

когда голосование избирателя на одном избирательном участке влекло автоматическое исключение возможности его голосования на другом участке.

Итак, законные интересы в избирательном праве Российской Федерации не менее важны, чем в других отраслях права. Часто они носят публичный характер, поэтому их защита может приводить даже к ограничению субъективных прав отдельных индивидов и их объединений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29. Ст. 3125.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

*Оксана Александровна ПОТАПСКИХ —
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права
Института государства и права
Тюменского государственного университета
potapskikh_o@mail.ru*

УДК 345.5

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ НАСЕЛЕНИЯ КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF LAWMAKING INITIATIVE OF POPULATION AS A FORM OF PUBLIC PARTICIPATION IN LAWMAKING OF LOCAL SELF-GOVERNING BODIES

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена одной из основных форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления — правотворческой инициативе населения. Проведенное исследование позволяет сформировать ряд рекомендаций по дальнейшему совершенствованию муниципального правового регулирования данной формы.

SUMMARY. The article is devoted to the analysis of one of the main forms of public participation in lawmaking of local self-governing bodies — lawmaking initiative of the population. The analysis allows forming a number of recommendations with regard to further improvement of municipal legal regulation of this form.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Правотворческая инициатива населения, форма участия населения, правотворчество органов местного самоуправления.

KEY WORDS. Lawmaking initiative of population, form of public participation, lawmaking of local self-governing bodies.

Природа местного самоуправления предопределяет отведение населению роли активного субъекта правотворческого процесса в муниципальном образовании и необходимость реальной реализации этой роли в жизни.

Каково же положение дел на современном этапе в муниципальных образованиях Российской Федерации? Общей тенденцией, имеющей корни в советском периоде нашей государственности, можно считать отсутствие инициативы населения, его слабую роль в муниципальном правотворчестве, значительное

«огосударствление» органов местного самоуправления и муниципальной правотворческой функции. Поэтому, по мнению автора, актуальной и важнейшей целью местного самоуправления в настоящий момент является создание органичной сбалансированной системы правотворчества в муниципальных образованиях, что в первую очередь требует развития народовластия, формирования навыков инициативы населения, усиленного вовлечения местного сообщества в правотворческий процесс.

Как и любая другая система, муниципальное правотворчество предполагает наличие совокупности нескольких элементов и устойчивых связей между ними. Данными элементами являются организационно-правовые формы осуществления населением правотворчества в рамках соответствующих муниципальных образований, основные из них — институты непосредственной демократии, органы и должностные лица местного самоуправления, которые действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости, то есть имеют тесную организационно-правовую связь.

Основная роль в муниципальном правотворчестве отводится правотворческой деятельности органов местного самоуправления, сущностные характеристики которой невозможно уяснить без признания того факта, что она в идеале должна являться средством выявления, закрепления и воплощения воли населения муниципального образования по вопросам местного значения. Воля местного сообщества формируется им самим и существует как объективное и независимое социальное явление. Органы местного самоуправления являются представителями населения и поэтому они должны выявить, раскрыть его волю и представить ее в своей воле так, как они ее восприняли; при этом, как верно отмечает Л.А. Нудненко, «задача воли представителей состоит в наиболее полном выражении воли местного сообщества» [1].

Слабая сторона правотворческой деятельности органов местного самоуправления проявляется в том, что данные органы, как и государственные, склонны выражать свою волю и выдавать ее за волю населения. Полагаем, что необходимый баланс и эффективную систему муниципального правотворчества можно создать, взяв за основу правотворческую деятельность органов местного самоуправления и усовершенствовав ее путем развития и распространения различных форм непосредственного участия населения в ее осуществлении.

Как известно, правотворчество не носит одномоментного характера, это процесс, складывающийся из последовательных, сменяющих друг друга стадий. По мнению автора, две основные стадии, на которых необходимо обеспечить участие населения муниципального образования, — стадия внесения в правотворческий орган проекта муниципального правового акта и стадия его обсуждения (работы над ним).

Первую стадию правотворческого процесса большинство ученых называет стадией правотворческой инициативы. Она является основополагающим звеном правотворческого процесса. От нее существенным образом зависит весь дальнейший характер и содержание, а также, в известной степени, и конечный результат правотворческой деятельности, так как на данной стадии закладываются не только основы, но и векторы дальнейшего развития правотворчества.

На данной стадии начинает «работать» одноименная особая форма участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления, именуемая автором **«правотворческая инициатива населения»**. Правовая сущность данной формы заключается в том, что посредством нее население, наделенное правом правотворческой инициативы, реализует его.

