

СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бридня Андрей Владимирович

НОУ «Омский юридический институт», соискатель, г. Омск

E-mail: bezvikonnaja@rambler.ru

Правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в местном самоуправлении выступает необходимым условием развития гражданского общества в современной России. Для понимания объективных процессов общественного участия в принятии управленческих решений на низовом уровне властной вертикали необходимо исследовать как состояние института местного самоуправления, так и состояние гражданского общества (территориального сообщества) [3, с. 260].

В соответствии с Конституцией 1993 г. Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, в которой многонациональный народ является носителем суверенитета и единственным источником власти. Власть народа (народовластие) – одно из ключевых понятий современного конституционного права [11, с. 6]. Важнейшей формой выражения власти и воли народа является участие в осуществлении местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации регламентируется о том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Следует согласиться с мнением Н.И. Глазуновой, утверждающей, что если нет прямого народовластия, волеизъявления граждан в муниципальном образовании – нет и местного самоуправления [1, с. 518].

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении закреплены в главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Очевидно, что необходимо разграничивать две разные формы:

- 1) форма непосредственного осуществления местного самоуправления;
- 2) форма участия в осуществлении местного самоуправления [10].

К сожалению, законодатель объединил две формы в одну главу и не дал пояснений относительно того, что считать формами непосредственного осуществления местного самоуправления, а что формами участия в его осуществлении. Поэтому представляется необходимым классифицировать данные формы согласно четким критериям и выявить статус правотворческой инициативы граждан в их структуре. Так, граждане самостоятельно формируют инициативную группу по внесению проекта правового акта, самостоятельно разрабатывают проект правового акта, однако самостоятельного решения по принятию проекта правового акта в качестве правового акта они не принимают и не обнародуют его, этим занимаются компетентные органы и должностные лица [2, с. 45]. Согласно Словарю С.И. Ожегова «участие» определяется как деятельность по совместному выполнению чего-либо, сотрудничество в чем-либо, а осуществление – это приведение в действие, воплощение в действительность [8, с. 616, 1132]. Отсюда следует, что правотворческая инициатива граждан – это форма участия в осуществлении местного самоуправления. В данном процессе граждане не приводят в действие проект правового акта, не принимают его самостоятельно и не воплощают в действительность, а действуют совместно с органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления.

Этимология термина «инициатива» также вызывает определенные разночтения. В Словаре С.И. Ожегова инициатива определяется как: «1) почин, внутреннее побуждение к новым формам деятельности, предприимчивость; 2) руководящая роль в каких-либо действиях» [8, с. 330]. Автор «Большого толкового словаря современного русского языка Д.Н. Ушаков дает более

широкое понимание: «Инициатива - (от лат. initium – начало): 1) почин, побуждение к началу какого-либо дела; 2) руководящая роль в каких-либо действиях; 3) предприимчивость, способность к самостоятельным активным действиям» [9, с. 309].

Соответственно, «инициатива» есть побуждение к началу какого-нибудь дела; руководящая роль в каких-либо действиях; предприимчивость; способность к самостоятельным активным действиям, воплотившаяся в конкретный неординарный общезначимый поведенческий акт, поступок. Инициатива субъекта является ответом на потребности общественного развития: она выражает необходимость разрешения противоречий, без преодоления которых тормозится прогрессивное развитие общества. Кроме того, инициатива – это свободное волеизъявление, здесь всегда присутствует «момент творчества». Обязанность выражает исполнительскую позицию, а инициатива означает сохранение творческой позиции в процессе активной деятельности. Автор инициативы способен оценивать свои поступки существенными социально значимыми критериями; он должен обладать способностью к поиску задач, проблем, новых способов действий [4, с. 15].

Механизмом реализации правовых инициатив граждан становится правотворческая деятельность. Инициатива в данном случае рассматривается в качестве формы правовой жизни отдельной личности (групп граждан). Правовые акты есть основная форма проявления правовой жизни. При этом неизбежен вывод о том, что комплекс норм, стимулирующих инициативное поведение в сфере права, должен обеспечивать право граждан на инициативу [5, с.20].

