

Упоров И.В. Участие жителей муниципального образования в подготовке муниципальных правовых актов // Академия педагогических идей «Новация». – 2019. – №2 (февраль). – АРТ 93-эл. – 0,2 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

Упоров Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

uporov@list.ru

**УЧАСТИЕ ЖИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
В ПОДГОТОВКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Аннотация: раскрываются социально-правовые особенности правотворческой инициативы граждан как формы осуществления населением права на местное самоуправление. Отмечается, что включение этой формы в федеральное муниципальное законодательство после распада СССР свидетельствует о развитии демократии в России. Однако ввиду слабого развития гражданского общества жители муниципальных образований очень редко выступают в качестве субъекта правотворческой инициативы. В данной статье автор использовал некоторые свои суждения, которые были опубликованы ранее.

Ключевые слова: местное самоуправление, Конституция, правотворческая инициатива, граждане, закон, проект.

Uporov Ivan Vladimirovich,

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

PARTICIPATION OF RESIDENTS OF MUNICIPAL EDUCATION IN THE PREPARATION OF MUNICIPAL LEGAL ACTS

Annotation: the social and legal features of the right-creative initiative of citizens are revealed as a form of public implementation of the right to local self-government. It is noted that the inclusion of this form in the federal municipal legislation after the collapse of the USSR testifies to the development of democracy in Russia. However, due to the weak development of civil society, residents of municipalities very rarely act as a subject of law-making initiative. In this article, the author used some of his judgments that were published earlier.

Keywords: local government, Constitution, law-making initiative, citizens, law, draft.

Действующая Конституция России 1993 г. [1] избавилась, наконец, от ограничений избирательных прав граждан, которые имели место в Российской империи (действовал сословный признак), в советском государстве (в начальном периоде действовал классовый признак, а в завершающий период – партийно-идеологический). Российские граждане получили реальное право на местное самоуправление (ст. 12, глава 8 Конституции России), поскольку органы самоуправления формируются на основе муниципальных выборов, которые позволяют гражданам, проживающим на территории муниципального образования, формировать представительный орган, выбирать членов различных выборных органов муниципального образования, а также избирать должностных лиц местного

самоуправления» [2, с. 4]. Помимо этого, федеральное муниципальное законодательство предусматривает ряд типовых форм осуществления населением своего права на местное самоуправление – согласно главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении).

В приведенном перечне таких форм особое место занимает правотворческая инициатива граждан (ст. 26 Федерального закона о местном самоуправлении). Следует заметить, что данная форма осуществления населением своего права на местное самоуправление была закреплена в предыдущем федеральном муниципальном законе 1995 г. [4], и уже тогда законодатель определил жителей муниципального образования в качестве субъектов правотворческой инициативы на местном уровне, суть которой заключается в том, что группа граждан может внести в представительный орган муниципального образования проект муниципального правового акта, который муниципальные депутаты или иной орган местного самоуправления (по компетенции) обязаны рассмотреть и принять по нему соответствующее решение. В литературе справедливо отмечается, что в действующем Федеральном законе о местном самоуправлении, «в отличие от прежнего, содержится ряд правовых гарантий, направленных на практическую реализацию данного института. Ранее граждане могли реализовать данное право только в случае, если это было прямо предусмотрено в уставе муниципального образования. В настоящее время такой оговорки не содержится, что делает теоретически возможным реализацию правотворческой инициативы граждан всех без исключения муниципальных образований независимо от наличия указания на нее в уставе муниципального образования» [5, с. 39].

Тем не менее в муниципальных образованиях этот аспект находит отражение. Так, в ст. 16 Устава города-курорта Сочи имеется следующее положение: «с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом Городского Собрания Сочи, регулирующим порядок реализации правотворческой инициативы граждан на территории города Сочи. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом Городского Собрания Сочи и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. В случае если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции Городского Собрания Сочи, указанный проект должен быть рассмотрен на открытой сессии Городского Собрания Сочи. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан» [6].

Аналогичные нормы содержатся в уставах и других муниципальных образований. В некоторых из них содержатся уточняющие положения. Так, в ст. 13 Устава города Саратова уточняется понятие правотворческой инициативы, определяемой следующим образом: «право граждан вносить в органы местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения» [7]. Однако в большинстве уставов муниципальных образований наблюдается воспроизведение законодательных положений.

