

УДК 342.55

*Кузьмич Н. М.*  
*Kuzmich N. M.*

## ПРАВOTВOPЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

### CITIZENS' LAW-MAKING INITIATIVE IN MUNICIPALITIES

Статья посвящена анализу законодательства о правотворческой инициативе граждан. Исследуются муниципальные правовые акты по данному вопросу. Отмечены недостатки и проблемы законодательного регулирования правотворческой инициативы граждан в муниципальных образованиях.

The article is devoted to the analysis of the regulation of citizens' law-making initiative. The features of municipals legal acts on this issue are studied. The author notes the shortcomings and problems of citizens' law-making initiatives in municipalities.

*Ключевые слова:* правотворческая инициатива, граждане, представительный орган местного самоуправления, муниципальные правовые акты.

*Keywords:* law-making initiative, citizens, local self-government body, municipal legal act.

Местное самоуправление является важным институтом гражданского общества, функционирующим в границах муниципальных образований. Органы местного самоуправления сами определяют пути решения вопросов, которые отражают интересы местного населения. Приоритетным направлением развития гражданского общества является приближение органов местного самоуправления к населению. Граждане могут контролировать деятельность органов местного самоуправления. Правотворческая инициатива граждан, главным образом, нацелена на сближение органов власти и населения. Создание условий для участия граждан в процессе принятия имеющих общественный резонанс решений по-прежнему сохраняет свою актуальность.

Согласно ст. 26 Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), граждане в муниципальных образованиях имеют право на правотворческую инициативу [3]. Определение правотворческой инициативы в ст. 26 отсутствует. В научной литературе под правотворческой инициативой понимают право населения муниципального образования участвовать в подготовке и обсуждении местных нормативных актов [1]. Предлагается и более точная дефиниция правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, с помощью которой инициативная группа граждан может внести проект муниципального правового акта по вопросам местного значения в орган местного самоуправления или должностному лицу, рассмотрение которого для них является обязательным, по итогам рассмотрения которого должно быть принято официальное мотивированное решение и доведено к сведению всех участников инициативной группы граждан [2].

В отличие от такого института гражданского участия как публичные слушания, правотворческая инициатива граждан реализуется только по волеизъявлению самих граждан. С помощью этой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, инициативная группа граждан становится самостоятельным и непосредственным участником правотворческого процесса.

В ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ сказано, что в случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирую-

ющего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с Федеральным законом.

В уставах муниципальных образований чаще встречается полное копирование ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ. Основным источником регулирования правотворческой инициативы граждан составляют муниципальные правовые акты. Порядок реализации должен регулироваться нормативным правовым актом думы или совета муниципального образования. Представительные органы муниципалитетов, основываясь на своих уставах муниципальных, разработали и приняли специальные муниципальные правовые акты, предусматривающие порядок реализации правотворческой инициативы.

Для реализации правотворческой инициативы граждан установлено требование в отношении минимальной численности инициативной группы: не более трех процентов от числа жителей муниципального образования, наделенных активным избирательным правом. Фактическое количество устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации такой правотворческой инициативы, а в случае его отсутствия, осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 131.

По численности жителей, образующих инициативную группу, практика муниципальных образований заметно различается, следовательно, реализовать это требование федерального законодателя в муниципалитетах можно по-разному. Проанализировав муниципальные правовые акты, мы видим, что требование к минимальному числу участников инициативной группы граждан, реализующих правотворческую инициативу, определяется в фиксированной численности и процентном соотношении. В г. Екатеринбурге минимальная численность инициативной группы должна составлять не менее 300 человек [4]. Минимальная численность инициативной группы в г. Тюмени составляет не менее 1 000 человек [4]. В Омске и Хабаровске – не менее 1 % [9; 10]. В Нижневартовском районе – не менее 10 человек, тогда как в Сургутском районе установлено не менее 100 человек [7; 8].

На наш взгляд, более удачной является практика фиксированного определения минимального числа участников инициативной группы, так как это освободит граждан и местный совет от подсчета минимального количества инициативной группы в процентном соотношении.

