Муниципальный фильтр правотворческих инициатив: правоприменительная практика

Пономаренко Андрей Владимирович
аспирант, Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, ponomarehk@mail.ru

В статье рассматриваются возможности участия граждан в законотворческой деятельности на муниципальном уровне. Описываются существующие механизмы, и анализируется их практическое применение. Автором делаются выводы относительно того, как изменения в законодательство отразились на возможностях граждан по внесению изменений в законодательство на местном уровне. Описываются преимущества уточненного порядка по рассмотрению правотворческих инициатив. Делается акцент на необходимости более широкого привлечения граждан в процедуру разработки и принятия нормативно-правовых актов. Предлагаются возможные пути по совершенствованию процессов, предполагающих активное участие граждан в формировании российского законодательства.
Ключевые слова: законодательство, правотворческая инициатива, инициативный проект, местное самоуправление, граждане.

Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ [1]. Несмотря на данное положение, рядовые граждане в нашей стране лишены права законодательной инициативы. Данное право предоставлено лишь некоторым специально уполномоченным государственным органам и должностным лицам. Однако, все же, законом предоставлена возможность участия граждан в формировании местного законодательства, но только на муниципальном уровне.

Муниципальная власть, является одним из ключевых звеньев в структуре взаимоотношений граждан и государства. Представительные органы местного самоуправления самостоятельно вырабатывают подходы к решению вопросов, затрагивающих интересы жителей, проживающих на их территории. Институт правотворческой инициативы, в первую очередь должен был обеспечить возможность для максимального сближения местной власти и населения. Что бы жители имели возможность не только быть услышанными, но и имели реальный механизм для внесения изменений в действующее местное законодательство.

Суть правотворческой правотворческой инициативы заключалась в том, что инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования могла предложить внести конкретные изменения в действующее законодательство на уровне муниципального образования, а соответствующий орган местного самоуправления обязан был эту инициативу рассмотреть [2, с. 343].

К сожалению, практическая реализация законодательной инициативы на региональном уровне являла собой крайне редкое событие, а не общепринятую практику. Например, в Пензенской области нет примеров успешной реализации подобных инициатив, даже законопроекты, представленные в соответствии с установленными правилами, не стали в итоге частью регионального законодательства. Так что реальная действенность данного механизма осталась под большим вопросом. Получается, что муниципальный фильтр ни одна из предложенных правотворческих инициатив так пройти и не смогла.

Однако, законодательство России, в том числе и об основах местного самоуправления не стоит на месте. В 2025 году были приняты существенные изменения, касающиеся непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Были предусмотрены новые формы такого участия. В новом ФЗ от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [3] отсутствует понятие правотворческой инициативы. Вместо него предусмотрено право граждан на внесение инициативного проекта в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию.

В целом данный институт схож с правотворческой инициативой, за исключением того, что инициативный проект не всегда связан с внесением изменений в действующее законодательство. Так же законодатель более подробно

и поэтапно регламентировал процедуру внесения, рассмотрения и принятия решения по поступившей инициативе, что в первую очередь направлено на то, что бы инициативы, проявляемые гражданами на муниципальном уровне, имели реальную возможность улучшить законодательную основу данного субъекта.

С инициативой о внесении инициативного проекта вправе выступить инициативная группа численностью не менее 10 граждан, достигших восемнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта.

Инициативный проект должен содержать описание проблемы, обоснование предложений по решению указанной проблемы, описание ожидаемого результата реализации инициативного проекта, предварительный расчет расходов, сроки реализации, указание на территорию муниципального образования или его часть, в границах которой будет реализовываться инициативный проект.

Инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе или собрании граждан, в том числе на собрании граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования, в целях обсуждения инициативного проекта, определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом или собранием граждан решения о поддержке инициативного проекта [4, с. 47].

