

О.К.Е. Царёва

Российский университет дружбы народов

НАРОДНАЯ ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА, КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Данный институт является одним из основных способов влияния граждан на тот правопорядок, которому они подчиняются, и, фактически, институтом непосредственной демократии не только на местном, но и на государственном уровне или уровне субъекта федерации.

Необходимо отметить, что институт народной правотворческой инициативы признан далеко не всеми странами, и, несомненно, является одним из показателей уровня демократичности той или иной политической системы.

Так, народная правотворческая инициатива широко распространена в Швейцарии. Данное право впервые было нормативно закреплено на территории Европы в кантоне Ваадт в 1845 году [1], а затем получило свое широкое распространение.

На данный момент на местном уровне народная правотворческая инициатива реализуется посредством проведения местного референдума [9]. Нормативные акты некоторых кантонов (Ури) предусматривает возможность предварительного обсуждения проекта акта муниципального образования, представленного посредством народной инициативы граждан, представительным органом местного самоуправления. В таком случае, представительный орган местного самоуправления может предоставить на местный референдум свой собственный акт аналогичного характера [1]. Количество граждан, обладающих возможностью инициировать народную правотворческую инициативу разнится в разных кантонах – от 5 до 35 человек. Так же различается и количество голосов, необходимое для принятия проекта народной правотворческой инициативы на референдуме – от 50 до 70% [1].

В США аналогом народной правотворческой инициативы выступает референдум проводимый по петиции или петиционный референдум. Он проводится по запросу установленного в каждом муниципальном образовании и штате количества граждан по изменению, отмене или принятию какого-либо муниципального акта [2. С. 56]. Необходимо отметить крайне низкий количественный барьер необходимых подписей под петицией, например, 2% в Массачусетсе, 3% в Мэриленде и т.д. [3]. Такая народная правотворческая инициатива именуется прямой.

Рассмотрим порядок ее реализации, например, в штате Калифорния. Институты местного самоуправления в Калифорнии регулируются Кодексом об управлении 1943 г. [8], а именно, разделами 3 и 4, регламентирующих осуществление местного самоуправления в городах и графствах. В рамках предметов ведения органов местного самоуправления любой избиратель может предложить проект поправок в устав муниципального образования или в любой муниципальный акт, а также свой проект нового муниципального акта [4. С.116–124]. Если избиратели считают, что необходимо принять новый муниципальный акт, но разработать его текст самостоятельно не могут, то имеется возможность обращения в представительный орган местного самоуправления (совет) с просьбой о разработке текста. Если текст разрабатывается избирателями самостоятельно, то затем он проходит проверку на соответствие законодательству в представительном органе местного самоуправления и начинается сбор подписей за проведение референдума по данному вопросу. Когда необходимое количество подписей набрано, назначается сам референдум. Кроме того, сторонникам и противникам принятия того или иного акта предоставляется возможность привести официальные аргументы «за» или «против», которые рассылаются секретариатом представительного органа всем избирателям. В зависимости от преобладающего языка общины, может быть предусмотрена возможность предоставления документов референдума не только на английском, но и на испанском языке.

В Российской Федерации народная правотворческая инициатива граждан регулируется ст.26 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» и актами органов муниципальной власти. Так, федеральный закон устанавливает минимальную инициативную группу граждан – не более 3% от числа жителей, обладающих избирательным правом [5]. Конкретная численность устанавливается актом муниципального образования (например, ст. 17 Устава муниципального образования «Городской округ Подольск Московской области»). Также федеральный закон устанавливает срок рассмотрения проекта, представленного к рассмотрению путем народной правотворческой инициативы, равный трем месяцам, и обязывает представительный орган донести мотивированное решение до инициативной группы граждан.

Таким образом, мы видим некоторые отличия в практической реализации народной правотворческой инициативы в Российской Федерации и в Швейцарии. Рассмотрение проекта народной правотворческой инициативы на референдуме представляется более логичным, т.к. решение по проекту, составленному путем применения института непосредственной демократии, решается также исключительно с использованием ее другого института – референдума.

Однако, в любом случае, можно сказать, что нормативно-правовое закрепление отношений, связанных с народной правотворческой инициативой максимально приближено к тому, чтобы дать гражданам возможность самим нацелено принять/предложить решение по волнующей их проблеме. Кроме того, оно направлено на обеспечение максимальной прозрачности и открытости прохождения народной правотворческой инициативы по всем необходимым инстанциям и возможность отслеживания данного процесса инициативной группой. Таким образом, институт правотворческой инициативы со стороны населения на местном уровне является не просто формой непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, но и интегрированным звеном всей демократической системы общества.

