, составление законопроекта и все что с этим связано). Основными элементами законотворческого процесса являются: субъект, правовые основы, техника, стадии, принципы и др., которые постоянно модернизируются и дополняются.

Теоретико-правовые основы конституционно-правовой категории *законотворческий процесс* наиболее подробно описаны в авторском исследовании [17]. В продолжение изучения данной тематики предлагается обратить внимание на конституционно-правовые основы статуса субъектов органов публичной власти федеральной территории в качестве участников этого процесса для обеспечения реализации принципа демократизма.

Статус публичных органов федеральной территории «Сириус»

Формы участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в федеральном или региональном законодательном процессе существенно отличаются и зависят от уровня закона (федерального или регионального), а также от их места и роли в системе публичной власти (орган государственной власти, государственный орган или орган местного самоуправления). При всем разнообразии правовых статусов этих органов и лиц должна быть обеспечена их тождественность при установлении равных прав и обязанностей (полномочий и компетенций для публичных органов). Для участия государственных органов субъектов Российской Федерации в региональном законодательном процессе имеется свой набор полномочий. Важно отметить, что эти полномочия не одинаковы для органов государственной власти и органов местного самоуправления. Круг субъектов прав на реализацию законодательной инициативы устанавливается федеральным законодательством и дополняется каждым субъектом РФ. Этот перечень разнообразен, но имеются гарантии реализации данного права для тождественных должностей государственных органов и органов местного самоуправления в каждом субъекте РФ. В этой связи необходимо определить правовую природу публичных органов федеральной территории «Сириус» для последующей регламентации их прав с учетом имеющихся правил законодательного процесса для тождественных органов и / или граждан.

Ученые в ряде проблем реализации демократических форм на территории «Сириус» обоснованно называют двойственность правовой природы осуществления публичной власти [18; 19]. Для рассмотрения вопроса о реализации прав жителями этой территории самостоятельно или через своих представителей на участие в законодательном процессе следует обратиться к исследованию признака двойственности правового регулирования и статуса публичной власти федеральной территории. Существенную долю правовых основ организации публичной власти федеральной территории составляют признаки, характерные для местного самоуправления:

- данная территория приравнивается к статусу городского округа в соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона № 437-ФЗ от 22 декабря 2020 г. «О федеральной территории "Сириус"» (Закон о федеральной территории) с отсылкой на ФЗ № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (Закон № 131-ФЗ);
- система организации публичной власти построена на модели местного самоуправления: наличие представительного органа (Совета федеральной

территории), исполнительно-распорядительного органа, главы администрации, контрольного органа (контрольно-счетная палата), а также право самостоятельно формировать собственные органы для реализации целей управления территории (градостроительный совет, уполномоченный по вопросам местного самоуправления федеральной территории формируются Советом федеральной территории);

- виды нормативных правовых актов публичных органов схожи с актами, издаваемыми органами местного самоуправления (Устав, решения Совета федеральной территории, постановления главы администрации федеральной территории);
- экономическая основа отмечена самостоятельностью регулирования вопросов принятия и исполнения бюджета, принятия решений по использованию собственности, введения правил и порядка правового регулирования местных налогов (гл. 9 Устава федеральной территории «Сириус», утвержденного решением Совета № 1–3/16 от 19 ноября 2021 г.).

Одновременно в систему публичной власти федеральной территории структурированы государственные должности, например: все члены Совета федеральной территории занимают федеральные государственные должности (даже избираемые населением); семь членов указанного органа назначаются органами государственной власти (Президентом РФ – 3, Правительством РФ – 3, губернатором Краснодарского края – 1); некоторые лица, сформированные по решению Совета федеральной территории, являются государственными служащими в соответствии с Указом Президента РФ № 1574 от 31 декабря 2005 г. «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (аппарат администрации, аппарат Совета, счетная палата и избирательная комиссия).