При этом следует констатировать, что правотворческая инициативы граждан как муниципально-правовой институт пока является редкостью. В числе причин следует назвать неоправданно завышенные требования, определяемые самими муниципалитетами для того, чтобы жители муниципальных образований могли реализовать эту возможность участия в управлении делами на местном уровне. Например, в п. 2 Положения о правотворческой инициативе граждан в городском округе Нальчик определяются следующие основные требования: «с правотворческой инициативой в городском округе Нальчик может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 25 человек. Решение о создании инициативной группы граждан для реализации правотворческой инициативы принимается на собраниях с числом присутствующих граждан, обладающих избирательным правом, не менее 300 человек. Собрание проводится в соответствии с Положением о порядке назначения и проведения собраний граждан, конференций (собраний делегатов). Решением инициативной группы граждан, оформленным соответствующим протоколом, избирается уполномоченный представитель (представители), который от имени инициативной группы граждан участвует в обсуждении и рассмотрении проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой

инициативы» [8]. При этом требуется сформировать множество документов, куда, помимо собственно проекта муниципального правового акта включаются пояснительная записка, финансовая справка, протокол проведенного собрания инициативной группы и др. Анализ перечня требуемых документов показывает, что подготовить их не всегда под силу самим муниципальным депутатам, и поэтому точно такие же требования распространять на граждан, решивших проявить правотворческую инициативу, на наш взгляд, неправильно.

В литературе уже обращалось внимание на это обстоятельство. Так, В.А. Затонский высказывает по этому поводу следующее суждение: «Тревожиться по поводу того, что законодатель "потонет" в инициативах, оснований нет. Если же учет, классификацию, анализ инициатив поставить на уровень современной информационной техники, многие трудности и проблемы будут сняты. Думается, более демократичным будет сделать субъектами законодательной инициативы любую общественную организацию, политическую партию, группу граждан или в принципе даже любого гражданина. Но обязательность рассмотрения той или иной инициативы высшей законодательной инстанцией (РФ или субъекта РФ) должна наступать после предварительной экспертизы. Порядок может быть различен при обязательности рассмотрения. Не нужно бояться инициативы собственных граждан» [9]. Вместе с тем, на наш взгляд, здесь не учитывается, что в России гражданское общество было развито еще довольно слабо, и поэтому граждане не спешат проявлять правотворческую инициативу [10, с. 21; 11, с. 67]. Такое положение ставит необходимость изменить требования, предъявляемые для реализации правотворческой инициативы граждан, на что уже обращалось внимание в литературе [12, с. 133].

Это особенно актуально для сравнительно небольших поселений, в которых население может выступить с инициативой, например, оборудования дополнительной автобусной остановки или удлинения водопроводной трубы, как это было, например, в Новодмитриевском сельском поселении Краснодарского края [13]. Поэтому мы полагаем, что для осуществления правотворческой инициативы должны предъявляться такие требования, которые не представляются невыполнимыми. С другой стороны, условия для правотворческой инициативы не могут быть совершенно простыми. В частности, Д.В. Попов указывает следующее: «формой проявления народной инициативы являются предложения, заявления, жалобы населения муниципального образования, которые позволяют лучше узнать положение дел в той или иной сфере жизни и побуждают к проявлению нормотворческой инициативы» [14, с. 19]. Однако указанные заявления и жалобы нет оснований квалифицировать как правотворческую инициативу. Говоря о «народной инициативе», затронем вопрос о работе представительных органов местного самоуправления с обращениями граждан. Мы полагаем, что если в обращении граждан содержатся данные, позволяющие трансформировать его в правотворческую инициативу, то целесообразно предложить сделать это жителю, обратившемуся с соответствующим обращением.

Список использованной литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 02. 2019 г.).
2. Алексеева Л.А. К вопросу о выборах в органы местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. N 1. С. 3 - 5.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 02. 2019 г.).

4. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября.

5. Помазанский А.Е. Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. 2018. N 8. С. 37 - 46.

6. Решение Городского Собрания Сочи от 29.07.2010 N 92 (ред. от 31.05.2017) "О принятии Устава муниципального образования город-курорт Сочи (в новой редакции)" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 02. 2019).

7. Устав города Саратова (принят решением Саратовской городской Думы от 18.12.2005 № 67-649, ред. от 15.12. 2016 г. № 9-63) // Официальный сайт Саратовской городской думы (дата обращения: 06.01. 2018 г.).

8. Положение о правотворческой инициативе граждан в городском округе Нальчик (утверждено Решением Нальчикского городского Совета местного самоуправления от 04. 07. 2006 г.) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25. 12. 2018).

9. Затонский В.А. Правовая инициатива - мощный фактор прогресса. право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 28.

10. Тимофеев Н.С. Государство, местное самоуправление и гражданское общество: аспекты и пределы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 19-23.

11. Горнеев Р.В. Правотворческая инициатива как форма участия общественных объединений в осуществлении местного самоуправления // Вестник Марийского гос. ун-та. 2016. Т. 2. № 4. С. 67-70.

12. Юсупов А.А. Правовые основы процессуальной деятельности представительных органов местного самоуправления (по материалам Республики Татарстан): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.

13. Сергеев Г. Сход граждан Новодмитриевского сельского поселения предложил напоить главу района Батищева водой, которая течет из их кранов // Новая газета на Кубани. 2007. 14 июня.

14. Попов Д.В. Реализация нормотворческой инициативы в представительном органе муниципального образования: теоретико-правовой аспект исследования // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1. С. 18-21.

Дата поступления в редакцию: 15.02.2019 г.

Опубликовано: 22.02.2019 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2019

© Упоров И.В., 2019