

УДК 342.55

В.М. ЗАХАРОВ,
начальник отдела правовой экспертизы

Правовое управление исполнительного комитета г. Набережные Челны

ПРАВОВОТВОРЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ ЖИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: К ПОНЯТИЮ

В статье рассматриваются различия между понятиями "обращение к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления" и "правотворческая инициатива жителей".

К числу форм прямого осуществления местного самоуправления (МСУ), несомненно, относится право жителей того или иного поселения выступать с правотворческими инициативами, точнее – право на внесение в органы местной власти проектов правовых актов.

Конституция Российской Федерации не упоминает специально этот вид деятельности. В статье 130 (2) главы 8 можно найти лишь общую норму, гласящую, что "местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления..."¹. Поэтому право граждан на внесение проектов правовых актов в органы МСУ можно с полным правом отнести к категории "других форм прямого волеизъявления", на которую указывает Конституция.

Имеется в виду не "обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления", а именно правотворческая инициатива жителей.

Между ними имеются существенные отличия. Так, "обращение" содержит лишь призыв к органам МСУ, например, улучшить положение дел в какой-то конкретной области. Оно может содержать даже самое общее описание способов достижения указанной в нем цели. Но оно оставляет органу местного самоуправления или его должностному лицу простор для выбора той или иной формы поведения. Должностное лицо

согласно "обращению", как правило, не ограничено в собственном усмотрении и не связано либо связано лишь в самых общих чертах волей населения относительно форм и методов своих будущих действий, то есть своей реакции на такой призыв (обращение).

"Обращение" не несет юридической обязательности и predeterminedности в выборе органом МСУ форм действий. Орган МСУ вправе самостоятельно, исходя из своих собственных административных возможностей, наличия техники, производственных и иных мощностей и ресурсов и, конечно, финансовых средств, определять, какой способ решения возникшего вопроса, заявленного в обращении, ему следует избрать. Другими словами, "обращение" является обязательным для органа либо должностного лица МСУ лишь в отношении обозначенной в документе цели. Формы и методы их достижения остаются на усмотрение указанных органов и должностных лиц МСУ. Причем выбор средств не ограничен никакой нормой.

Не исключено, например, что орган МСУ в состоянии будет разрешить проблему и с помощью созыва обычного собрания, схода или, например, референдума, а то и просто личной встречи или беседы с теми или иными лицами. Решение принимает само должностное лицо МСУ. В его обязанность даже не входит необходимость мотивировать свой выбор и убеждать население в преимуществе того или иного способа, наличии или отсутствии средств, техники или иных ресурсов.

¹ Статья 130 часть 2 Конституции Российской Федерации.

В его юридическую обязанность согласно закону входит лишь "обязанность рассмотреть" и "направить письменный ответ" инициативной группе граждан или инициатору собрания. А в качестве инициатора могут выступать согласно ст. 29 Закона № 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" [1] население муниципального образования, представительный орган местного самоуправления либо глава муниципального образования. В отношениях с органами местного самоуправления собрание граждан может избрать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами МСУ.

Заметим также, что в случае "обращения" численность инициативной группы граждан не оговаривается. А к случаям "правотворческой инициативы" закон подходит более щепетильно. Так, норма ст. 26 Закона № 131 устанавливает, что с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципальному образованию. Закон определил предельную численность инициативной группы граждан – не более 3% от числа жителей муниципальному образованию, обладающих избирательным правом.

"Обращение" по своей силе действия довольно слабый акт. Оно носит характер призыва, просьбы, обращения внимания органа МСУ на то или иное упущение или "узкое место". Его диспозитивность, в отличие от правотворческой инициативы и выбора проекта правового акта, исключительно высока. В "обращении" вполне может содержаться и предложение населением собственных услуг. Например, провести субботник по очистке территории, предложение использовать собственную технику, находящуюся в собственности граждан, для подвозки дров или иного топлива, укладки дороги, восстановления смытого наводнением моста и тому подобных форс-мажорных обстоятельств.

Деятельность органа или должностного лица МСУ по работе с поступившим докумен-

том заканчивается уже в момент дачи письменного ответа на обращение. Деятельность же в случае направления ему проекта правового акта на этом не заканчивается. Орган МСУ фиксирует поступление данного документа и назначает его рассмотрение, причем с участием представителя населения. Далее могут последовать заседания специальных групп, комиссий и проведение экспертиз. В случае принятия его в законодательную программу местного органа предстоит его обсуждение (чтение), завершающееся либо принятием в форме того или иного правового акта, либо отказом и отклонением.