Субъекты законодательного процесса и их правовая природа

Для соотнесения статусов органов публичной власти федеральной территории в качестве участников законодательного процесса следует определить общие характеристики возможных и обязательных форм их участия в качестве самостоятельных субъектов этого процесса. С. А. Авакян считает, что субъекты права – это «лица, объединения, органы, территориальные образования, которые могут быть участниками (сторонами) соответствующих общественных отношений, причем такая их возможность закрепляется нормами права» [20, с. 40]. В законодательном процессе это означает, что участники и субъекты отличаются степенью вовлечения в процесс. Чтобы субъект стал участником законодательного процесса,

необходимо признать его субъектом конкретной формы законотворческой деятельности и урегулировать его статус в нормах права.

Т. А. Золотухина полагает, что субъект наделен «властными полномочиями на выполнение строго определенных законотворческих функций» [21, с. 57]. Для законотворческого процесса понятие *субъект* означает статус данного участника, имея который он реализует возможность осуществлять законотворческую деятельность.

Процесс принятия федеральных законов отнесен к совместной компетенции органов государственной власти: его рассмотрение и принятие осуществляется Государственной Думой, одобрение – Советом Федерации, подписание и опубликование – Президентом РФ. Аналогично на уровне субъекта РФ: его рассмотрение и принятие осуществляется законодательным органом субъекта РФ, подписание и опубликование – высшим должностным лицом. Право законодательной инициативы принадлежит различным органам публичной власти и лицам, имеет закрепление в нормах права с целью дальнейшей регламентации этого статуса правами и обязанностями. Например, субъект права на реализацию законодательной инициативы обладает правом внести законопроект. При этом у него имеется обязанность подготовить этот законопроект и приложить все необходимые документы.

Деятельность по подготовке законодательной инициативы является составной частью правового регулирования законотворческого процесса и определяется каждым субъектом самостоятельно. Для разработки правил осуществления собственной формы законотворческой деятельности (в частности, по подготовке текста законопроекта) требуется установить это право в нормативном правовом акте общего действия. Для Правительства РФ норма права общего действия (ст. 104 Конституции РФ) определяет пределы компетенции в сфере разработки порядка подготовки законопроекта для реализации механизма законодательной инициативы.

В обеспечение реализации ст. 104 Конституции РФ Правительство РФ обязано подготовить порядок реализации этого статуса как субъекта законотворческого процесса. Процедуры для обеспечения правового статуса Правительства РФ разработаны Приказом Минюста РФ и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 3/51 от 10 января 2001 г. «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной

работы федеральных органов исполнительной власти». В методических правилах регламентирован последовательно осуществляемый порядок: 1) разработка и обоснование законотворческой идеи; 2) проверка и обоснование идеи; 3) преобразование идеи в концепцию; 4) подготовка социально-экономического и политического исследования идеи; 5) осуществление правового анализа правоотношения (в рамках идеи).

Субъекты законотворческого процесса, которые не определены в нормах общего права, не охватываются общим понятием *участников процедур создания закона*. Сегодня число субъектов процесса рассмотрения и принятия законов России не ограничено в силу происходящих изменений: появляются новые публичные органы, в общественную жизнь входят новые формы непосредственной демократии. Именно поэтому публичные органы должны исследоваться на предмет их правовой природы с целью учреждения для них в законодательстве тождественных прав субъекта законотворческого процесса с последующей детализацией процедур и порядка реализации законотворческой деятельности.

С целью изучения правового статуса соответствующего субъекта законотворческого процесса необходимо обращаться к базовым принципам. Для регламентации порядка участия граждан, гражданского общества и их представительств таким принципом является демократизм, ограничение которого недопустимо в случаях, если для тождественных лиц другой территории это право нормативно установлено и детально урегулирован порядок реализации таких прав.

