

Городницын Анатолий Сергеевич*,
*студент Приволжского филиала
ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия»
(г. Нижний Новгород)*

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)

В последнее время прослеживается тенденция расширения форм участия граждан в законотворчестве, причем почти на всех стадиях:

при прогнозировании и планировании нормотворческой деятельности – путем реализации правотворческих инициатив и предложений граждан¹;

на стадии разработки проекта нормативного правового акта – включение инициативных граждан в состав рабочих групп по разработке проектов нормативных правовых актов; привлечение к выполнению поручений по разработке проекта нормативного правового акта как отдельными специалистами, так их временными и постоянными творческими коллективами²;

на стадии внесения правотворческой инициативы предусмотрены законодательная инициатива граждан;³ общественная инициатива, направленная гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»⁴;

на стадии экспертизы проекта нормативного правового акта при проведении общественной; антикоррупционной⁵; правовой⁶; и иных;

на стадии обсуждения проекта нормативного правового акта в ходе публичных слушаний⁷;

на стадии официального опубликования (обнародования) нормативного правового акта⁸.

Очевидно, граждане могут принять участие в законотворчестве непосредственно. Вопросы: использует ли население эти возможности и насколько эффективно это участие граждан в законотворчестве?

Например, включение граждан в состав рабочей группы по разработке нормативных правовых актов, носит необязательный характер и, как правило, распространяется на специалистов, либо преподавателей юридических вузов, имеющих знания в области нормотворчества. Участие в экс-

* © Городницын А.С., 2014

пертизе нормативного материала предполагает у гражданина уровня знаний эксперта. В ряде случаев предусмотрена процедура аккредитации экспертов. Так Минюст России производит аккредитацию юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁹. Следовательно, непосредственное участие в законотворчестве не всегда носит всеобщий характер.

Публичные слушания прямо закреплены в ч. 4 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Правда, и в этом случае решения, принятые на слушаниях носят исключительно консультативный (рекомендательный) характер. И если раньше требований ни к порядку принятия решений при обсуждении проекта нормативного правового акта, ни к содержанию таких решений не устанавливалось, то теперь на муниципальном уровне обязательное условие проведения публичных слушаний – «мотивированное обоснование принятых решений».

Есть оригинальная форма участия граждан в законотворчестве, которая получила должное правовое регулирование в Нижегородской области, и уже неоднократно реализована – законодательная инициатива граждан.

Региональный аспект избран автором не случайно, поскольку законодательная инициатива граждан на федеральном уровне исключена – в части 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации приведен исчерпывающий перечень субъектов права законодательной инициативы, граждан в нем нет. Следовательно, предложения граждан о принятии, внесении изменений и (или) дополнений, отмене федеральных конституционных законов и (или) федеральных законов могут быть реализованы только через иных субъектов законодательной инициативы.

Получается, в современной России право законодательной инициативы граждан в соответствии с частью 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» может быть предусмотрено только на региональном уровне – в субъектах Российской Федерации. В большинстве субъектов законодательная инициатива граждан или не предусмотрена вовсе или к процедуре ее внесения существенно повышены требования.

Так, изначально в Уставе Нижегородской области от 18 апреля 1995 года, правом такой инициативы были наделены жители области в количе-

стве не менее 2% от общего числа, что приблизительно составляло 50 тысяч человек. По норме Устава Нижегородской области от 30 декабря 2005 года требовалось, чтобы в поддержку законопроекта выступило не менее 10 тысяч человек. В настоящее время «норма» снижена до 2 тысяч подписей.

Но помимо уставной нормы необходима регламентация порядка реализации гражданами права на внесение такой инициативы. 8 мая 2013 года был принят Закон Нижегородской области «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области». Данный закон закрепил подробный механизм реализации законодательной инициативы граждан Нижегородской области, и упростил ряд существовавших ранее требований предъявляемых к такого рода инициативам.

Первая в истории регионального законотворчества законодательная инициатива граждан была внесена в Законодательное Собрание Нижегородской области студентами Приволжского филиала «Российской академии правосудия» при поддержке Молодежного парламента Нижегородской области 26 марта 2014 года – законопроект «Об основах общественного контроля в Нижегородской области». Сейчас в Законодательное Собрание области внесено еще три законодательные инициативы другими гражданами.

Личный опыт участия в реализации права законодательной инициативы граждан позволил сделать ряд выводов о некоторых проблемах, с которыми пришлось столкнуться, прежде чем внести законопроект на рассмотрение Законодательного Собрания Нижегородской области.

Вначале необходимо подготовить пакет документов: текст законопроекта, пояснительная записка к нему, финансово-экономическое обоснование, и перечень актов, которые требуют изменения в связи с принятием законопроекта. Выбор темы для законопроекта, правила составления юридического текста и иные вопросы, требуют от инициаторов применения всей системы средств и приемов юридической техники и юридической технологии. Понятно, что каждый документ составляется не в произвольной форме, а по правилам, установленным Постановлением Законодательного Собрания¹⁰.

Но не менее трудоемким оказался сбор подписей в поддержку законопроекта, включая организацию пикетов по сбору подписей. В ходе сбора подписей было выявлено противоречие: ст. 8 Закона Нижегородской области «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области» гласит «Данные о гражданине, ставящем в подписном листе свою подпись, могут вноситься в подписной лист по просьбе гражданина лицом, осуществляющим сбор подписей по внесению законопроекта, поправок», а в Приложении к Закону, закрепляющему форму подписного листа, в примечании

данного приложения императивно установлено, что «сведения в подписном листе заполняются собственноручно гражданином, проставившим подпись». Следовательно, есть основания для корректировки института законодательной инициативы граждан в Нижегородской области.

В заключение подчеркнем, что непосредственное участие граждан в законотворчестве возможно. И нас (нашей гражданской позиции, регионального патриотизма) зависит: будет ли эта возможность активом или пассивом в нашем обществе, даст ли она результат? Например, в поддержку законопроекта «Об основах общественного контроля в Нижегородской области» при его внесении выступил председатель Законодательного Собрания области, идею законопроекта поддерживают депутаты.

1 Федеральный закон от 02.06.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. - № 19. - Ст. 2060.

2 Постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 25.06.2009 № 1595-IV утверждено Положение о Научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области.

3 Закон Нижегородской области от 08.05.2013 № 62-3 «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области» // Нижегородские новости. - 2013. - № 88.

4 Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. – 2013. - № 10. - Ст. 1019.

5 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

6 Закон Нижегородской области от 10.02.2005 № 8-3 «О нормативных правовых актах Нижегородской области» // Нижегородские новости. – 2005. - № 34.

7 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 40. Ст. 3822.

8 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. № 42. - Ст. 5005.

9 Приказ Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // Российская газета. - № 197. – 2012.

10 Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 29.03.2007 г. № 478-IV «Об утверждении Правил оформления проектов законов Нижегородской области и проектов постановлений Законодательного Собрания Нижегородской области, а также принятых законов Нижегородской области и постановлений Законодательного Собрания Нижегородской области» // Нижегородские новости. – 2007. - № 128.