Следует обозначить основные черты правотворческой инициативы населения, характеризующие ее как форму участия населения в правотворческой деятельности органов местного самоуправления.

Первый вопрос, требующий внимания, — вопрос о субъекте правотворческой инициативы. В общем смысле — это население муниципального образования. Но каким конкретно образом население будет выступать в роли субъекта? На наш взгляд, выступить с правотворческой инициативой может инициативная группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, численность которой должна быть регламентирована. Некоторые исследователи задаются вопросом о наделении каждого жителя муниципального образования правом правотворческой инициативы [2]. На наш взгляд, это нецелесообразно. Во-первых, мнение одного жителя муниципального образования выражает волю одного человека, гражданина. Целью же участия населения в правотворчестве является выражение его общей воли. Во-вторых, это может привести к большому количеству инициатив в органы местного самоуправления, что блокирует их правотворческую деятельность.

Следующий вопрос, требующий определения, — вопрос о необходимой степени проработанности правотворческой инициативы населения, о том, в каком виде она должна реализовываться — в виде предложения о принятии муниципального правового акта или в виде проекта. По данному вопросу в отечественной литературе не сложилось единого мнения, имеются сторонники как единственной формы — проекта правового акта [3], так и двух форм — проекта и предложения — одновременно [4].

Не отрицая права на существование обеих форм правотворческой инициативы, осознавая всю сложность составления проектов муниципальных правовых актов населением, считаем все же нецелесообразным упрощение правотворческой инициативы населения до предложения о принятии акта. Это, во-первых, утяжелило и замедлило бы правотворческую деятельность органов местного самоуправления и могло бы развить их стремление не относиться к предложениям населения должным образом, во-вторых — именно проекты, внесенные населением, могут обладать высокой степенью эффективности. Данная особенность предопределена предметом регулирования муниципальных правовых актов — вопросами местного значения, которые непосредственно касаются жизнедеятельности местных жителей. При этом среди них, в том числе входящих в инициативную группу, немало квалифицированных специалистов — юристов, экономистов, социологов, врачей, педагогов, людей технических профессий, знания и умения которых не стоит недооценивать. Качество данных проектов можно существенно улучшить на дальнейших стадиях правотворческого процесса, а предложения рассматривать в качестве обращений граждан в органы местного самоуправления.

При внесении в правотворческий орган проектов правовых актов к ним предъявляются определенные требования. Эти требования, схожие во многих правотворческих органах, путем обобщения и анализа практики хорошо описывает А.И. Абрамова: характеристика основных положений проекта правового акта; мотивировка новелл, вносимых им в правовое регулирование; финансово-экономическое обоснование — в случае внесения проекта правового акта, реализация которого потребует дополнительных материальных затрат; перечень законов, других нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного правового акта; перечень правовых актов, которые следует принять для реализации правового акта на практике;

социально-экономические и иные последствия принятия правового акта и другие [5]. Несоблюдение правил надлежащего оформления проекта правового акта влечет за собой отказ в его принятии или возвращение.

На наш взгляд, для облегчения составления проектов муниципальных правовых актов населением и реализации этой формы участия населения в правотворчестве достаточно, чтобы данные проекты соответствовали общим принципам правотворческой инициативы, требовать же строгого соблюдения правил оформления правового акта и указанных выше требований, за исключением первого, в этом случае нет необходимости.

Важнейшей отличительной чертой правотворческой инициативы является ее нацеленность на конечный результат, эффективное достижение которого зависит от следования следующим принципам: законность, свобода, полнота и своевременность инициатив; выбор адекватной формы правового акта в зависимости от того, какие общественные отношения будет регулировать будущий правовой акт, и, соответственно, выбор оптимального правотворческого органа; оптимальность выбора средств и методов правового регулирования общественных отношений; соблюдение правил юридической техники [6].

Принцип свободы поднимает вопрос о том, каким видом права правотворческой инициативы — общим или специальным — следует наделить население муниципального образования. Специальным правом обладают, как правило, «нетипичные» субъекты права правотворческой инициативы, к которым на местном уровне нельзя отнести население муниципального образования. Поэтому, на наш взгляд, по общему правилу не следует ограничивать право инициативы населения какими-либо конкретными вопросами (не считая вопросов организации работы органа местного самоуправления и вопросов, возникающих в ходе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий).