Тождественность федеральной территории с местным самоуправлением дает основание соотносить органы публичной власти федеральной территории «Сириус» с органами местного самоуправления и предоставить им соответствующие аналогичные полномочия в законотворческом процессе. Несмотря на то что органы местного самоуправления не названы в ст. 104 Конституции РФ участниками федерального законотворческого процесса, Конституционный Суд РФ предоставляет органам местного самоуправления возможность «регламентировать часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона в интересах местного населения»². В законотворческом процессе интересы местного самоуправления представляют органы муниципального образования.

Органы муниципального образования в своей деятельности опираются на специализированный Закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (и это часто

² О проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе». Постановление Конституционного Суда РФ № 7-П от 02.04.2002. СПС КонсультантПлюс.

устанавливается в нормативных правовых актах органов местного самоуправления³), который, однако, не содержит положений, закрепляющих порядок их участия в региональном законодательном процессе. Право органов местного самоуправления на реализацию законодательной инициативы закреплено в ФЗ № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» (Закон № 414-ФЗ), который адресован публичным органам субъектов РФ.

В силу ст. 10 Закона № 414-ФЗ правом на реализацию законодательной инициативы в региональном парламенте наделен представительный орган местного самоуправления. При этом в конституциях (уставах) субъектов РФ допускается возможность расширения перечня субъектов права законодательной инициативы, выступающих от лица органов местного самоуправления. В Уставе Краснодарского края закреплен перечень субъектов права на реализацию законодательной инициативы в Законодательном Собрании Краснодарского края, в числе которых значатся представительные органы местного самоуправления, но отсутствует представитель от органов публичной власти федеральной территории (ст. 55 Устава Краснодарского края).

В федеральном законе о федеральной территории «Сириус», так же как и в Уставе федеральной территории, отсутствует право на участие публичных органов территории в законодательном процессе (например, нет традиционного закрепления права на реализацию законодательной инициативы в региональном парламенте).

Поскольку федеральная территория по многим признакам схожа с муниципальным образованием, их можно признать тождественными для реализации полномочий от жителей федеральной территории в законодательном процессе. В связи с этим для реализации прав жителей этой территории следует обеспечить гарантию реализации тождественного права в качестве субъекта законодательного процесса.

Пробел требуется устранить, причем не за счет изменения федерального закона о статусе федеральной территории. Перспективным решением этого вопроса будет изменение редакции ч. 1 ст. 17, ч. 10 ст. 35, ч. 4 ст. 36 Закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г., внося в них данное право не только в число полномочий представительного органа, но и глав муниципальных

образований. Одновременно необходимо включить законодательный процесс в сферу вопросов местного значения для городского округа (именно так определено тождество полномочий для федеральной территории по федеральному закону о федеральной территории «Сириус»). После этого нормы Закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. будут распространены на федеральную территорию.

Учреждение федеральной территории как субъекта конституционного права на современном этапе в науке конституционного права рассматривается как *трансформация федерации* и внедрение института, не соответствующего ст. 5 Конституции РФ [22, с. 168]. Обсуждаемые недостатки и противоречия в отношении федеральной территории на площадке конституционного права в некоторой степени обоснованы, поскольку требует своей реализации вопрос участия жителей федеральной территории во всех регламентированных демократических процедурах для жителей других территориальных образований. Эти вопросы исходят из характеристики народа как носителя власти (статьи 3, 12 Конституции РФ), в силу чего участие в законодательном процессе жителей федеральной территории можно рассматривать как один из способов участия в государственном управлении, но в пределах вопросов местного значения.

Определить в норме общего действия органы публичной власти территории «Сириус» в числе субъектов права на реализацию законодательной инициативы в региональном парламенте недостаточно. Потребуется урегулировать порядок реализации таких полномочий (как в примере с Правительством РФ).