Информация о внесении инициативного проекта в местную администрацию подлежит обнародованию, в том числе посредством размещения на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Одновременно граждане информируются о возможности представления в местную администрацию своих замечаний и предложений по инициативному проекту с указанием срока их представления, который не может составлять менее пяти рабочих дней. Свои замечания и предложения вправе направлять жители муниципального образования, достигшие восемнадцатилетнего возраста. В сельском населенном пункте указанная информация может доводиться до сведения граждан старостой сельского населенного пункта [5, с. 130].

Инициативный проект подлежит обязательному рассмотрению местной администрацией в течение 30 дней со дня его внесения. Местная администрация по результатам рассмотрения инициативного проекта принимает одно из следующих решений:

- поддержать инициативный проект и продолжить работу над ним;

- отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам проекта с указанием причин отказа в поддержке инициативного проекта.

Далее, во избежание необоснованных отказов, законодатель предусмотрел, в каких случаях местная администрация принимает решение об отказе в поддержке инициативного проекта:

- несоблюдение установленного порядка внесения инициативного проекта и его рассмотрения;

- несоответствие инициативного проекта требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования;

- невозможность реализации инициативного проекта ввиду отсутствия у органов местного самоуправления необходимых полномочий органов местного самоуправления и прав органов местного самоуправления на осуществление полномочий, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления;

- отсутствие средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи;

- наличие возможности решения описанной в инициативном проекте проблемы более эффективным способом;

- признание инициативного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Таким образом, законодатель предусмотрел исчерпывающие основания для отказа в поддержке инициативного проекта, сделав процедуру рассмотрения более объективной [6, с. 31].

В случае, если в местную администрацию внесено несколько инициативных проектов, в том числе с описанием аналогичных по содержанию приоритетных проблем, местная администрация организует проведение конкурсного отбора и информирует об этом инициаторов проекта.

Информация о рассмотрении инициативного проекта местной администрацией, о ходе реализации инициативного проекта подлежит обнародованию, в том числе посредством размещения на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Отчет местной администрации об итогах реализации инициативного проекта подлежит обнародованию, в том числе посредством размещения на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", в течение 30 календарных дней со дня завершения реализации инициативного проекта. В сельском населенном пункте указанная информация может доводиться до сведения граждан старостой сельского населенного пункта.

Таким образом, законодатель, видя проблему в правоприменительной практике реализации правотворческих инициатив, модернизировал данный институт путем упрощения порядка внесения инициативы. Так же был более детально регламентирован порядок рассмотрения инициативного проекта и предоставлены исчерпывающие основания для отказа в его принятии. Сам по себе механизм муниципального фильтра правотворческой инициативы призван не препятствовать реализации гражданских идей, а осуществлять их сбор, проверку народной поддержки, на соответствие федеральному законодательству. В случае выявления несоответствий орган местного самоуправления должен осуществить помощь в преобразовании инициативы до соответствия законодательным нормам. Другими словами, муниципальный фильтр законодательных инициатив – это не способ препятствования гражданам в реализации своих законотворческих идей, а инструмент доведения данных инициатив до соответствия существующим нормам и возможности их претворения в жизнь.

Кроме, того, одним из главных, на мой взгляд, новшеств, стала открытость процедуры рассмотрения органом местного самоуправления инициатива с обнародованием в открытом доступе всех его этапов. Это важный шаг по направлению приближения власти к народу, так как подобная прозрачность укрепляет доверие и, соответственно авторитет к власти, как к местной, так и к государственной.

Данные изменения уже позитивно отражаются на правоприменительной практике данных механизмов. Например, в рамках поддержки инициативных проектов граждан на территории Пензенской области действует порядок предоставления и распределения субсидии из бюджета

Пензенской области бюджетам муниципальных образований Пензенской области на реализацию инициативных проектов жителей муниципальных образований Пензенской области.

Так, по состоянию на 13 мая 2026 года в Пензенской области с начала 2026 годы были рассмотрены 13 проектов жителей муниципальных образований Пензенской области, представленных муниципальными образованиями Пензенской области: г. Заречный, г. Никольск и г. Городище; р.п. Башмаково, р.п. Лунино, р.п. Колышлей, р.п. Беково, р.п. Тамала, р.п. Шемышейка; с. Неверкино, с. Бессоновка, с. Наровчат, с. Русский Камешкир, из которых были приняты к рассмотрению все 13 и органы местного самоуправления продолжили над ними работу [7].