Проекты муниципальных правовых актов, вносимые населением, несомненно, должны разрабатываться в соответствии с указанными выше принципами. Однако проверка на данное соответствие должна осуществляться уже в процессе подробного рассмотрения проекта муниципального правового акта, а не являться препятствием для реализации правотворческих инициатив. Эти принципы не в коем случае не должны выступать в качестве критериев для принятия или отказа от принятия проекта муниципального акта при внесении его в соответствующий орган инициативной группой.

Говоря о механизме реализации права правотворческой инициативы населения, видится правильным рассматривать его через систему правоотношений между населением, реализующим свое право, и органом местного самоуправления, у которого возникает комплекс обязанностей, включающий в себя обязанность принять, рассмотреть эту инициативу и вынести определенное решение по ней [7]. Не все ученые разделяют подобную точку зрения, некоторые отрицают возникновение каких-либо обязанностей в связи с внесением инициатив [8], что, на наш взгляд, неприемлемо в муниципальном правотворчестве.

«Запускается» механизм реализации права правотворческой инициативы населения действием по внесению инициативной группой проекта муниципального правового акта в орган местного самоуправления. Тем самым реализуется составная часть права правотворческой инициативы — право ее подачи, то есть первое проявление вовне в официальном, нормативно установленном порядке населением муниципального образования идеи принятия муниципального правового акта. Праву подачи инициативы корреспондирует обязанность

органа местного самоуправления принять на рассмотрение (зарегистрировать) ее. При этом основания для отказа в принятии на рассмотрение (регистрации) инициативы, с нашей точки зрения, должны быть строго ограничены процедурными, а не содержательными критериями, то есть должен быть соблюден порядок подачи инициативы, подтвержденный представленными документами. Так, должен быть представлен сам проект муниципального правового акта, а также документ, подтверждающий выдвижение инициативы необходимым числом жителей муниципального образования и полномочия лица, представляющего их интересы.

Существует мнение, что «реализацию права правотворческой инициативы можно считать оконченной, когда проект акта <...> принимается правотворческим органом и это фиксируется в установленном <...> порядке, и правотворческий орган начинает заниматься этим проектом...» [2; 49]. Это мнение является справедливым только тогда, когда идет речь о правотворческой инициативе как стадии правотворческого процесса, на которой реализуется право внесения определенным кругом субъектов правотворческой инициативы на рассмотрение проекта правового акта. Действительно, после принятия проекта правового акта начинается следующая правотворческая стадия — его рассмотрение. Однако когда правотворческая инициатива населения рассматривается как форма его участия в правотворчестве органов местного самоуправления, то подразумевается механизм реализации сложносоставного права населения на правотворческую инициативу, включающего в себя, помимо права внесения проекта правового акта на рассмотрение, право требования его рассмотрения и вынесения определенного решения по нему. Таким образом, форма продолжает получать свое развитие на следующей стадии правотворческого процесса — стадии работы над проектом муниципального правового акта.

На данной стадии праву населения корреспондирует обязанность муниципального органа рассмотреть представленный проект по существу. Рассмотрение должно быть осуществлено в установленные сроки. Дополнительным правом инициативной группы является право на участие в рассмотрении, изложение и пояснение своей позиции по поводу проекта. Если принятие муниципального правового акта входит в компетенцию представительного органа местного самоуправления, то целесообразно рассматривать проект на его открытом заседании, если в компетенцию местной администрации — то на совещании этого органа.

Реализованным правом на правотворческую инициативу населения можно считать только после вынесения определенного решения по проекту муниципального правового акта, которое должно быть мотивировано и доведено до сведения инициативной группы.

Характеристика правотворческой инициативы населения как формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления была бы неполной без обозначения определенных гарантий, необходимых для реализации населением своего права правотворческой инициативы. В общем смысле такой гарантией, по мнению автора, является надлежащее (соответствующее ее теоретико-правовым основам) закрепление основ правотворческой инициативы законодательно и детальная регламентация действенного механизма правотворческой инициативы в муниципальных правовых актах. Особой гарантией будет являться механизм судебной защиты права населения на правотворческую инициативу во всех его проявлениях, начиная с права на подачу проекта муниципального правового акта и заканчивая правом на ознакомление с результатами его рассмотрения органом местного самоуправления.

В настоящее время правотворческой инициативе граждан посвящена ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9]. В ней закреплены самые основные положения: о субъекте и предмете правотворческой инициативы, обязательности и сроках рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного населением, обеспечении возможности изложения представителями инициативной группы своей позиции при рассмотрении проекта, доведении до ее сведения мотивированного решения, принятого по результатам рассмотрения проекта. Императивный характер этих норм является важнейшей гарантией реализации правотворческой инициативы граждан. Заложив основы правотворческой инициативы граждан, законодатель отнес к компетенции представительного органа местного самоуправления подробную регламентацию механизма ее реализации.

