

УДК 5.1.2.

DOI: 10.34670/AR.2022.61.42.028

Участие граждан в правотворческой деятельности муниципальных образований

Ешев Марат Альбекович

Кандидат социологических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории государства и права и политологии, Адыгейский
государственный университет,
385000, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

Марков Петр Николаевич

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и административного права,
Адыгейский государственный университет,
385000, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;
e-mail: markov.petr.1977@mail.ru.

Беликов Александр Викторович

Кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права и политологии,
Адыгейский государственный университет,
385000, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

Кемечева Зарема Заурбиевна

Студент,
Адыгейский государственный университет,
385000, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

Аннотация

В статье авторы анализируют роль местного самоуправления в современных условиях развития российского государства, его значение для повышения эффективности инициатив населения. Отмечается, что в современной юридической литературе отсутствует разработанная концепция развития и совершенствования правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Рассматривается необходимость непосредственного участия жителей муниципального образования в деятельности по осуществлению местного самоуправления, в том числе в виде выдвижения правотворческой инициативы. В целях ликвидации противоречий между федеральным законодательством, законами субъектов Российской Федерации и

муниципальными правовыми актами о правотворческой инициативе граждан необходимо закрепить право на правотворческую инициативу в части внесения муниципальных правовых актов в целом, а не только нормативных правовых актов.

Для цитирования в научных исследованиях

Ешев М.А., Марков П.Н., Беликов А.В., Кемечева З.З. Участие граждан в правотворческой деятельности муниципальных образований // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 9А. С. 199-205. DOI: 10.34670/AR.2022.61.42.028

Ключевые слова

Местное самоуправление, правотворческая инициатива граждан, муниципальное образование, петиции.

Введение

Впервые правотворческая инициатива граждан получила закрепление в ст. 25 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ, 1995]. По названному закону граждане обладали этой весьма важной для них возможностью, только если она была закреплена в уставе муниципального образования. Ныне действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, 2003] такую оговорку не содержит. Это делает возможным реализацию правотворческой инициативы граждан независимо от наличия указания на нее в уставе муниципального образования и отсутствия муниципального правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан. Сфера применения правотворческой инициативы граждан распространена на все муниципальные образования РФ.

В системе форм участия населения муниципального образования как субъекта нормотворческих отношений в решении вопросов местного значения правотворческая инициатива граждан занимает особое место.

Основная часть

Вполне естественно возникает вопрос: насколько применим термин «правотворчество» к органам местного самоуправления и их должностным лицам? В юридической литературе общепризнанным является положение, что правотворчество (нормотворчество) – это в принципе и главным образом государственная деятельность, означающая возведение государственной воли в закон.

Органы местного самоуправления, согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации, не входят в систему органов государственной власти. В юридической литературе существуют разные трактовки соответствующей нормы Конституции Российской Федерации. Думается, правы авторы, считающие, что исключение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти необходимо понимать не как потерю ими государственно-властной природы, а как установление своеобразного разделения государственных функций по «вертикали». Конституция Российской Федерации в ст. 12 как бы позволяет населению

муниципального образования решать свои проблемы без вмешательства органов государственной власти, через свои органы, наделенные властными полномочиями, как нормотворческими, так и исполнительными.

Исходя из предписаний Федерального закона от 6 октября 2003 г. и положений о правотворческой инициативе ряда муниципальных образований, правотворческая инициатива может быть адресована как представительному органу местного самоуправления, так и администрации муниципального образования, а также их должностным лицам.

Граждане свободны в осуществлении предоставленного им права правотворческой инициативы. Какие-либо прямые или косвенные ограничения прав человека и гражданина на участие в реализации данного права в зависимости от социального и материального положения, происхождения, национальности, пола, расы, отношения к религии, образования, языка, политических и иных взглядов, рода и характера занятий не допускается.

Субъектом правотворческой инициативы является инициативная группа граждан. Данное право населения муниципального образования реализуется путем внесения подготовленного инициативной группой граждан проекта муниципального правового акта, который рассматривает орган или должностное лицо местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта в течение трех месяцев со дня его внесения.

Правотворческая инициатива может быть адресована как представительному органу местного самоуправления, так и администрации муниципального образования, а также их должностным лицам. Членом инициативной группы может быть совершеннолетний дееспособный гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом на выборах в органы местного самоуправления, проживающий на территории соответствующего муниципального образования. Формирование инициативной группы граждан осуществляется на собраниях по месту жительства или работы, а также путем включения граждан на основе их добровольного волеизъявления в список членов инициативной группы. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать три процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

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.

