Содержание:

1. Введение
2. Правотворческая инициатива населения
3. Заключение
4. Список литературы
5. Введение

Институт права граждан на обращения в государственные органы имеет многовековую историю развития. Федеральный конституционный закон от 10 декабря 1995г «О референдуме Российской Федерации» устанавливал право граждан РФ инициировать референдум с целью принятия законодательного акта. Закон об основных гарантиях избирательных прав расширяет это право, допуская рассмотрение на референдуме не только проекта закона, но и проекта любого нормативного акта. Учитывая это, С.А. Авакьян полагает, что народная правотворческая инициатива вошла в систему конституционно-правовых институтов на уровне Российской Федерации. В законодательстве субъектов Федерации конституционные нормы об осуществлении непосредственных форм народовластия реализуются путем закрепления соответствующих положений в конституциях, уставах, закона.

1. Правотворческая инициатива населения

Содержанием конституционно-правового института народной (гражданской) инициативы является совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих порядок осуществления в виде обязательной для рассмотрения в установленном законом порядке гражданской инициативы, направленной на принятие органом государственной власти или местного самоуправления в пределах установленной компетенции нормативно-правового акта, не противоречащего Конституции РФ и законам, или решения им в иной форме общественно значимого вопроса, содержащегося в предложениях граждан. Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет право граждан на правотворческую инициативу. В частности ст. 25 Закона гласит: «Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официальному опубликованию (обнародованию)»

Правовое регулирование процесса правотворческой инициативы граждан в субъектах РФ осуществляется путем закрепления основных положений данного института в уставах субъектов, а также путем приятия специальных законов.

Устав (Основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 г. в статье 29 закрепляет, что граждане Российской Федерации, проживающие в области, могут осуществлять народную правотворческую инициативу путем выдвижения предложений для референдума области или внесения их на рассмотрение в областной Совет народных депутатов

Субъекты народной инициативы можно разделить на следующие группы: субъекты инициативы, субъекты исполнения инициативы, субъекты подготовки и проведения инициативы.

Первый вопрос, возникающий при рассмотрении проблемы реализации гражданской законодательной инициативы, состоит в определении субъекта права на обращения. В Российской Федерации сложилась различная практика определения законного количества граждан, имеющих право поддержать ту или иную гражданскую инициативу. Существуют два подхода: установление абсолютного числа граждан, которые должны выступить в поддержку инициативы, или относительного - процентного состава от числа зарегистрированных избирателей. Что же касается практики реализации гражданской законодательной инициативы, то соответствующим постановлением Московской городской Думы число граждан, которые могут высказаться в поддержку инициативы определено в абсолютной цифре - 10 тыс. человек. Устав (Основной закон) Алтайского края закрепляет, что ходатайство о возбуждении процедуры народной законодательной инициативы принимается краевым Законодательным собранием к рассмотрению при соответствии его предъявляемым законом края формальным требованиям и наличии под ним не менее 300 подписей избирателей с указанием своих паспортных данных. Устав Ярославской области требует поддержки предложения, выносимого в порядке народной инициативы, не менее 25 тыс. избирателей области. Устав местного самоуправления г. Самары - не менее чем 1 тыс. жителей, обладающих избирательным правом. Устав (Основной закон) Томской области предусматривает осуществление народной инициативы населения области путем внесения в Думу предложений от имени не менее чем 1 % числа граждан, обладающих избирательным правом. Из общей практики регламентирования этого вопроса выделяется Закон от 28 декабря 1994 г. о местном самоуправлении в Воронежской области, в котором закреплено, что число подписей, необходимых для внесения народной инициативы, определяется в уставе (положении) о местном самоуправлении, но не может быть более 15% от числа избирателей, принявших участие в последних по времени выборах. Возникает вопрос: какой из способов определения числа граждан - участников гражданской законодательной инициативы является наиболее оптимальным? Очевидно, что установление абсолютного числа граждан значительно упрощает дело, поскольку освобождает инициативную группу и представительный орган власти (или избирательную комиссию) от необходимости вычисления процентного отношения и ведения споров, от какого числа избирателей необходимо вычислять конкретный процент. Применение процентного отношения в какой - то мере разрешает ситуацию. Необходимо только унифицировать это число для всех гражданских инициатив соответствующего уровня и выразить его в абсолютном числе для упрощения подсчетов и исключения споров. Следующий вопрос касается состава субъектов гражданской законодательной инициативы. Выше отмечалось, что субъектом права на обращения может быть любое лицо, независимо от гражданства, возраста и других социальных различий, если иное не установлено российским законодательством. Как известно, на федеральном уровне возраст граждан, обладающих активным избирательным правом, определен в 18 лет. Иностранцы к участию в выборах не допускаются. Однако на местном уровне подход может быть иным. Если к формированию органов местного самоуправления и участию в общих собраниях граждан могут быть допущены лица моложе 18 лет, а также иностранцы, то логично было бы наделить их и правом участия в реализации гражданской законодательной инициативы в представительных органах местного самоуправления. Закон Ярославской области « О прядке осуществления народной правотворческой инициативы» от 29 января 2002г. закрепляет, что в Ярославской области право инициировать процесс осуществления народной правотворческой инициативы принадлежит гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Ярославской области.