Зачастую к правотворческой инициативе относят петиции или правотворческую инициативу определяют в качестве разновидности обращений граждан. В тоже время петиция – это форма коллективного обращения граждан в компетентный орган государства или местного самоуправления с

предложением принять определенный нормативный акт или решение (как правило, с приложением проекта) либо рассмотреть соответствующий вопрос на заседании органа. Петиция содержит определенное количество подписей граждан с указанием их местожительства (возможно, и других данных). Наличие этого количества подписей заставляет компетентный орган рассмотреть поставленный вопрос, хотя он может и не согласиться с предложениями и проектами решений, содержащихся в петиции. Правотворческая инициатива же представляет собой внесение конкретного проекта правового акта, а не предложения о принятии нормативного акта и не является разновидностью обращений граждан как петиция. При обычном коллективном обращении его предметом будет вопрос, который может быть разрешен правоприменительным решением органа государственной власти, местного самоуправления, или же он начнет подготовку своего нормативного акта. При правотворческой инициативе граждане обязательно ставят вопрос о принятии нормативного акта. Они готовят проект акта, и сбор подписей идет за то, чтобы именно этот проект был рассмотрен органом власти. Также при правотворческой инициативе предполагается значительно большее число подписей граждан, которые надо собрать в поддержку проекта нормативного правового акта, причем с использованием подписного листа установленной формы. А для органа власти может быть определен предельный срок, в рамках которого надо отреагировать на правотворческую инициативу.

Отдельной оценке требует мнение отдельных исследователей о возможности включения правотворческой инициативы в категорию «обращения граждан» [6, с. 256]. Так, согласно Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», обращение гражданина – это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные

предложение, заявление, жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления [7]. В соответствии с данным определением под «обращениями граждан» понимаются письменные предложения, заявления, жалобы, а также устные обращения. Ни о какой правотворческой инициативе граждан как о разновидности обращений Федеральный закон № 59-ФЗ не говорит.

Самостоятельный статус правотворческой инициативы граждан в системе местного самоуправления, получая юридическое оформление в структуре федерального законодательства, на уровне нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также муниципальных актов теряет свое положение. В частности, в муниципальном законодательстве происходит подмена понятий и правотворческая инициатива граждан рассматривается как стадия правотворческого процесса согласно буквального толкования ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако правотворческая инициатива граждан в рассматриваемом ракурсе выступает как форма участия в осуществлении населением местного самоуправления. Представляется принципиально важным во избежание разногласий законодательно разграничить два понятия правотворческой инициативы граждан как: 1) формы участия населения в осуществлении населением местного самоуправления; 2) стадии правотворческого процесса.

Оценивая правотворческую инициативу граждан как стадию правотворческого процесса, необходимо дать определение понятию «стадия правотворческого процесса», и определить ее как самостоятельный этап процедурных действий по формированию государственной воли, организационно обособленный комплекс тесно связанных между собой действий, которые направлены на создание данного нормативного акта. Стадия правотворческой деятельности всегда выступает этапом процесса по

подготовке и приданию официального значения нормативному акту. Правотворческая инициатива граждан как стадия правотворческого процесса – это право инициативной группы граждан на постановку вопроса о разработке и издании правового акта и внесение данного вопроса на рассмотрение в законодательный (представительный) орган на уровне субъекта Российской Федерации и на муниципальном уровне власти [2, с. 237]. Необходимо отметить, что в этом случае народ принимает опосредованное участие в правотворчестве и не разрабатывает самостоятельно проект правового акта.

Исходя из признания самостоятельного статуса правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, необходимо остановиться на ключевых ее отличительных признаках. Во-первых, правотворческая инициатива граждан как форма участия в осуществлении местного самоуправления предусматривается муниципальным законодательством и является разновидностью народовластия на местах и на уровне субъектов Российской Федерации, если данное право за населением закрепляется уставом (конституцией) субъекта Российской Федерации. Во-вторых, как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления правотворческая инициатива граждан реализуется посредством внесением проекта правового акта инициативной группой граждан, численность которой определяется правовыми актами субъекта Российской Федерации либо муниципальным образованием, в законодательный (представительный) орган власти.