Следует отметить, что органу МСУ предстоит также определиться с выбором той или иной правовой формы, в которую необходимо облечь новый правовой акт. И его выбор должен быть весьма профессиональным, поскольку форма акта и его нормативная сила должны соответствовать масштабу правоотношений, регулируемых данным актом. Это своеобразный принцип необходимости достаточности. В юриспруденции его еще называют принципом пропорциональности. Если следовать перечню правовых актов набережночелнинского муниципального образования, то это может быть решение Городского Совета, постановление, распоряжение Мэра города, постановления и распоряжения руководителя Исполнительного комитета муниципального образования "город Набережные Челны", постановление Контрольно-Счетной Палаты муниципального образования "город Набережные Челны", решение избирательной комиссии муниципального образования "город Набережные Челны", распоряжение и приказы иных должностных лиц органов местного самоуправления, иные акты органов местного самоуправления [2].

Право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения содержится не только в основополагающем федеральном законе, но и в уставах муниципального образования. Правда на него в Уставе не всегда есть прямое указание. Например, в Уставе муниципального образования "город Набережные Челны" в числе форм непосредственного осуществления населением города местного самоуправления

называются: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата представительного органа, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан, опрос граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления, иные формы участия [3]. Как видно, прямое указание на право населения выступать с правотворческой инициативой не всегда можно найти и в уставах МСУ, хотя другие формы непосредственной демократии прописаны довольно подробно.

В отличие от обращения выступление с проектом правового акта – существенно более ответственное дело. Оно требует достаточно квалифицированного подхода и понимания населением (инициативной группой) меры ответственности, которая ложится на плечи органа муниципальной власти. Ни Конституция, ни Закон № 131 не расшифровывают процедур принятия правовых актов органом МСУ, а также порядка и правил наступления ответственности за их неправомерность. Применительно к муниципальному образованию "город Набережные Челны" все эти детали можно найти в специальном Положении о системе муниципальных правовых актов 2007 г., включая даже их разбивку на нормативные и индивидуальные, что, кстати, представляется не вполне правомерным.

Так, Положение о системе муниципальных правовых актов определяет систему и виды муниципальных правовых актов муниципального образования "город Набережные Челны". Оно устанавливает порядок их разработки и проведения экспертизы проектов муниципальных правовых актов, требования, предъявляемые к таким проектам, а также порядок принятия (издания), вступления в силу и официального толкования муниципальных правовых актов [2]².

Положением также заранее предписывается и место местных актов в общероссийской

иерархии правовых актов РФ. Так, они издаются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также региональных – Конституции Республики Татарстан, Закона Республики Татарстан "О местном самоуправлении в Республике Татарстан", иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Республики Татарстан, Устава муниципального образования "город Набережные Челны" [2]³.

Следует отметить, что между "обращением" и "правотворческой инициативой" есть не только различие, но и сходство по ряду процессуальных вопросов.

Например, и обращение, и проект нового акта принимаются, как правило, на собраниях граждан. Итоги собрания граждан (в случае обращения) подлежат официальному опубликованию (обнародованию). И результаты рассмотрения проектов правовых актов по вопросам местного значения также подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Другой случай: как правотворческая инициатива населения, так и обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению. Но в случае "обращения" их рассмотрение проводится органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращении вопросов, с направлением письменного ответа. Участия представителя населения при рассмотрении законом не оговаривается.

А в случае правотворческой инициативы, то есть направления проекта правового акта, они рассматриваются на открытом заседании органа местного самоуправления с участием представителей населения.

Надо заметить, что как бы ни были значимы формы непосредственной демократии, основная нагрузка по решению вопросов местного значения лежит все-таки на органах МСУ.

³ П. 1.1.³ П. 1.2.

Поэтому последнее слово в издании того или иного правового акта остается всегда за органом МСУ, а не населением. Именно орган местного самоуправления и его должностные лица несут конечную ответственность за принятие местного правового акта⁴, а не население или его инициативная группа. И в случае вынесения органом МСУ неправомерного акта, именно он несет по законодательству юридическую ответственность.

Так, согласно ст. 94 Устава города Набережные Челны "ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления города Набережные Челны перед государством" возникает "если судом установлено, что Городской Думой принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Конституции Республики Татарстан, законам Республики Татарстан, настоящему Уставу"⁵. В этом случае после всех процедур Президент Республики Татарстан вправе внести в Государственный Совет Республики Татарстан проект закона РТ о роспуске Городской Думы.