Еще один немаловажный вопрос связан с содержанием гражданской законодательной инициативы. Очевидно, что гражданская законодательная инициатива, так же как и инициатива любого другого субъекта законодательной инициативы, может быть направлена на изменение закона, его отмену или принятие нового. Также не должно быть различий в порядке внесения проекта или изменения конституционного или иного другого закона. Региональное законодательство пошло по пути перечисления предметов гражданской инициативы. Так, Московский областной Устав 1996 г. закрепляет цели гражданской инициативы:

— проведение областного или местного референдума;

— внесение в органы государственной власти и местного самоуправления, к государственным должностным лицам и должностным лицам местного самоуправления Московской области предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их компетенции и затрагивающих интересы населения области;

— отзыв депутатов, иных государственных должностных лиц, должностных лиц местного самоуправления, избранных населением области;

— отставку должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления Московской области.

Устав местного самоуправления г. Самары 1996 г. предусматривает возможность инициировать предложения об изменении и дополнении Устава в порядке народной правотворческой инициативы.

В Ярославской области в порядке народной правотворческой инициативы могут быть внесены проекты законов Ярославской области по предметам ведения Ярославской области как субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов в пределах полномочий Ярославской области .

Единственный акт, которому должна соответствовать гражданская законодательная инициатива в - это процессуальный закон о порядке ее реализации и действующая Конституция.

Московским городским Положением "О порядке реализации права законодательной инициативы в Московской городской Думе жителями Москвы" предусмотрено право Думы не рассматривать законодательную инициативу и обратиться в суд для установления ответственности членов инициативной группы в случае обнаружения фактов фальсификации в подписных листах, а также выявления данных о применении принуждения при сборе подписей. Устав (Основной закон) Алтайского края устанавливает три основания для отказа краевым Законодательным Собранием регистрации ходатайства о возбуждении процедуры краевой народной законодательной инициативы: несоблюдение установленной законом края формы проекта закона (решения), предлагаемого в порядке народной законодательной инициативы; нарушения установленной законом края процедуры оформления и подачи ходатайства и осуществления краевой народной законодательной инициативы; нарушение требований законодательства (предложения в порядке народной законодательной инициативы проекта закона (решения) по вопросам, которые не могут быть предметом краевого референдума).

Механизм реализации гражданской законодательной инициативы жителей Москвы регламентируется Законом г. Москвы от 14 декабря 1994 г. "О законодательных актах города Москвы", Законом от 28.06.95 г. "Устав города Москвы", Положением "О порядке реализации права законодательной инициативы в Московской городской Думе жителями Москвы" закрепляют право законодательной инициативы жителей Москвы.

Согласно Положению граждане Российской Федерации, зарегистрированные в установленном законом порядке как имеющие место жительства в городе Москве и обладающие активным избирательным правом, имеют право законодательной инициативы в Московской городской Думе. Оно реализуется путем внесения в Думу петиций с предложениями принятия законодательных актов г. Москвы, отмены или изменения ранее принятых законодательных актов. Петиции вносятся от имени не менее 10 тыс. граждан в порядке, установленном Уставом и законодательными актами г. Москвы.

