

## **ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

*Работа представлена кафедрой теории права и гражданско-правового образования.  
Научный руководитель – доктор философских наук, профессор В. Ю. Сморгунова*

**В современных условиях все чаще возникает потребность у заинтересованных граждан и организаций принять участие в законотворческом процессе, так как в сфере законотворчества в основу обоснований должны закладываться оценки и предпочтения «лиц, в интересах которых принимается решение», полученные на основании опросов, социологических исследований.**

**Общественное участие в региональном законотворческом процессе осуществляется посредством гражданской законодательной инициативы, в первую очередь, в форме общественных законодательных инициатив и экспертиз законопроектов.**

**Активное участие граждан и их объединений в законотворческом процессе позволит создать прозрачные для общества процедуры подготовки законов, направленных на удовлетворение потребностей в оптимальном нормативном регулировании общественных отношений.**

**Исходя из обозначенной в работе процедуры регионального законотворческого процесса, практически на любой стадии общественность может включиться и взять под контроль практически любую стадию и любой отдельный этап процесса.**

**According the modern conditions it is more and more often needs to participation in a legislative process come into existence. These needs belong to citizens and associations whose interests and preferences, which are getting to account as a result of special sociological researches, have to become a basis for the process of legislative activity.**

**Public participation in regional legislative process is carried out by means of the civil legislative initiative, first of all, in the form of public legislative initiatives and examinations of bills.**

**Active form of participation of citizens and their associations in legislative process will allow to create a visible procedure of preparation of maintaining the laws for the society, the laws which will satisfied needs and optimum normative regulation of social relations.**

**From the regional legislative process perspective, emphasized in the research it is obvious that the public institutions can join and take under the control practically any level and any stage of process.**

Формирование в России правового государства и обеспечение верховенства закона невозможны без активного заинтересованного участия граждан и структур гражданского общества, причем оно не может ограничиваться лишь соблюдением законов. Они должны принимать участие в создании законов, иметь возможности инициирования и подготовки законопроектов, соответствующих приоритетам широких социальных групп. Иначе следует оставить надежды на реализацию в России принципа верховенства закона: неучтенные законодателем жизненные приоритеты широких социальных групп окажутся для них важнее соблюдения буквы закона. Активное участие граждан и их объединений в законотворческом процессе позволит создать прозрачные для общества процедуры подготовки законов, повысить ответственность депутатов за результаты законотворческого процесса, создать ограничения развития негативных тенденций корпоративизации законодательной деятельности, т. е. ее подчинения частным, групповым, партийным интересам в ущерб приоритетам широких социальных групп и государства в целом.

В условиях отсутствия в России такого института непосредственной демократии, как гражданской законодательной инициативы, участие граждан и гражданских ассоциаций в законодательном процессе, в первую очередь, может осуществляться в форме общественных законодательных инициатив и экспертиз законопроектов.

Общественная законодательная инициатива – это разработка группами граждан и гражданскими объединениями инициативных законопроектов и доведение их до сведения законодателей и граждан. Процедура реализации этого права может приме-

няться, например, если депутаты не замечают какой-то важной общественной проблемы, не принимают необходимых решений, не реагируют на обращения граждан и т. п. В этих случаях достаточно большое число граждан, например сто тысяч, должны иметь право, поставив свои подписи под проектом закона, заставить депутатов парламента его рассмотреть, внося его в парламент. Депутаты, в свою очередь, могут принять или не принять этот законопроект, но не имеют права его не рассматривать.

На сегодняшний день данная тема актуальна не только на федеральном, но и на региональном уровнях.

Начиная с 2003 года изменился сам способ федерального регулирования многих общественных отношений. Так, почти во всех принимаемых федеральных законах «по предметам совместного ведения» устанавливаются конкретные группы отношений, регулирование которых должно (или может) осуществляться законами субъекта Федерации. Кроме того, сузился региональный «законодательный минимум», т. е. сократился перечень вопросов, которые надлежит регулировать законами субъекта Федерации<sup>1</sup>.

В ходе разграничения полномочий многие вопросы, которые ранее регулировались субъектами Федерации, на сегодняшний день отнесены к предметам совместного ведения. Исходя из этого, значительно сократились и возможности субъектов Федерации принимать соответствующие законы. Так в соответствии с подп. «н» 2 п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается, что

законами субъекта РФ регулируются «иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации»<sup>2</sup>.

«Инновационность» регионального законотворчества, характерная для начального этапа его истории, заменяется «рационализацией», которая, как правило, сопровождается заметным усилением роли органов исполнительной власти в системе разделения властей. Непрерывно меняющееся федеральное законодательство вынуждает региональных законодателей заниматься нескончаемой работой по «приведению в соответствие».

В сложившейся ситуации усиливается внимание к процедурным аспектам законотворчества<sup>3</sup> во всех субъектах Российской Федерации, в том числе и в таком регионе, как Санкт-Петербург.

Конечной целью законодательного процесса является удовлетворение определенных потребностей в оптимальном нормативном регулировании общественных взаимоотношений. Законотворчество является управленческой деятельностью сразу в двух смыслах:

- 1) во внешнем смысле – в качестве одного из инструментов воздействия на общество;
- 2) во внутреннем смысле – как процесс, для осуществления которого на каждой стадии (этапе, операции) принимаются управленческие решения как на уровне разработки и принятия законопроектов, так и на уровне реализации законов.

Создание или изменение любого правового акта не самоцель, а лишь одно из средств решения указанной задачи, поэтому технология законотворчества обязана включать в себя такие важнейшие стадии, присущие процессу принятия любого управленческого решения, как целеполагание, изучение ситуации, прогнозирование последствий.