Автором был осуществлен анализ более двухсот муниципальных правовых актов различных муниципальных образований Российской Федерации — уставов и специальных муниципальных правовых актов о правотворческой инициативе граждан.

К сожалению, общая тенденция такова, что подавляющее большинство уставов ограничивается отсылочной нормой о регулировании правотворческой инициативы муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом местного самоуправления, или дублирует федеральные нормы. С точки зрения автора, данный способ обедняет правовое регулирование правотворческой инициативы на местном уровне. Самые важные ее черты, гарантии реализации, не урегулированные законодательно, могли бы найти место в уставах муниципальных образований.

Общий вывод по правовому регулированию правотворческой инициативы населения в специальных муниципальных правовых актах заключается в следующем. Безусловно, их принятие явилось значимым шагом в становлении формы. Органы местного самоуправления воспользовались своим правом определять порядок осуществления правотворческой инициативы граждан в полной мере, при этом данный порядок существенно отличается в муниципальных образованиях. Это означает, что в каждом из них были учтены свои потребности, а также особенности взаимоотношений властных органов и населения. Но, к сожалению, приходится констатировать тот факт, что большинство органов местного самоуправления пошло по пути не только детальной регламентации осуществления населением права правотворческой инициативы, но и усложнения реализации данного права. Сам процесс реализации населением права правотворческой инициативы можно разделить на две основные стадии — стадию внесения проекта муниципального правового акта на рассмотрение и стадию непосредственного рассмотрения проекта муниципального правового акта компетентным органом. Анализ положений о правотворческой инициативе граждан в муниципальных образованиях показывает, что из двух данных стадий детальной регламентации подвергается первая. Соответствующие разделы положений содержат множество требований, условий, обязанностей, выполнение которых необходимо, чтобы проект муниципального правового акта был принят на рассмотрение (например, устанавливается обязательная регистрация инициативной группы, перечень необходимых документов обширен и содержит документы, усложняющие внесение проекта муниципального правового акта на рассмотрение (финансово-экономическое обоснование, различные заключения

органов и должностных лиц местного самоуправления), чего нельзя сказать о стадии рассмотрения проекта муниципального правового акта.

Рекомендации автора направлены на упрощение этапа внесения проекта муниципального правового акта: предлагается устанавливать создание инициативной группы путем внесения в подписные листы (список) либо определить сбор подписей как право, но не обязанность инициативной группы, при этом признавать инициативную группу созданной с момента оформления подписных листов в необходимом количестве (списка) либо с момента оформления решения (протокола) о создании; перечень документов ограничить непосредственно самим проектом и подписными листами/списком/протоколом. Стадию рассмотрения проекта муниципального правового акта, наоборот, необходимо детально регламентировать в части обязанностей органа местного самоуправления, гарантий их исполнения должным образом, а также прав представителей инициативной группы и механизма взаимодействия. Автор полагает, что принятие данных мер будет являться серьезным стимулом для более активной реализации населением муниципальных образований его права правотворческой инициативы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы: Монография. М.: Российская академия правосудия. 2004. С. 111.
2. Цгоев Т. В. Правотворческая инициатива как стадия правотворческого процесса. Дисс. ... к.ю.н. М., 2006. С. 156-157.
3. Теория государства и права / Под ред. П.С. Ромашкина. М., 1962. С. 412.
4. Колдаева Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт // Советское государство и право. 1970. № 9. С. 122; Андреева Л.А. Правотворчество органов местного самоуправления (по материалам Новгородской области). СПб., 1999. С. 193.
5. Абрамова А.И. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие / Отв. ред. А.С. Пиголкин. М.: Норма, 1998. С. 123.
6. Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права. Казань, 1980. С. 118-134.
7. Квачева П.И. Законодательный процесс. Понятие, институты, стадии. Научно-практическое пособие. // Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция. 2000. С. 187; Бошно С.В. Законодательная инициатива в ГД ФС РФ. Дисс. ... к.ю.н. // РАГС. М., 1997. С. 26; Курдюк П.М. Региональное правотворчество: Состояние, проблемы, перспективы. Дисс. ... к.ю.н. СПб., 1997. С. 48.
8. Махненко А.Х. Верховные органы народного представительства социалистических стран. М. 1972. С. 178; Комачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. М., 1977. С. 58.
9. Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.