Однако, все еще существуют проблемы, которые одним лишь изменением нормативно-правовой основы решить нельзя. Существенным препятствием для реализации правотворческих инициатив является недостаточная информированность общества о возможности их реализации посредствам внесения инициативных проектов. Большинство людей просто не осведомлены о своих возможностях оказывать влияние на закон.

Однако данная проблема уже находится в процессе решения. Технологии проникают во все сферы жизни общества, в том числе и в работу органов местного самоуправления, которые ведут отчеты о своей деятельности на своих сайтах в сети «интернет». Необходимо вести просветительскую работу, в том числе и на данных сайтах, что бы граждане могли получить информацию о своих возможностях и правах в правотворческой деятельности. Это поможет стать власти ближе к населению и позволит более своевременно выявлять потребности местного населения и реагировать на них, путем рассмотрения и принятия инициативных проектов.

Литература

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Буниатишвили К. А. Реализация правотворческой инициативы граждан в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Baikal Research Journal. 2023. Т. 14. № 1. С. 338-346.
3. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» \ СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.
4. Трофимов В. В., Самородов В. Ю. Правовое сотворчество власти и общества как проявление культуры правотворческого процесса в современном государстве // Правовое государство: теория и практика. 2025. № 3. С. 43-53.
5. Гоголева Е.Н. Активность местного сообщества как условие функционирования местного самоуправления / Е.Н. Гоголева // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2025. № 2. С. 126-135.
6. Нудненко Л. А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Право и политика. 2025. № 3. С. 28-36.
7. Официальный сайт Правительства Пензенской области. [электронный ресурс]– URL: https://pnzreg.ru/open-government/informatsiya-obespechenie-deyatelnosti-iogv/ (дата обращения: 01.06.2026)

Municipal filter of law-making initiatives: law enforcement practice

Ponomarenko A.V.

Mordovian State University named after. N.P. Ogareva

The article examines the possibilities of citizens' participation in law-making activities at the municipal level. The existing mechanisms are described and their practical application is analyzed. The author draws conclusions about how changes in legislation have affected citizens' ability to amend legislation at the local level. The advantages of the specified procedure for reviewing law-making initiatives are described. The emphasis is placed on the need for broader involvement of citizens in the procedure for the development and adoption of regulatory legal acts. Possible ways to improve processes involving the active participation of citizens in the formation of Russian legislation are proposed.

Keywords: legislation, legislative initiative, initiative project, local government, citizens.

References

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by nationwide vote on 12.12.1993) (with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 11. Art. 1416.
2. Buniatishvili K. A. Implementation of Citizens' Law-Making Initiatives in the Subjects of the Russian Federation: Problems and Prospects // Baikal Research Journal. 2023. Vol. 14. No. 1. Pp. 338-346.
3. Federal Law of 20.03.2025 N 33-FZ (as amended on 09.04.2026) "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" \ Collected Legislation of the Russian Federation. 2025. No. 12. Art. 1200.
4. Trofimov V. V., Samorodov V. Yu. Legal Co-creation of the Government and Society as a Manifestation of the Culture of the Law-Making Process in a Modern State // The Rule of Law: Theory and Practice. 2025. No. 3. pp. 43-53.
5. Gogoleva E. N. Local Community Activity as a Condition for the Functioning of Local Self-Government // Bulletin of Tula State University. Humanities. 2025. No. 2. pp. 126-135.
6. Nudnenko L. A. Amendments to the Federal Law "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" // Law and Politics. 2025. No. 3. pp. 28-36.
7. Official website of the Government of the Penza Region. [electronic resource] – URL: https://pnzreg.ru/open-government/informatsiya-obespechenie-deyatelnosti-iogv/ (date of access: 01.06.2026)