В настоящее время порядок реализации законодательной инициативы органами местного самоуправления не лишен недостатков правового регулирования. Ранее в этой сфере действовали специализированные законы, регулирующие порядок реализации органами местного самоуправления права законодательной инициативы, но они были отменены во многих регионах. Сегодня такие специализированные законы действуют только в трех субъектах РФ: Алтайском крае⁴, Оренбургской⁵ и Тюменской⁶ областях. Из-за отсутствия достаточного правового регулирования органы муниципальных образований получают необоснованные отказы в реализации такой инициативы [23]. Существует возможность нарушения прав органов

³ Об утверждении Положения об отделе культуры администрации города Медногорска. Решение Медногорского городского Совета депутатов Оренбургской области № 117 от 24.05.2011; О принятии Программы реформирования муниципальных финансов муниципального образования «Город Березники» на 2008–2010 гг. Решение Березниковской городской Думы № 547 от 17.12.2008. *СПС КонсультантПлюс*.

⁴ О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании представительными органами муниципальных образований. Закон Алтайского края № 107-ЗС от 06.12.2010. *СПС КонсультантПлюс*.

⁵ О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Оренбургской области. Закон Оренбургской области № 6/н от 04.09.1996. *СПС КонсультантПлюс*.

⁶ О порядке осуществления права законодательной инициативы в Тюменской Думе представительными органами местного самоуправления. Закон Тюменской области № 26 от 20.06.1996. *СПС КонсультантПлюс*.

местного самоуправления на участие в законотворческом процессе, что негативно отражается на их активности в проявлении своих законотворческих инициатив.

Для регламентации порядка наделения представительного органа федеральной территории статусом субъекта законотворческой инициативы в равной степени с представительными органами местного самоуправления следует обозначить проблемные зоны в практической реализации обеспечения интересов местного населения. Так, для разработки и подготовки текста законопроекта потребуется доказать идею законопроекта и подготовить текст для внесения в законодательный орган. Справедливо мнение С. А. Авакьян о профессионализме авторов законопроектов [24, с. 9], с которым следует согласиться с учетом всей сложности правил осуществления законотворческой инициативы. Для обоснования законотворческой идеи и оценки действующих законов ее автор должен обладать юридическими знаниями. Непрофессиональные в деле составления текста законопроекта субъекты законотворческого процесса в силу принципа демократизма участвуют в данном процессе, но в этом вопросе им потребуется привлечь необходимых специалистов.

Для преодоления этой проблемы предусматривается возможность обратиться не с готовым законопроектом, а с законотворческой идеей к субъекту права законодательной инициативы, либо можно обратиться к специалисту за помощью в разработке законопроекта. Например, в Кемеровской области⁷ устанавливаются правоотношения между инициатором (автором законотворческой идеи или предложения) и субъектом права законодательной инициативы (разработчиком и / или реализатором). Инициатор вправе предложить идею, а субъект права законодательной инициативы обязан принять мотивированное решение о ее отклонении или разработке законопроекта. При таком порядке сохраняется право автора на участие во внутрипарламентском законотворческом процессе на правах субъекта права законодательной инициативы по договору. Такая практика может стать примером для других как практическое воплощение варианта участия представительного органа в законотворческой инициативе.

Для расширения круга субъектов реализации законотворческой инициативы будет перспективным перенять положительный опыт Хабаровского края, где предусмотрено право на обращение других субъектов, желающих представить свою законотворческую идею в региональный парламент, через депутатов муниципального образования. Правом на обращение

в представительный орган муниципального образования в Хабаровском крае с просьбой реализовать законодательную инициативу в Законодательной Думе наделены инициативная группа граждан, депутаты Собрания депутатов, глава муниципального района, органы территориального общественного самоуправления и представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района⁸. Применительно к федеральной территории с идеей законопроекта могли бы обратиться представители гражданского общества или группа граждан, проживающих на этой территории, через Совет федеральной территории. При этом Совет федеральной территории станет тождественным представительному органу муниципального образования в правах субъекта законотворческого процесса в региональном парламенте.

