



УДК 342.34 + 342.52 + 340.13

Е. И. Бычкова

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

E. I. Bychkova

## CURRENT ISSUES OF PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE LAWMAKING PROCESS ON A MUNICIPAL LEVEL

*В статье анализируется местное самоуправление как элемент демократии в Российской Федерации, обосновывается значение участия населения в муниципальном правотворчестве для демократизации страны. Автором предлагаются меры по совершенствованию нормативного закрепления правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, в частности аргументируется необходимость внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и обязать муниципальные образования принимать нормативный акт, регулирующий реализацию правотворческой инициативы граждан.*

**Ключевые слова:** демократия, правотворчество, инициатива, муниципальный акт.

*This article studies the local government as an element of democracy within the Russian Federation and substantiates the importance of participation of citizens in the lawmaking processes on a municipal level for the purposes of democratization of the country. The author suggests the measures to be implemented to enhance statutorization of citizens' lawmaking initiative as the way to participate in local regulation activities, in particular she substantiates the necessity to amend the Federal Law On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation and to oblige the municipal units to adopt the statutory act governing the implementation of the citizens' lawmaking initiative.*

**Keywords:** democracy, lawmaking, initiative, municipal act.

Тенденции развития демократических институтов в мире и в нашей стране свидетельствуют об абсолютно новой роли граждан в жизни государства, что диктует требование их активного участия в управлении делами государства. Гражданин как носитель политических прав должен иметь активную гражданскую позицию, развивать свою правовую и политическую культуру, оправдывать свое государство как демократическое.

Термин «демократия» в дословном переводе с древнегреческого языка означа-

ет «народовластие», или «власть народа». В этом смысле важнейшим признаком демократии является признание народа носителем, источником власти.

Одно из самых точных и полных определений демократии дал немецкий философ и публицист Артур Мюллер ван ден Брук: «...демократия есть соучастие народа в своей собственной судьбе». Именно эта формула, быть может, точнее всего определяет дух демократии, который не сводится (ни исторически, ни теоретически) ни к организации референдумов, ни





к парламентаризму, ни к системе выборов [3].

Наиболее ярко гражданская позиция в России проявляется на уровне местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепляет местное самоуправление в качестве основы конституционного строя и формы народовластия. Сегодня местное самоуправление является неотъемлемым атрибутом демократии и правового государства, правом населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Государство фактически признает наличие в качестве самостоятельно уровня власти народную власть, осуществляемую посредством местного самоуправления.

Н. С. Бондарь [4, с. 145] отмечает, что сущность местного самоуправления обуславливает его трехаспектное конституционное значение:

1) оно является важнейшим институтом гражданского общества в Российской Федерации и в этом качестве — одной из основ конституционного строя;

2) это форма (сегмент) народовластия, неотъемлемая органическая часть политической системы;

3) местное самоуправление можно признать институтом правового положения личности. Этим обусловлены богатство нормативно-правового содержания и сложный, многоструктурный характер институтов местного самоуправления в их конституционном и текущем законодательном оформлении.

В целях обеспечения наиболее эффективного осуществления муниципальной власти, решения вопросов местного значения муниципальные образования наделены правом самостоятельно издавать нормативные правовые акты.

Муниципальное правотворчество выступает одной из необходимых форм реализации не только муниципальной (публичной) власти, но и права на осуществление местного самоуправления [2].

Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131) среди форм участия населения в осуществлении местного самоуправления закрепляет правотворческую инициативу граждан (ст. 26). Это означает, что население муниципального образования может выступать в качестве субъекта муниципального правотворчества [1, с. 36].

Конечно, именно население муниципального образования наиболее чутко

ощущает потребность в правовом регулировании того или иного общественного отношения, и правотворческая инициатива могла бы стать наиболее эффективной из всех форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Однако сегодня в законодательстве Российской Федерации закрепляются лишь общие начала правотворческой инициативы граждан без какой-либо конкретики. Законы субъектов РФ и правовые акты муниципальных образований призваны развить основные положения федерального законодательства, однако такие законы приняты пока далеко не всеми муниципальными образованиями нашей страны, что значительно ограничивает права жителей таких муниципальных образований.

