УДК 352:342.722:340.13

БОРИСОВ А.С.,
ЩЕГОЛЕВА Н.А.

К вопросу об ограничении права на правотворческую инициативу населения муниципального образования

В статье анализируется право правотворческой инициативы населения муниципальных образований в Российской Федерации через призму его неправомерного ограничения в форме умаления. Отдельно уделено внимание анализу понятий: неправомерное ограничение права, умаление права, правотворческая инициатива населения.

Ключевые слова: неправомерное ограничение права, правотворческая инициатива населения, умаление права.

«Сила Правительства держится на невежестве народа…»
Л.Н. Толстой

Устойчивое развитие общества, формирование сильного и эффективного государства возможно только на основе социальной консолидации, расширения поддержки целей и действий власти. При этом социальная консолидация является необходимым условием и для укрепления демократических институтов, и для последовательного развития гражданского общества. Сильная социально-экономическая политика в сочетании с созданием условий для раскрепощения инициативы наиболее активной части общества должны обеспечить баланс интересов и социальную консолидацию российского общества на основе надежных гарантий и уверенности в завтрашнем дне. Такой баланс достигается путем наложения ограничений как на власть государства над гражданином, так и на права и свободы личности[1].

Общеизвестно, что правам граждан в России в соответствии с законом придается приоритетное значение и государство принимает на себя обязательства создать условия для реализации гражданами своих прав, обеспечить защиту прав в случае их нарушения, в том числе защиту в случае неправомерного ограничения прав[2], под которыми следует понимать необоснованные, недопустимые и незаконные вмешательства в права и свободы человека и гражданина, осуществляемые путем уменьшения объема субъективных прав, дискриминации, установления границ, препятствий, необоснованных обязанностей и др. Конституция РФ использует для обозначения неправомерных ограничений различные термины:

1) умаление прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 55, ч. 2 ст. 55 Конституции РФ);

2) отрицание прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 и 2 ст. 55 Конституции РФ);

3) отмена прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ); злоупотребление правом[3].

Под «умалением прав», как правило, понимается «необоснованное ограничение» объема или действия этих прав по кругу лиц, во времени, сокращение гарантий или усечение механизмов их правовой защиты и т.п. [4]. Н.В. Витрук называет

умаление прав и свобод способом их отмены, т.е. «принижения значения, необоснованного ограничения их содержания, действия по кругу лиц, во времени и пространстве, сокращения гарантии их обеспечения и защиты либо созданием таких процессуальных процедур и механизмов, которые могут свести на нет само право или свободу личности»[5]. С точки зрения В.В. Лапаевой, «умаление – это не уменьшение количественного объема чего-либо, а принижение чего-то высокого, уменьшение его значения, роли, ценности и т.д. Когда мы говорим об умалении, то имеем в виду изменение не количественных, а качественных характеристик объекта. Поэтому термин «умаление» применим лишь к основному содержанию конституционных прав, выражающему сущностные, то есть качественные, характеристики этих прав, и означает уменьшение их критериальной и регулятивной роли для текущего законодательства, девальвацию их ценности для правовой системы и т.д. Конечно, умаление основного содержания конституционных прав является результатом их неправомерного ограничения со стороны федерального законодателя»[6]. Аналогичное мнение высказывают и другие авторы: термин «умаление» означает «законодательное установление в сфере соответствующих прав и свобод меры свободы меньшей, чем необходимая с точки зрения основного содержания этих прав и свобод»[7].

Именно такая ситуация и сложилась в современных условиях с институтом правотворческой инициативы населения муниципальных образований в Российской Федерации.

Наделение местного самоуправления правотворческими функциями было призвано обеспечить ликвидацию пробельности в правовом регулировании правоотношений, складывающихся в процессе функционирования местного самоуправления. Предоставление населению возможности самостоятельно решать вопросы местного значения, распространение предприимчивости и инициативности должно стать основным гарантом стабильности на местах и для государства в целом.

Роль муниципального правотворческого процесса в России заключается в выявлении имеющихся интересов населения муниципального образования, исходя из их исторических и местных традиций, связанных с решением вопросов местного значения, а также реализации этих интересов в соответствующих муниципальных правовых актах[8].

Право населения на участие в муниципальном правотворчестве коренится в его социальной природе и юридически закрепляется в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с данным законом непосредственное участие населения муниципального образования в муниципальном правотворчестве осуществляется на местном референдуме, сходе граждан, а также в ходе обсуждений проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, проводимых на публичных слушаниях. Однако наиболее ярко участие населения муниципального образования в правотворчестве осуществляется посредством реализации правотворческой инициативы.