Внесение проекта муниципального правового акта на рассмотрение органов и должностных лиц местного самоуправления не влечет за собой обязанности принять данный акт. Однако нередки случаи, когда органы местного самоуправления отказывают гражданам в принятии их инициатив без всяких оснований, сославшись на нецелесообразность. При этом отказ в их принятии не влечет никаких юридических последствий, обжаловать его нельзя.

Институт петиций имеет общие черты с институтом народной правотворческой инициативы, но не тождественен ему. Различие между ними можно провести по предмету. Предметом народной правотворческой инициативы является предложение о принятии правового акта органа местного самоуправления, отмене или изменении ранее принятого правового акта. Предмет петиции значительно шире. Это могут быть жалобы на действия органов и должностных лиц местного самоуправления; предложения о рассмотрении любого

вопроса, имеющего общественное значение для всего или части населения муниципального образования; коллективное требование отчета руководителя должностного лица местного самоуправления и т.п.

В юридической литературе было высказано мнение, что петицию, которая может быть лишь частью, элементом состава референдума, выборов, отзыва, плебисцита и общего собрания населения, нельзя относить к самостоятельным формам прямого волеизъявления.

Обязанность представительных органов оказывать содействие населению при реализации права на правотворческую инициативу регламентирована ч. 2 ст. 33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года [Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, 2003]. Однако данная статья носит декларативный характер и не предусматривает конкретных механизмов содействия и мер ответственности за несоблюдение этой нормы. Такое содействие, на наш взгляд, должно быть выражено, прежде всего, в принятии муниципального правового акта, устанавливающего организационный механизм реализации правотворческой инициативы. При этом правовое регулирование института правотворческой инициативы, с одной стороны, не должно создавать сложной процедуры и бюрократических препятствий гражданам, желающим участвовать в управлении местным сообществом, а с другой стороны, не допускать упрощенной процедуры, так как это будет способствовать стихийному наплыву проектов правовых актов, не отвечающих требованиям их значимости для муниципального образования.

Ряд вышеуказанных проблем хотя и не является исчерпывающим, но свидетельствует о затруднениях в практике реализации данного права. В качестве решения упомянутых проблем может быть предложено следующее:

- должна быть установлена прочная двусторонняя коммуникация между населением и властью, при помощи которой население могло бы высказывать свои потребности и проблемы, реагировать на решения власти, а власть предлагать решения и также реагировать на общественные предложения;
- население должно четко осознавать возможность на реальное изменение и развитие своих территорий, которое законодательно закреплено, более того, которое необходимо муниципальному образованию по ряду социальных, экономических и других причин;
- необходимо отметить, что уровень мотивации граждан к активности, в частности в виде нормотворчества, пропорционально зависит от ожидаемых результатов, таким образом, необходимо донести до населения, что, прилагая общие усилия, и власть, и население смогут осуществлять взаимопомощь друг другу и развивать муниципалитет;
- произвести упрощение процедуры внесения проекта муниципального нормативного правового акта на федеральном уровне: инициативной группе достаточно подать идею, обозначить проблему и пути ее решения, документальное оформление должно стать обязанностью представительного органа.

Заключение

На основе изученного вопроса можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, необходимо ликвидировать несогласованность в федеральном законодательстве и провести разграничение форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления и форм участия в его осуществлении.

Во-вторых, в целях ликвидации противоречий между федеральным законодательством,

законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами о правотворческой инициативе граждан необходимо закрепить право на правотворческую инициативу в части внесения муниципальных правовых актов в целом, а не только нормативных правовых актов.

Можно констатировать, что в современной юридической литературе отсутствует разработанная концепция развития и совершенствования правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако очевидно, что на данном этапе развития отечественной демократии, на местном уровне власти, выработка целостной концепции необходима.

Библиография

1. Абдуллина С.И. Аминов И.Р. Формы непосредственной демократии в местном самоуправлении: проблемы теории и практики // Вопросы современной юриспруденции. 2014. № 37. С. 56-66.
2. Козодубов А.А. Реализация форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 27-31.
3. Комарова В.В. Институт публичных слушаний - форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 18-21.
4. Курманов М.М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 27-31.
5. Мельников И.А. Развитие института местного самоуправления в условиях становления гражданского общества в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 25 с.
6. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 29-31.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35 Ст. 3506.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
9. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с.
10. Свистунова Л.Ю. Правотворческая инициатива граждан как форма взаимодействия органов местного самоуправления и институт гражданского общества // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 3 (49). С. 70-77.