В отличие от зарубежных стран в нормативно-правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации для института непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения выделена

целая глава, в которой изложены все формы такого участия и их нормативно-правовое регулирование. В большинстве же зарубежных стран данная информация зачастую разрознена и находится не только в актах, посвященных местному самоуправлению, но и в подзаконных и муниципальных актах, что порой затрудняет ее поиск.

В российском ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» помимо вышерассмотренных институтов выделены также такие формы непосредственного участия граждан, как обращения граждан в органы местного самоуправления, опрос граждан и территориальное общественное самоуправление.

Ст. 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет право граждан коллективно или индивидуально обращаться в органы местного самоуправления. Сроки и порядок рассмотрения таких обращений установлены ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 02.05.2006 N 59 – ФЗ. Так, срок рассмотрения письменного обращения составляет 30 дней, и он может быть продлен еще на 30 дней [6].

В Великобритании право подать петицию по вопросам осуществления органами местного самоуправления их полномочий также закреплено за конкретными индивидами и группами граждан. Однако в отличие от Российской Федерации предусмотрена возможность обращения и в электронной форме, через официальный сайт муниципального совета.

Также в Российской Федерации предусмотрен такой институт как территориальное общественное самоуправление. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [5].

Аналогичный институт также присутствует в нормативно-правовом регулировании некоторых зарубежных стран/частей стран. Так, например, в Шотландии могут создаваться общинные советы, независимые от органов местного самоуправления и создаваемые для

принятия решения или выработки стратегии по строго определенному вопросу в рамках определенной территориальной единицы, с правом передать результаты своей деятельности в муниципальный совет для их реализации [7].

Согласно законодательству Российской Федерации устанавливается необходимость для органов территориального общественного самоуправления регистрировать свой устав [5]. Также установлены основные функции территориального общественного самоуправления по представлению интересов населения, исполнению решений собраний и конференций, а также по благоустройству и удовлетворению социально-бытовых потребностей населения [5].

Таким образом, изучив нормативно-правовое регулирование институтов непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации и ряде зарубежных государств, можно сделать вывод о его крайней разнообразии. Данное разнообразие обуславливается различиями в административно-территориальном делении государств, в принятой модели местного самоуправления – англосаксонской или континентальной. Однако, несомненно, необходимо сделать вывод о том, что несмотря на значительные различия – институты непосредственной демократии в том или ином виде присутствуют в нормативно-правовых актах каждого рассматриваемого государства. Это позволяет сделать вывод о том, что именно данные институты не только являются индикаторами уровня развития демократии в том или ином обществе, но и исторически присущи любой общности людей как инструмент самоорганизации.

Можно сделать вывод о том, что институт народной правотворческой инициативы более развит в государствах, которым присуща англо-саксонская модель организации местного самоуправления, но лишь потому, что в данной системе на местном уровне выборным путем формируется гораздо большее количество должностей, чем в континентальной системе местного самоуправления. А в США институт народной правотворческой инициативы тесно связан еще и с другим институтом непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения – референдумом. Проведение местного референдума крайне широко распространено в Швейцарии, развивается данный

институт в Норвегии – в государствах с континентальной системой организации органов местного самоуправления.

Таким образом, изучив опыт регулирования институтов непосредственного участия населения в местном самоуправлении в государствах, имеющих многолетнюю историю организации МСУ, и в Российской Федерации, где традиции местного самоуправления только возрождаются, можно сделать вывод о том, что нормы российского права закрепляют фактически исчерпывающий перечень институтов возможного непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Основной проблемой распространения данных институтов повсеместно в муниципальных образованиях Российской Федерации по-прежнему остается низкая информированность населения о возможности применения того или иного института, недостаточная процедурная регламентация реализации некоторых институтов. Однако представляется вполне возможным, что по прошествии определенного времени правовые нормы российского законодательства по выше озвученному вопросу все же станут широко применяться на практике, служа целям выявления мнения населения о действиях органов местного самоуправления, предоставляя возможность их самостоятельной регуляции и корректировки.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Руденко В.Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов. Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН, вып.2/2001
- [2] Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы. // Вестник МГУ. Сер. «Право». 1991. №5.
- [3] Огнева Е.А. Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека: зарубежные практики // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер.Философия. Социология. Право. 2013. № 23

- [4] Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1.
- [5] ФЗ N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 // СПС-«КонсультантПлюс»
- [6] ФЗ N 59 – ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 02.05.2006 // СПС-«КонсультантПлюс»
- [7] Федерализм, региональное управление и местное самоуправление // Проблемно-тематический сборник «Местное управление и самоуправление в России и за рубежом». М.:2000 г. № 2.
- [8] Government Code of California enacted by Stats. 1943 // URL: <http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=GOV&tocTitle=+Government+Code+-+GOV>
- [9] Wolf Linder, Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, 2nd ed.(Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2002).