Механизм реализации можно подразделить на несколько этапов:

1 - подготовительный. Он состоит из двух стадий: организационная (порядок формирования инициативной группы; рассмотрение гражданской законодательной инициативы комиссией по организации работы Московской городской Думы; регистрация гражданской инициативы) и сбора подписей (предварительная подготовка вопроса к рассмотрению в городской Думе; информирование о сборе подписей под петицией);

2 - официальное внесение петиции. Этот этап включает также две стадии: организационную - представления пакета документов инициативной группой; проверку подписных листов; подготовка документов для официальной регистрации комитетом Городской Думы) и официальную (регистрация внесения петиции).

3 - законодательная процедура реализации предложений. Она состоит из следующих стадий: разработка законопроекта (если это необходимо); рассмотрение законопроекта (выступление в прениях) и голосования по законопроекту.

Формирование инициативной группы по внесению в Московскую городскую Думу петиции о гражданской законодательной инициативе осуществляется на основе волеизъявления граждан на собраниях по месту жительства и в трудовых коллективах, заседаниях органов местного самоуправления, на сходах граждан и во время проведения общественно - политических акций. Инициативная группа в составе не менее 50 человек регистрирует гражданскую законодательную инициативу в Думе. Для этого передаются текст петиции, текст проекта законодательного акта, предлагаемого к принятию (если таковой имеется), и список членов инициативной группы, в котором указываются: наименование гражданской законодательной инициативы, фамилия, имя, отчество, место работы (род деятельности), адрес, телефон и личная подпись члена группы. В списке по решению группы могут быть указаны ее председатель, секретарь, оргкомитет, иные избранные группой рабочие органы.

Документы, представленные инициативной группой, в присутствии ее представителей в пятидневный срок рассматриваются комиссией по организации работы Московской городской Думы. По поручению этой комиссии один из ее членов на ближайшем заседании Думы вносит предложение о регистрации гражданской инициативы и сроках сбора подписей по организации работы Московской городской Думы.

По поручению этой комиссии один из ее членов на ближайшем заседании Думы вносит предложение о регистрации гражданской инициативы и сроках сбора подписей. Актом регистрации является принятие Думой соответствующего решения. В день регистрации гражданской инициативы представителю инициативной группы за подписью председателя Думы передается официальный образец подписного листа, заверенный печатью Московской городской Думы. Выписка из протокола заседания Московской городской Думы с текстом протокольного решения о регистрации гражданской инициативы в трехдневный срок направляется мэру Москвы.

Во время сбора подписей под петицией о гражданской законодательной инициативе по предложению инициативной группы, поддержанному протокольным решением Думы, может быть осуществлена предварительная подготовка вопроса к рассмотрению в городской Думе:

— проведение правовой, финансовой, социальной экспертизы предложений, содержащихся в зарегистрированной петиции;

— проведение публичных и депутатских слушаний, пресс - конференций, организацию выступлений в средствах массовой информации;

— получение официальных заключений по представленной петиции от органов государственной власти, общественно - политических и научных организаций;

— оформление документов для их официального внесения в городскую Думу в соответствии с установленными требованиями;

— иные мероприятия, установленные протокольным решением Думы.

План мероприятий по предварительной подготовке рассмотрения гражданской законодательной инициативы, сроки проведения мероприятий, вопросы финансирования и ответственные лица определяются Думой по предложению инициативной группы, согласованному на заседании комиссии по организации работы Думы. Информация о сборе подписей под петицией и ходе подготовки документов для внесения в городскую Думу не реже одного раза в месяц заслушивается на заседаниях комиссии по организации работы Думы. После завершения сбора подписей инициативная группа вносит на имя председателя Думы утвержденный ею окончательный текст петиции и проект законодательного акта города Москвы (если таковой имеется). Одновременно представляются оригиналы подписных листов, содержащие не менее десяти тысяч подписей жителей Москвы.