Отметим, что по данным Министерства юстиции РФ, которое проводит большую работу по обеспечению единства правового пространства в Российской Федерации, недостаточное правовое регулирование вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления, прав граждан на участие в местном самоуправлении становится основной причиной возникновения судебных споров в сфере применения норм законодательства о местном самоуправлении.

Видимо, забытой осталась статья В. В. Путина «Демократия и качество государства», опубликованная в 2012 году, в которой он (будучи Председателем Правительства РФ) предложил рассматривать в парламенте гражданские инициативы, собравшие более ста тысяч подписей в Интернете.

После ее опубликования был издан Указ Президента РФ № 183 от 04 марта 2013 года «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»».

Однако даже такой «легкий доступ к демократии» населением пока воспринимается с недоверием, ведь всегда есть возможность обмана при подсчете голосов «за» или «против» той или иной инициативы.

В конце 2014 года Российская общественная инициатива проводила голосование по вопросу: «Наделение правом законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта Российской Федерации граждан, проживающих на территориях субъектов Российской Федерации». Результат опроса не утешит

тельный: за инициативу подано 122 голоса, против — 10 голосов. Можно сделать вывод, что нашим гражданам правовая инициативность просто не интересна. Однако, возможно, это голосование в масштабах страны не показывает реальной картины общественного мнения. Гораздо большую заинтересованность население проявит, когда им будет интересно само содержание инициативы, когда ее результат можно будет прочувствовать непосредственно.

Поэтому следует (сначала в качестве эксперимента) на официальных сайтах субъектов Федерации и муниципальных образований организовать голосования по инициативам. Это значительно упростит процедуру изучения общественного мнения, даст возможность жителям прочувствовать факт их причастности к решению вопросов местного значения, позволит вызвать интерес широких масс к правотворчеству в случае широкого афиширования положительных результатов рассмотрения таких инициатив.

Впоследствии такие инициативы в случае сбора необходимого количества голосов, а потом и подписей, можно оформлять как законопроекты и вносить их в представительный орган местного самоуправления или уполномоченному для рассмотрения правотворческих инициатив граждан должностному лицу для принятия официального решения.

Кроме того, в целях обеспечения равного доступа к правотворческой инициативе граждан как форме участия населения в осуществлении местного самоуправления следует несколько пересмотреть содержание ст. 26 ФЗ № 131.

Учитывая, что указанный Федеральный закон не содержит самой процедуры реализации правотворческой инициативы граждан, то представляется необходимым удалить абзац 3 ч. 1 ст. 26 ФЗ № 131 «В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Подобная формулировка делает правотворческую инициативу граждан лишь формально закрепленным институтом демократии без каких-либо гарантий на его реализацию, создает неравные условия для участия граждан в ее реализации. Представляется, что следует обязать муниципальные образования принимать нормативные правовые акты, регулирующие процедуру реализации правотворческой инициативы, в идеале содержащие и методические рекомендации по подготовке проектов правовых актов.

### Литература

1. Бычкова, Е. И. Теоретико-правовые вопросы законодательной инициативы граждан (на примере города Москвы) / Е. И. Бычкова // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 6.
2. Джагарян, А. А. Муниципальное правотворчество: природа, специфика, эффективность / А. А. Джагарян. — URL: <http://www.justicemaker.ru>.
3. Комарова, В. В. Демократия — конституционный императив / В. В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 22. — С. 2—5.
4. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / под ред. Н. С. Бондаря. — М., 2003.

**БЫЧКОВА Екатерина Игоревна**, заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин, Академия Следственного комитета Российской Федерации, канд. юрид. наук. 125080, г. Москва, ул. Врубеля, д. 12. E-mail: [katya\\_kr\\_08@mail.ru](mailto:katya_kr_08@mail.ru).

**BYCHKOVA Ekaterina Igorevna**, Head of Department of State Legal Disciplines of the Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences 12 ul. Vrubelya, 125080 Moscow. E-mail: [katya\\_kr\\_08@mail.ru](mailto:katya_kr_08@mail.ru).

For citation: **E. I. Bychkova**. Current issues of participation of citizens in the lawmaking process on a municipal level

**Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 3(51).2015. pp. 55—57.**