Заключение

Исследованная проблема участия населения федеральной территории «Сириус» в законотворческом процессе непосредственно или через создаваемые публичные органы нуждается в детальном осмыслении и дальнейшем разрешении. Предложенные автором изменения в Закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г., а также в Устав Краснодарского края и Устав федеральной территории «Сириус» позволят жителям данной территории получить право на реализацию законодательной инициативы в региональном парламенте, гарантированное для жителей всех территорий муниципальных образований в РФ. Конституционно-правовое закрепление перечня субъектов права законодательной инициативы обеспечивает им гарантии на участие во внутрипарламентском законотворческом процессе. Это право Г. В. Минх справедливо называет юридическим фактом представления и продвижения своего законопроекта [25, с. 93].

Субъективное право на участие в законотворческом процессе нужно рассматривать в рамках реализации *права-поведения и права-требования* [26, с. 503], которые образуют его гарантии. Отсутствие на сегодняшний день нормы общего действия, устанавливающей представительный орган федеральной территории в качестве субъекта права законодательной инициативы в региональном парламенте, лишает возможности жителей непосредственно или через органы публичной власти этой территории реализовать свое право-требование на рассмотрение законотворческой идеи по вопросам местного значения. Соответственно, теряется гарантия реализации статуса субъекта законодательной инициативы – присутствовать на заседании комитета при рассмотрении

⁷ О законодательной деятельности в Кемеровской области. Закон Кемеровской области № 33-ОЗ от 23.06.2003. СПС КонсультантПлюс.

⁸ Об утверждении Положения «О Собрании депутатов Хабаровского муниципального района Хабаровского края». Решение Собрания депутатов Хабаровского муниципального района № 123 от 31.01.2006. СПС КонсультантПлюс.

представленного законопроекта (участвовать в продвижении своей законотворческой идеи по законопроектам местного значения).

С целью минимизации субъективизма и повышения уровня профессионализма в законотворческом процессе следует развивать формы реализации принципа демократизма, устранять причины, препятствующие его воплощению на практике. Выявленные в работе нарушения гарантий на реализацию права законодательной инициативы представительных органов предлагается урегулировать в федеральном законодательстве, которое положительно повлияет не только на жителей федеральной территории «Сириус», но и распространит эти гарантии на тождественные территории (например, закрытые административно-территориальные образования, наукограды и др. территории, которые также обладают особым статусом).

Идеи, изложенные в статье, могут послужить основой к последующим исследованиям вопросов в науке

конституционного права, касающихся реализации жителями территорий с особым статусом не только практики правового регулирования первой стадии законотворческого процесса (инициативы), но и при обсуждении гражданами и / или представительными органами региональных законопроектов, при опросе и голосовании по законопроектам, а также станут перспективными в исследованиях и научных дискуссиях о нарушении иных политических прав граждан на участие в делах государства с учетом их тождественности для жителей других территорий.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The author declared no potential conflict of interests in relation to the research, authorship and / or publication of this article.