Федеральным законом № 131-ФЗ не установлен весь комплекс гарантий реализации правотворческой инициативы граждан, за исключением основной гарантии – обязательного рассмотрения поступившего проекта органом, в компетенцию которого входит принятие данного акта. Законом также не определены основания, по которым может быть отклонен предлагаемый проект акта. Мотивировать отказ в принятии предлагаемого проекта допустимо отсутствием финансовых средств на его реализацию, нецелесообразностью принятия акта и т. д.

Одна из причин довольно редкой реализации гражданами правотворческой инициативы состоит в том, что в Российской Федерации сложилась традиция считать исключительными участниками правотворческого процесса органы государственной власти и органы местного самоуправления [2]. Несмотря на эпизодичность использования данного права гражданами, не стоит недооценивать ее значения. Эта форма гражданского участия в осуществлении местного самоуправления дает возможность воздействовать на содержание принимаемых органами местного самоуправления нормативных правовых актов. Население является основным источником информации, необходимым при решении текущих вопросов, отнесенных к ведению муниципального образования.

Неэффективность гражданской правотворческой инициативы, прежде всего, связана с правовой неграмотностью населения, недоверием к представительным органам местного самоуправления, отсутствием понятного механизма реализации этого публичного коллективного права, а также сложностью самого процесса разработки проекта муниципального нор-

мативного правового акта. В случае возникшей в муниципальном образовании проблемы, требующей нормативного регулирования, и игнорирования этой потребности представительными органами муниципальных образований, инициативная группа местных жителей вправе обратиться в эти органы с правотворческой инициативой.

Таким образом, мы видим, что результат и положительный эффект правотворческой инициативы будет зависеть от того, насколько детально урегулирована процедура реализации инициативы, а также от обеспечения этого публичного права юридическими, материально-финансовыми, организационными гарантиями.

Подводя итог, важно отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 26 наделяет граждан правом правотворческой инициативы, но не дает правового понятия такой инициативы и не раскрывает сущность этого публичного права. Признаки и принципы правотворческой инициативы в вышеназванном законе имеют описательный характер и не отражают механизма реализации права. Для граждан законотворческий процесс слишком сложен, так как проект нормативного правового акта должен удовлетворять критериям конституционности и законности, соответствовать требованиям юридической техники, что практически невозможно без специальных знаний. Соответственно, я считаю, что необходимо изменить характер взаимодействия органов местного самоуправления и инициативных граждан на этапе подготовки проекта муниципального правового акта, разбив процесс реализации гражданской правотворческой инициативы на отдельные стадии. Реализация такой инициативы, в свою очередь, обеспечит соблюдение принципа гласности в местном правотворчестве.

### **Литература**

1. Авакьян С. А. Муниципальное право России : учеб. М. : Проспект. 2013. 544 с.
2. Бычкова Е. И. Реализация правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления : автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Челябинск, 2011. 21 с.
3. Левина Ю. Н. Система источников правового регулирования института правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Воронеж. гос. ун-т. 2011. № 5. С. 52–63.
4. О Положении о правотворческой инициативе граждан : решение Тюменской городской Думы от 25 нояб. 2005 г. № 274 // Тюменский курьер. 2005. № 175.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодат. РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. Об утверждении Положения О порядке осуществления правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании город Екатеринбург : решение Екатеринбургской городской Думы от 14 фев. 2006 г. № 9/19 // Вестн. Екатеринбургской городской Думы. 2006. № 106.
7. Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан на территории Сургутского района : решение Думы Сургутского района от 28.04.2006. № 16.
8. Об утверждении Положения о правотворческой инициативе граждан в Нижневартовском районе : решение Думы Нижневартовского района от 25 апреля 2006 г. № 14 // Новости Приобья. 2006. № 49.
9. Об утверждении Положения о правотворческой инициативе граждан: решение Хабаровской городской Думы от 21 июня 2005 г. № 95 // Хабаровские вести. 2005. № 98.
10. Об утверждении Порядка реализации правотворческой инициативы граждан на территории города Омска : решение Омского городского Совета от 16 нояб. 2005 г. № 300 // Третья столица. 2005. № 31.