Из данной нормы очень хорошо видно, насколько высока мера ответственности органа МСУ за издание собственных правовых актов. Население же в лице инициативной группы не

несет за свое правотворческое предложение никакой юридической ответственности, а лишь моральную. По этой причине можно считать, что участие представителей населения в заседании органа МСУ, хотя и носит обязательный характер, остается не более чем консультативным и совещательным. Поэтому инициативная группа может позволить себе представить в орган МСУ документ (проект правового акта), который бы содержал те или иные погрешности и несоответствия. Функция его доработки, доведения до нужного юридико-технического состояния ложится уже на представительный орган МСУ.

В случае необходимости он, как следует из указанного выше Положения, может даже назначить проведение экспертизы внесенного проекта муниципального правового акта, а в дальнейшем подвергнуть проект квалифицированной юридико-технической доработке⁶. Поэтому деятельность представительного органа МСУ по изданию акта, напротив, должна быть предельно взвешенной, учитывающей все требования, предъявляемые к таким проектам, а также порядок их принятия, то есть способы, приемы, применяемые при разработке, изложении, оформлении правовых актов.

Говоря о высокой ответственности органа МСУ за издание правовых актов, нельзя не упомянуть о совсем свежем законе Республики Татарстан от 21 декабря 2007 г., которым устанавливается обязанность включать в регистр муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан "муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан)"⁷. Организация и ведение

⁴ Например, согласно Положению о системе муниципальных правовых актов муниципального образования "г. Набережные Челны" от 21.02.2007 № 19/8, в систему муниципальных правовых актов города входят: 1) Устав города и правовые акты, принятые на местном референдуме; 2) решения Городского Совета муниципального образования "город Набережные Челны"; 3) постановления и распоряжения Мэра города; 4) постановления и распоряжения руководителя Исполнительного комитета муниципального образования "город Набережные Челны"; 5) постановления Контрольно-Счетной Палаты муниципального образования "город Набережные Челны"; 6) решения избирательной комиссии муниципального образования "город Набережные Челны"; 7) распоряжения и приказы иных должностных лиц органов местного самоуправления; 8) иные акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами Республики Татарстан, Уставом города // http://www.nabchelny.ru/administration/resheniia_gorodskogo_soveta/2007-03-13/19_zasedanie

⁵ См.: <http://www.kam.ru/gorod/ustav/1038>

⁶ Под правилами юридической техники (в п. 1.3) Положением о системе муниципальных правовых актов муниципального образования г. Набережные Челны от 21.02.2007 № 19/8 понимается "совокупность способов, приемов, применяемых при разработке, изложении, оформлении правовых актов".

⁷ Ст. 1 Закона Республики Татарстан "О внесении изменений в Закон Республики Татарстан "О местном самоуправлении в Республике Татарстан" № 1-ЗРТ (Принят Государственным Советом Республики Татарстан 21 декабря 2007 г., подписан Президентом РТ М.Ш. Шаймиевым 9 января 2008 г.).

данного регистра осуществляется органами государственной власти Республики Татарстан. Понятно, что эта норма налагает на орган местного самоуправления дополнительную ответственность. Соответственно, и правотворческая инициатива населения, оформленная в виде проекта правового акта, также должна быть еще более квалифицированной.

Таким образом, с учетом той высокой ответственности органов МСУ, на которую было указано, руководство Российской Федерации делает основной упор в развитии МСУ на представительную демократию. Д. Медведев в частности пояснил, что "основой развития России будет гражданское общество в рамках представительской демократии. Он отметил, что власть должна быть ответственна перед гражданами за взятые на себя обязательства. Отношения общества и власти, в том числе региональной, должны основываться на принципе общественного договора, считает вице-премьер" [4].

Тем не менее, несмотря на авторитет и преобладание в деятельности МСУ представительских функций, порядок реализации правотворческой инициативы, позволяет считать, что в природе местного самоуправления продолжают сохраняться общественные черты, и оно в определенной степени действительно осуще-

ствляется населением муниципальных образований.

Так же, как и обращение населения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, возможность правотворческой инициативы свидетельствует о доверии законодателя к квалифицированности инициативных групп от местного населения и их способности выступать не только в форме "обращений" в органы МСУ, но и в рамках такой ответственной формы непосредственной демократии, как правотворческая инициатива.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40.
2. Положение о системе муниципальных правовых актов муниципального образования г. Набережные Челны от 21.02.2007 № 19/8 // http://www.nabchelny.ru/administration/resheniia_gorodskogo_soveta/2007-03-13/19_zasedanie
3. Глава 4 Устава муниципального образования "Город Набережные Челны" Республики Татарстан // Челнинские Известия от 10.12.2005 № 235-237; от 30.12.2005 № 249–250.
4. Д. Медведев выступил на Общероссийском гражданском форуме // <http://top.rbc.ru/politics/22/01/2008/135216.shtml>

В редакцию материал поступил 15.07.08.