Литература / References

1. Югов А. А. Законотворческий процесс в Российской Федерации как принцип системности. Казань: Бук, 2018. 48 с. [Yugov A. A. *The legislative process in the Russian Federation as a principle of consistency*. Kazan: Buk, 2018, 48. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/xonnat>
2. Кабышев С. В. Культура законотворчества в Канаде. *Юридическая техника*. 2016. № 10. С. 136–142. [Kabyshv S. V. The culture of lawmaking in Canada. *Iuridicheskaja tekhnika*, 2016, (10): 136–142. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/vlkrpr>
3. Voermans W. J. M., Napel H.-M., Passchier R. Combining efficiency and transparency in legislative processes. *The theory and practice of legislation*, 2015, (3): 279–294.
4. Овсепян Ж. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации). *Сравнительное конституционное обозрение*. 2007. № 2. С. 9–17. [Ovseryan Zh. The parliament as the foundation of democratic constitutional regime (problems and trends of development in the Russian Federation). *Comparative constitutional review*, 2007, (2): 9–17. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/nchpar>
5. Трифонов С. Г. Конституционно-правовая характеристика народной законодательной инициативы. *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки*. 2023. Т. 9. № 1. С. 253–260. [Trifonov S. G. Guarantees of implementation of the constitutional right of human and citizen to judicial protection. *Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science*, 2023, 9(1): 253–260. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ygueqz>
6. Сергеев А. А. Проблемы демократизации законодательного процесса. *Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: науч. конф. (Москва, 21–23 марта 2002)* М.: МГУ, 2003. С. 316–321. [Sergeev A. A. Problems of democratization of the legislative process. *Parliamentary procedures: Problems of Russia and foreign experience: Proc. Sci. Conf., Moscow, 21–23 Mar 2002*. Moscow: MSU, 2003, 316–321. (In Russ.)]
7. Ворошилова О. Н., Зуева Т. М. Правовая легитимация и формирование гражданского общества. *Наукосфера*. 2023. № 4-2. С. 130–135. [Voroshilova O. N., Zueva T. M. Legal legitimacy and formation of civil society. *Naukosfera*, 2023, (4-2): 130–135. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/svsrwi>
8. Рамазанова Э. Т. Роль института народной законодательной инициативы в формировании гражданского общества в Российской Федерации. *Гражданское общество и правовое государство*. 2011. Т. 1. С. 51–54. [Ramazanova E. T. The role of the Institute of People's Legislative Initiative in the formation of civil society in the Russian Federation. *Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo*, 2011, 1: 51–54. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ronyqp>
9. Абрамова А. И. Законодательная идея и форма ее реализации. *Журнал российского права*. 2010. № 12. С. 65–72. [Abramova A. I. Legislative idea and form of its realization. *Journal of Russian law*, 2010, (12): 65–72. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ndlvpv>