В сопроводительном письме по внесению петиции о гражданской законодательной инициативе должны быть указаны лица, уполномоченные представлять жителей Москвы как субъекта законодательной инициативы на заседаниях городской Думы. В недельный срок со дня получения Думой петиции комиссия по организации работы Думы с участием представителей инициативной группы проводит выборочную проверку правильности оформления подписных листов и представленных в них сведений. Одновременно с проверкой правильности оформления подписных листов по поручению временной (совместной) рабочей группы сотрудниками аппарата Думы осуществляется оформление документов для официальной регистрации законодательной инициативы в установленном порядке. Не позднее чем через две недели после получения Думой петиции по представлению комиссии по организации работы Думы в присутствии уполномоченных представителей жителей, внесших петицию, на заседании городской Думы решается вопрос об официальной регистрации внесения петиции. В принимаемом на заседании Думы протокольном решении фиксируется дата официального внесения петиции о гражданской законодательной инициативе, определяется порядок ее реализации и ответственные от Московской городской Думы.

В случае обнаружения фактов фальсификации в подписных листах, а также выявления данных о применении принуждения при сборе подписей Дума вправе не рассматривать законодательную инициативу и обратиться в суд для установления ответственности членов инициативной группы. В трехдневный срок со дня регистрации в городской Думе официального внесения петиции о гражданской законодательной инициативе предложения, содержащиеся в петиции, или прилагаемый к петиции проект законодательного акта города Москвы направляются мэру Москвы. Разработка (если это необходимо), рассмотрение и принятие законодательного акта производятся в общем порядке, установленном Законом от 14 декабря 1995 г. и Регламентом Московской городской Думы. В качестве ответственного исполнителя, докладчика, содокладчика, выступающего в прениях, редактора проекта законодательного акта по протокольному решению Думы может выступать уполномоченный представитель жителей Москвы, внесших петицию.

Рассмотрение проекта законодательного акта и голосование по проекту в целом должны быть проведены Московской городской Думой в двухмесячный срок со дня официального внесения петиции. Думается, что попытки закрепления механизма реализации гражданской законодательной инициативы в региональном законодательстве должны подтолкнуть федеральные органы государственной власти на подобный шаг. Однако это потребует прежде всего внесения изменений в текст действующей Конституции РФ. В частности, в ст. 3 Основного закона гражданская законодательная инициатива должна быть включена в число высших форм непосредственного выражения народом своей власти, наряду с референдумом и выборами. Дополнения должны быть внесены и в ч. 2 ст. 32, регламентирующей право граждан избирать и быть избранными и участвовать в референдуме. Эти изменения не меняют принципиально содержания Конституции РФ, однако, как известно, излишне усложненный порядок внесения в Основной закон подобных изменений на сегодняшний день не позволяет это сделать.

Что касается процедурных моментов, связанных с формированием инициативной группы, ее регистрацией, сбором подписей и рассмотрением гражданской законодательной инициативы в представительном органе власти, то они вряд ли должны отличаться от установленных действующим законодательством о референдуме, выборах и регламентами представительных органов власти. В этой сфере конституционно-правового регулирования давно уже назрел вопрос о проведении унификации законодательства и разработке проекта федерального закона о порядке реализации гражданской законодательной инициативы лишь ускорит этот процесс.

1. Заключение

Посредством института правотворческой инициативы населения реализуется одна из важнейших конституционных основ, заключающаяся в том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации являться ее многонациональный народ (ст.3 Конституции РФ). Также Конституция закрепляет, что высшим способом непосредственного выражения власти народа является референдум и свободные выборы. Поэтому для осуществления в полной мере своего права на участие в управление государством, необходима свободная реализация гражданами своих пассивных и активных избирательных прав. Большинство субъектов Российской Федерации закрепляют данное право за населением региона в уставах муниципального образования или законах, но на деле народ РФ все больше отстраняется от реальной власти. Поэтому необходимо не только юридическое закрепление данного права граждан, но и действенный механизм реализации данного права на уровне Федерации и на уровне ее субъектов.

1. Список литературы:
2. Конституция РФ 1993г.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 12 августа 1995г.
4. Закон "О законодательных актах города Москвы" от 14 декабря 1994 г
5. Закон Ярославской области « О порядке народной правотворческой инициативы» от 29 января 2002 года
6. Устав (Основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 г
7. Устав местного самоуправления г. Самары 1996 г
8. Е..И. Козлова, О.Е. Кутафин Конституционное право России М., 1999г.
9. Соколова И. Законодательство субъектов Федерации о выборах и референдумах // Законность. 2007 №4