Сложность выработки конечных критериев (модели желаемой ситуации) заключа-

ется еще и в том, что система ценностей населения не сводится к материальным благам и отличается крайним разнообразием, поэтому никакое действие не может удовлетворить всех. В связи с этим применительно к законотворчеству следует помнить, что законодатели принимают решения в интересах всех граждан, поэтому в данном случае необходимо четко разграничивать понятия «лицо, принимающее решение» и «лица, в интересах которых принимается решение». Совершенно очевидно, что в сфере законотворчества в основу обоснований должны закладываться оценки и предпочтения «лиц, в интересах которых принимается решение», полученные на основании опросов, социологических исследований.

Исходя из этого, в современных условиях все чаще возникает потребность у заинтересованных граждан и организации принять участие в законотворческом процессе.

Региональный законодательный процесс можно представить в виде следующих стадий:

1. Предпроектная (экспертно-аналитическая) работа.
2. Законопроектная работа.
3. Внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа.
4. Предварительное рассмотрение законопроекта.
5. Обсуждение законопроекта и принятие закона.
6. Обнародование закона.
7. Повторное рассмотрение отклоненного закона.
8. Мониторинг правоприменения закона.

Знание механизма осуществления регионального законотворческого процесса, на наш взгляд, позволит определить возможность заинтересованного лица принять в нем участие, а также самостоятельно:

- 1) выбрать интересующую его стадию (этап) и попытаться стать участником процесса (официальным или «теневым»);
- 2) внимательно изучить регламентные нормы и процедуры, действующие в конкретном законодательном органе, и затем

сузить (расширить) перечень этапов законодательного процесса;

3) уточнить состав участников на каждой стадии;

4) сформулировать (уточнить) цели, которые данное лицо планирует достичь.

Вышеобозначенный механизм регионального законодательного процесса представлен в виде всех мыслимых стадий. Поэтому при реализации конкретного проекта может быть выбран либо «полный» или сокращенный путь. На практике зачастую многие из обозначенных этапов отсутствуют, особенно в тех случаях, когда требуется срочное принятие решения или вопрос представляется достаточно ясным (например, при внесении незначительных и очевидных изменений в закон либо при отмене закона, пришедшего в противоречие с изменившимся федеральным законодательством).

Особая роль в предложенном механизме отведена аналитической работе – как на самых ранних стадиях процесса законопроектной деятельности, так и на стадии правоприменения.

Законодательный процесс – это не только и не столько юридические действия, сколько паутина сложных разноплановых процедур, участниками которых становятся специалисты самых разных областей знания. Каждый участник законодательного процесса может оценить и скорректировать свою роль как участника целостного процесса, а не просто исполнителя локальной операции.

Как известно, законодательный процесс может прерываться на различных этапах своего развития. Есть операции, повторяющиеся на различных этапах (общественные обсуждения, слушания). До недавнего времени эти операции были исключительно «доброй волей» органов власти, но сейчас учет мнения населения, взаимодействие с общественностью, проведение публичных слушаний стали обязательным требованием федерального и регионального законодательства.

Выстраивая законодательный процесс, следует учитывать специфические трудности, с которыми приходится сталкиваться:

1) длительность процесса (нередко работа над законопроектом идет несколько лет);

2) меняющееся законодательство, колебания общественно-политических условий;

3) нестабильный (переменный) состав участников процесса.

В целях успешной разработки важных и масштабных законопроектов с большим количеством участников представляется целесообразным ведение своеобразного «досье закона», функцией которого будет не только накопление формальных результатов каждой операции (протоколы, решения, отчеты), но и описание причин, приведших к тому или иному результату.

В настоящее время в Санкт-Петербурге уже сложилась определенная практика реализации вышеуказанных идей. Примером этого выступает подготовка проекта закона «О правотворческой деятельности в Санкт-Петербурге». В августе 2006 года начал действовать Закон Санкт-Петербурга от 05.07.06 № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге». Рассматривается проект закона «О государственной экологической экспертизе в Санкт-Петербурге». Заключается предпроектная работа над законопроектом с условным названием «О публичных слушаниях в ходе бюджетного процесса»<sup>4</sup>.

Исходя из рассмотренной процедуры регионального законодательного процесса, практически на любой стадии общественность может включиться и взять под контроль практически любую стадию и любой отдельный этап процесса.

Вместе с тем круг участников региональных парламентских слушаний, как правило, ограничен лишь теми, кого счел необходимым пригласить головной комитет; далеко не все из приглашенных имеют воз-

можность выступить; слушания не всегда заканчиваются принятием рекомендаций; те рекомендации, которые приняты, не все-

гда публикуются, а тем более не всегда принимаются во внимание при разработке законопроектов и т. п.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Доклад Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М.: Совет Федерации, 2006.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г., № 42. Ст. 5005.

<sup>3</sup> В данной работе под «законодательной», «законотворческой» и «законопроектной» деятельностью понимается следующее: законодательная деятельность – наиболее широкое понятие, охватывающее всю деятельность в данной области, от изучения начальных общественных потребностей до мониторинга последствий принятия законов; законотворческая деятельность – составная часть законодательной деятельности, технологический процесс создания, рассмотрения, принятия и обнародования закона; законопроектная деятельность – часть законотворческой деятельности, заключающаяся в разработке проектов законов (а также их анализе, экспертизе и т. д.) и подготовке их к внесению на рассмотрение законодательного органа.

<sup>4</sup> Система государственного планирования Санкт-Петербурга (научно-практическое издание) / Авт. колл. под рук. В. В. Бланка. СПб.: Изд-во ООО «РДК-Принт», 2005.