Participation of citizens in law-making activities of municipalities

Marat A. Eshev

PhD in Sociology, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of theory and history of state
and law and political science,
Adyghe State University,
385000, 208 Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

Petr N. Markov

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и административного права,
Adyghe State University,
385000, 208 Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;
e-mail: markov.petr.1977@mail.ru.

Aleksandr V. Belikov

PhD in History,
Associate Professor of the Department of theory and history of state
and law and political science,
385000, 208 Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

Zarema Z. Kemecheva

Student
Adyghe State University,
385000, 208 Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;
e-mail: agu-urfak@yandex.ru

Abstract

The authors of the article analyze the role of local self-government in the current conditions of the development of the Russian state, its importance for increasing the effectiveness of the population's initiatives. It is noted that in modern legal literature there is no developed concept for the development and improvement of the law-making initiative of citizens as a form of participation of the population in the implementation of local self-government. The necessity of direct participation of residents of the municipality in the implementation of local self-government, including in the form of putting forward a law-making initiative, is considered. In order to eliminate contradictions between federal legislation, the laws of the constituent entities of the Russian Federation and municipal legal acts on the law-making initiative of citizens, it is necessary to secure the right to law-making initiative in terms of introducing municipal legal acts in general, and not just regulatory legal acts.

For citation

Eshev M.A., Markov P.N., Belikov A.V., Kemecheva Z.Z. (2022) Uchastie grazhdan v pravotvorcheskoi deyatel'nosti munitsipal'nykh obrazovaniy [Participation of citizens in law-making activities of municipalities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (9A), pp. 199-205. DOI: 10.34670/AR.2022.61.42.028

Keywords

Local self-government, law-making initiative of citizens, municipality, petitions.

References

1. Abdullina S.I. Aminov I.R. (2014) *Formy neposredstvennoi demokrati v mestnom samoupravlenii: problemy teorii i praktiki* [Forms of direct democracy in local self-government: problems of theory and practice]. *Voprosy sovremennoi yurisprudentsii* [Questions of Modern Jurisprudence], 37, pp. 56-66.
2. Komarova V.V. (2006) *Institut publichnykh slushanii – forma narodovlastiya (ponyatie, vidy, pravovye osnovy)* [The institute of public hearings is a form of democracy (concept, types, legal basis)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 9, pp. 18-21.
3. Kozodubov A.A. (2019) *Realizatsiya form neposredstvennoi demokrati pri osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya* [Realization of forms of direct democracy in the implementation of local self-government]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 6, pp. 27-31.
4. Kurmanov M.M. (2004) *Dosrochnoe prekrashchenie polnomochii predstavitel'nogo organa munitsipal'nogo obrazovaniya* [Early termination of the powers of the representative body of the municipality]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 11, pp. 27-31.
5. Mel'nikov I.A. (2018) *Razvitie instituta mestnogo samoupravleniya v usloviyakh stanovleniya grazhdanskogo obshchestva v Rossii. Dokt. Diss. Abstract* [The development of the institute of local self-government in the conditions of the formation of civil society in Russia. Dokt. Diss. Abstract]. Moscow.
6. Nudnenko L.A. (2010) *Problemy pravovoi reglamentatsii pravotvorcheskoi initsiativy grazhdan v Rossiiskoi Federatsii* [Problems of legal regulation of the law-making initiative of citizens in the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2, pp. 29-31.
7. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v RF: feder. zakon ot 28.08.1995 № 154-FZ* [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 154-FZ of August 28, 1995] (1995). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 3506* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 3506], 35.
8. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v RF: feder. zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ* [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003] (2003). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 3822* [Collection of Legislation of the Russian Federation. Art. 3822], 40.
9. Peshin N.L. (2007) *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie v Rossii: problemy razvitiya konstitutsionno-pravovoi modeli* [State power and local self-government in Russia: problems of development of the constitutional and legal model]. Moscow: Statut Publ.
10. Svistunova L.Yu. (2017) *Pravotvorcheskaya initsiativa grazhdan kak forma vzaimodeistviya organov mestnogo samoupravleniya i institut grazhdanskogo obshchestva* [Law-making initiative of citizens as a form of interaction between local governments and the institution of civil society]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal* [Leningradsky juridical journal], 3 (49), pp. 70-77.