

Актуальные проблемы конституционного права

УДК 342.25+342.722.32

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Н.А. Антонова¹

¹Тверской государственный университет,
юридический факультет

Статья посвящена проблемам участия населения в осуществлении местного самоуправления. Автор рассматривает современные формы участия населения в организации и осуществлении местного самоуправления, закрепленные новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Цель работы – выявить основные проблемы в конституционно-правовом обеспечении участия граждан в местном самоуправлении. Автором предлагаются способы оптимизации такого участия в муниципальных образованиях.

Ключевые слова: *местное самоуправление; право граждан; формы участия; правовое регулирование.*

Современное положение органов местного самоуправления в Российской Федерации свидетельствует о том, что они как и органы государственной власти, решая часть публичных дел, могут осуществлять эту деятельность посредством правотворчества.

Учитывая, что органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты по вопросам местного значения и иным вопросам, в соответствии с законодательством, правотворчество органов местного самоуправления может быть определено как правовая деятельность органов местного самоуправления по созданию, изменению и упразднению обязательных правил поведения по вопросам, находящимся в ведении муниципального образования на постоянной или временной основе, в соответствии с законом.

Спецификой муниципального правотворчества является возможность широкого участия населения в этом процессе. Право населения на местное самоуправление, в том числе и на участие в принятии решений на этом уровне, закреплено в Конституции и Федеральном законе № 131-ФЗ. Наряду с этим в регулировании форм участия населения в местном самоуправлении немаловажное значение занимают муниципальные правовые акты.

Так, регламентация стадий нормотворческого процесса органов местного самоуправления осуществляется федеральными законами, а также актами муниципального нормотворчества. Причем последние занимают основное место в регулировании данных отношений. Именно в актах, принимаемых на уровне муниципальных образований, наиболее подробно определен порядок подготовки и принятия актов органов местного самоуправления, и участия населения в этом процессе.

Однако в условиях существования определенной правовой основы участия населения в правотворческом процессе муниципальных органов, все же имеют место проблемы обеспечения реального участия граждан в этой деятельности.

Так, одной из стадий правотворчества является стадия инициирования (внесения) проекта нормативного правового акта. Перечень субъектов правотворческой инициативы, установлен в Федеральном законе № 131-ФЗ, и может быть дополнен в уставе муниципального образования

Прежде всего, таким субъектом является инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом. Следует отметить, что именно на муниципальном уровне имеет место правотворческая инициатива граждан. Народная правотворческая инициатива не получила закрепление на федеральном уровне, и имеет место лишь в некоторых субъектах Федерации. Близость муниципальной власти к населению, право населения самостоятельно решать вопросы местного значения являются естественными причинами существования именно на этом уровне правотворческой инициативы граждан. Как справедливо отмечает Е.А. Юртаева, при подготовке наиболее значимых для населения нормативных правовых актов следует предусмотреть механизмы, направленные на всестороннюю защиту от возможных побочных негативных последствий: максимальную публичность при их разработке, разъяснительную работу по толкованию его целей и ожидаемых результатов¹. Вовлечение общественности в процесс правотворческой деятельности на уровне муниципального образования представляет собой вариант согласования интересов различных социальных групп при разработке и принятии правового акта. Нельзя не согласиться с мнением о том, что согласование как универсальное средство формообразования, сориентированное на закрепление в правовых нормах согласованных интересов, имеет неоспоримое преимущество перед иными способами конструирования норм права, в частности, перед волевым (силовым, или односторонним) способом².

¹ См.: Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 19.

² См.: Червонюк В.И., Гойман-Калинский И.В., Согласование интересов как вид современных законодательных технологий // Государство и право. 2004. № 8. С. 33.

Однако, как справедливо отмечается, правотворческая инициатива граждан пока не получила широкого распространения в практике российского местного самоуправления, и не в последнюю очередь на это влияют сложная подготовительная работа (трудности с подготовкой проекта муниципального правового акта, отвечающего всем требованиям; проведение работы по убеждению граждан в необходимости принятия такого акта; агитация населения в поддержку именно данного варианта правового акта; необходимость сбора подписей граждан в поддержку инициативы; отсутствие законодательной регламентации финансового обеспечения правотворческой инициативы) при совсем негарантированном положительном результате этой работы¹. Препятствием к развитию рассматриваемой формы участия населения в правотворчестве является и недостаточная урегулированность данного института.

Так, Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено принятие в муниципальном образовании нормативного правового акта представительного органа, призванного устанавливать порядок реализации правотворческой инициативы граждан. При этом установлена общая для всех муниципальных образований норма, в соответствии с которой в инициативную группу граждан может входить не более 3 % от числа жителей, обладающих избирательным правом. Однако муниципальные образования существенно разнятся по численности жителей, а, следовательно, реализовать это требование федерального законодателя можно в муниципальных образованиях по-разному. Отсюда вытекают два варианта закрепления механизма реализации правотворческой инициативы в муниципальных образованиях. В одних муниципальных образованиях устанавливается, что граждане создают инициативную группу и эта группа может обратиться с проектом муниципального правового акта в орган местного самоуправления. Второй вариант заключается в том, что инициативная группа создается и регистрируется в муниципальном образовании, затем собираются подписи в поддержку правотворческой инициативы, и только в том случае, если сбор подписей состоялся, граждане подают проект акта в муниципальный орган. В результате население муниципальных образований ставится в неравное положение в плане реализации права на правотворческую инициативу.

Одной из стадий правотворческого процесса является общественное обсуждение проекта муниципального правового акта. Публичные слушания как форма участия населения в правотворческом процессе получили правовое закрепление в основном на двух уровнях правового регулирования – федеральном и муниципальном. При этом

¹ См.: Овчинников И.И. Муниципальное право России / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. М., 2007. С. 282 – 283.