10. Гаджиев К. С. Гражданское общество и правовое государство. *Мировая экономика и международные отношения*. 1991. № 9. С. 5–18. [Gadziev K. S. Civil society and the rule of law. *World economy and international relations*, 1991, (9): 5–18. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/sfzpnx>
11. Желдыбина Т. А. Демократизация законоотворчества в России в контексте формирования единого мирового правового пространства. *Юридическая техника*. 2014. № 8. С. 150–154. [Zheldybina T. A. Democratization of lawmaking in Russia in the context of the formation of a single global legal space. *Iuridicheskaja tekhnika*, 2014, (8): 150–154. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/rupwj1>
12. Стариков С. С. Участие граждан в управлении федеральной территорией как фактор формирования взаимного доверия общества и органов публичной власти. *Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России: XIII Междунар. конституц. фор.* (Саратов, 15–17 декабря 2021) Саратов: Саратовский источник, 2022. С. 167–173. [Starikov S. S. Participation of citizens in the management of the federal territory as a factor in the formation of mutual trust between society and public authorities. *Mutual trust of the state and society in the constitutional system of Russia: Proc. XIII Intern. Constitut. For.*, Saratov, 15–17 Dec 2021. Saratov: Saratovskii istochnik, 2022, 167–173. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/bbdeqs>
13. Иванников И. А., Остапович И. Ю. Особенности местного самоуправления на федеральной территории «Сириус». *Евразийский юридический журнал*. 2022. № 7. С. 95–96. [Ivannikov I. A. Ostapovich I. Yu. Peculiarities of local self-government in the federal territory of "Sirius". *Eurasian law journal*, 2022, (7): 95–96. (In Russ.)]
14. Мачин И. Ф. Понятие юридического закона: критический аспект. *Научные труды РАЮН*, ред. В. В. Гриб. М.: Юрист, 2018. С. 57–60. [Machin I. F. The concept of legal law: A critical aspect. *Proceedings of the Russian Academy of Legal Sciences*, ed. Grib V. V., Moscow: Jurist, 2018, 57–60. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/xzhqcd>
15. Пискунова Е. А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации. *Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 9. С. 54–58. [Piskunova E. A. The definition of the legislative process in the Russian Federation. *Constitutional and municipal law*, 2013, (9): 54–58. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/rhaynd>
16. Золотухина Т. А., Тонков Е. Е. Принципы законоотворческой деятельности: попытка обобщения и теоретического анализа. *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право*. 2017. № 3. С. 89–95. [Zolotukhina T. A., Tonkov E. E. Principles of lawmaking: an attempt of generalization and theoretical analysis. *Belgorod State University. Scientific Bulletin. Series: Philosophy. Sociology. Law*, 2017, (3): 89–95. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/yjmnfv>
17. Фомичева О. А. Законоотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2022. 400 с. [Fomicheva O. A. *The legislative process in the Russian Federation: a constitutional and legal study*. Dr. Law Sci. Diss. Ekaterinburg, 2022, 400. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/lcwsuj>
18. Курячая М. М. Особенности формирования и развития гражданской активности населения федеральной территории «Сириус». *Евразийский юридический журнал*. 2021. № 9. С. 93–94. [Kuryachaya M. M. Features of the formation and development of civil activity of the population of the federal territory "Sirius". *Eurasian law journal*, 2021, (9): 93–94. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/xuekcd>
19. Полякова К. Ю. Право на осуществление публичной власти населением федеральной территории «Сириус». *Право и государство: теория и практика*. 2022. № 8. С. 51–53. [Polyakova K. Yu. The right to exercise public power by the population of the federal territory "Sirius". *Law and state: the theory and practice*, 2022, (8): 51–53. (In Russ.)] https://doi.org/10.47643/1815-1337_2022_8_51
20. Авакьян С. А. Конституционное право России. М.: Юрист, 2005. Т. 1. 719 с. [Avakyan S. A. *Constitutional Law of Russia*. Moscow: Jurist, 2005, Vol. 1., 719. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qwkmzj>
21. Золотухина Т. А. О некоторых проблемах правового статуса федеральных субъектов и участников законоотворческой деятельности. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2016. № 7. С. 57–62. [Zolotuhina T. A. Legal status of federal subjects and participants in legislative activity. *Nauka i obrazovanie: khoziaistvo i ekonomika; predprinimatelstvo; pravo i upravlenie*, 2016, (7): 57–62. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/wccmzb>
22. Кондрашев А. А. Тенденции развития конституционного законодательства в Российской Федерации: опыт конституционной реформы 2020 года. *Конституционно-правовое развитие современной России: тенденции, приоритеты, проблемы: Междунар. науч.-практ. конф.* (Уфа, 4–5 июня 2021) Уфа: Мир печати, 2022. С. 167–176. [Kondrashev A. A. Trends in the development of constitutional legislation in the Russian Federation: the experience of constitutional reform in 2020. *Constitutional and Legal Development of Modern Russia: Trends, Priorities, and Problems: Proc. Intern. Sci.-Prac. Conf.*, Ufa, 4–5 Jun 2021. Ufa: Mir pechati, 2022, 167–176. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/axuixy>

23. Фомичева О. А. Право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как один из вопросов местного значения. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2021. № 8. С. 32–38. [Fomicheva O. A. The right of local self-government authorities to take part in the law making process as one of local issues. *State Power and Local Self-government*, 2021, (8): 32–38. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2021-8-32-38>
24. Авакьян С. А. Федеральное Собрание России: перспективы совершенствования организации деятельности. *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. 2002. № 2. С. 3–16. [Avakyan S. A. Federal Assembly of Russia: Prospects for improving the organization of activities. *Moscow University Bulletin. Series 11. Law*, 2002, (2): 3–16. (In Russ.)]
25. Минх Г. В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт. *Журнал российского права*. 2016. № 1. С. 89–99. [Minkh G. V. Legislative initiative of the president of the Russian Federation as the constitutionallegal institute. *Journal of Russian Law*, 2016, (1): 89–99. (In Russ.)] <https://doi.org/10.12737/17234>
26. Радько Т. Н. Теория государства и права. 2-е изд. М.: Проспект, 2009. 744 с. [Radko T. N. *Theory of State and law*. 2nd ed. Moscow: Prospekt, 2009, 744. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/qqtgbl>