Сходство двух разных по своему социальному и правовому назначению форм правотворческой инициативы граждан заключается в том, что окончательное решение по принятию правового акта и его обнародованию лежит на уполномоченных органах власти и должностных лицах. Правотворческая инициатива граждан играет особую роль, так как органы местного самоуправления являются низшим звеном в системе публичных

органов и их деятельность связана с непосредственной работой с населением данных муниципальных образований.

Оценка сущностных характеристик правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления позволяет внести некоторые предложения по совершенствованию действующего законодательства с целью укрепления правового статуса данного публично-правового института. Во-первых, в российском законодательстве отсутствует четкое определение правотворческой инициативы граждан, вследствие чего наблюдается неоднозначность толкования сущности правотворческой инициативы, часто происходит подмена понятий и правотворческая инициатива отождествляется с обращениями граждан и петицией. Для устранения различных толкований содержания данного института необходимо внести изменения в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изложить в ней определение правотворческой инициативы граждан в следующей редакции: «...правотворческая инициатива граждан – это форма непосредственного осуществления местного самоуправления, которая заключается во внесении инициативной группой граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, проекта муниципального правового акта по вопросам местного значения в орган местного самоуправления или должностному лицу органа местного самоуправления, рассмотрение которого для них является обязательным и по результатам рассмотрения которого должно быть принято официальное мотивированное решение в письменной форме и доведено до сведения всех членов инициативной группы граждан».

Во-вторых, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержится четкое разграничение между двумя формами народовластия:

непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в осуществлении местного самоуправления. Для разрешения возникшего противоречия необходимо отнести правотворческую инициативу граждан к самостоятельным формам участия в осуществлении местного самоуправления. Для более системного разграничения данных институтов, возможно, следует разделить главу 5 Федерального закона № 131 на две части: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления; формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Наконец, в-третьих, представляется необходимым четко разграничить правотворческую инициативу граждан как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления и правотворческую инициативу как стадию правотворческого процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Следует различать данные понятия исходя из следующих определений. Правотворческая инициатива граждан как стадия правотворческого процесса представляет собой право инициативной группы граждан на постановку вопроса о разработке и издании правового акта и внесение данного вопроса на рассмотрение в законодательный (представительный) орган на уровне субъекта Российской Федерации и на муниципальном уровне власти. Правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления предусматривается законодательством на местном уровне власти и на уровне субъектов Российской Федерации, является формой народовластия, реализуется в форме внесения в законодательный (представительный) орган власти проекта правового акта инициативной группой граждан, который составляется ими самостоятельно.

На современном этапе административных реформ огромный потенциал правотворческих инициатив необходимо использовать в полном объеме.

Однако в российском обществе и публично-властных институтах сохраняется недостаток созидательной творческой инициативы, без которой невозможно эффективное осуществление местного самоуправления в соответствии с тем понятием и концепцией, которые определены российским законодательством. Оценка и совершенствование правотворческой инициативы граждан позволит обеспечить повышение эффективности механизма ее осуществления, использования потенциала и возможностей населения, а также повысит активность их участия в жизни своего муниципального образования, доверие жителей к местной власти.

Список литературы:

1. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: Учебник. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2006.
2. Грибанова Г.И., Шубина Н.В. Роль местного самоуправления в формировании гражданского общества в современной России. – Сыктывкар: КРАГСИУ, 2005.
3. Заболотная Г.М. Социальный и политический капитал гражданского общества в условиях посткоммунистического перехода: региональный аспект // Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006. РАПН. / Гл. ред. А.И.Соловьев. М., 2007.
4. Затонский В.А. Правовая инициатива – мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 10 – 19.
5. Коломиец И.К. Местное самоуправление как механизм формирования гражданского общества: Автореф. дис... канд. полит. наук: 23.00.02. – Ростов н/Д., 2004. – 25 с.

6. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постатейный / Под ред. С.Е. Чаннова. М.: Ось-89, 2007.
7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. 1 января 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Л.И. Скворцова. М.: ООО Издательство «Оникс», 2007.
9. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт, 2005.
10. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
11. Чиркин В.Е. Конституционные проблемы власти народа // Государство и право. 2004. № 9. С. 3 – 9.