По определению С.С. Алексеева, под правотворческой инициативой понимается «деятельность компетентного органа, состоящая в юридически значимом предложении об издании нормативного юридического акта, т.е. в решении о необходимости подготовки его проекта и внесении проекта на рассмотрение правотворческого органа»[9].

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а также в соответствии с уставами муниципальных образований юридически значимое предложение о принятии того или иного нормативного правового акта имеет право внести ряд субъектов, к числу которых относят и население муниципального образования.

В большинстве случаев под правотворческой инициативой граждан понимается либо право граждан на внесение проектов муниципальных правовых актов в компетентные органы местного самоуправления (например, так закреплено в положениях об инициативе в городах Благовещенск[10],

Казань[11], Краснодар[12], Майкоп[13], Нальчик[14], Петропавловск-Камчатский[15], Псков[16], Салехард[17], Саратов[18], Ставрополь[19], Череповец[20]), либо форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, представляющая собой внесение населением проектов муниципальных правовых актов в органы и должностным лицам местного самоуправления (такая формулировка предусмотрена, например, в положениях об инициативе в городах Великий Новгород[21], Кемерово[22], Кисловодск[23], Рязань[24], Саянск[25]), либо оба варианта одновременно (в городе Томске[26]). Анализ показал, что ни то, ни другое определение не соответствует в полной мере смыслу и теоретическим основам правотворческой инициативы граждан, так как содержит не все ее характерные черты и особенности. Оптимальным вариантом было бы закрепление в общих положениях следующего определения: правотворческая инициатива граждан – это форма участия населения в правотворчестве органов и должностных лиц местного самоуправления, выражающаяся в реализации жителями муниципального образования права правотворческой инициативы, которое в свою очередь представляет собой трехсоставное право на внесение в компетентный орган (должностному лицу) местного самоуправления жителями муниципального образования проекта муниципального правового акта, а также право требования его рассмотрения и вынесения мотивированного решения по нему в установленном порядке.

Одна из наиболее важных проблем связана с тем, что чаще всего положения Уставов относительно правотворческой инициативы всех субъектов, кроме населения, получают дальнейшее развитие в нормативных правовых актах муниципальных образований, прописывается конкретный алгоритм действий того или иного субъекта, тогда как правотворческая инициатива населения остается лишь продекларированной, не имеющей конкретных механизмов реализации, закрепленных в нормативных правовых актах муниципального образования.

Такое положение дел вряд ли возможно считать правильным, так как право правотворческой инициативы населения муниципальных образований в Российской Федерации неправомерно ограничено в форме умаления, что негативно сказывается на укреплении связи населения с должностными лицами аппарата самоуправления. Именно население является основным источником информации, необходимым при решении текущих вопросов, отнесенных к ведению местного самоуправления. Одновременно правотворческая инициатива населения является одной из наиболее эффективных форм и гарантий участия граждан в управлении делами муниципального образования, способствующей принятию необходимых для населения нормативных правовых актов.

Само слово «инициатива» толкуется как «почин, внутреннее побуждение к новым формам деятельности, предприимчивость»[27]. Следовательно, правотворческая инициатива предполагает побуждения субъектов данного права к правовому регулированию новых правоотношений, сложившихся или складывающихся в обществе. Возникающая потребность в правовом закреплении общественных отношений неукоснительно приводит к необходимости реализации правотворческой инициативы.

В мире юридической науки вызывает споры положение о форме реализации правотворческой инициативы. То ли это внесение предложения об издании нормативного правового акта, то ли, как считает А.С. Пиголкин, это внесение в правотворческий орган уже подготовленного проекта[28].

Внесение правотворческой инициативы в виде подготовленного проекта нормативного правового акта имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Во-первых, реализация правотворческой инициативы путем внесения проекта готового документа предохраняет органы местного самоуправления от чрезмерной активности субъектов данного права. Хотя о какой активности в области правотворчества может идти речь, если население толком и не понимает, что же такое местное самоуправление, а уж тем более правотворческая инициатива. Категория тех, кто имеет представление об имеющемся у них праве на инициативу, вряд ли представляет механизм его осуществления, а уж подготовить проект правового акта для рядового обывателя задача фактически невыполнимая.

Во-вторых, криминализация различных сфер общественной жизни, проникновение в политику, законодательные и исполнительные органы власти, местное самоуправление организованной преступности наводит на мысль о недопустимости упрощения механизма принятия нормативных правовых актов и соответственно, упрощения механизма реализации правотворческой инициативы до внесения предложения о подготовке проекта.

С другой стороны, реализация правотворческой инициативы только в виде внесения проекта чревата абстрагированием органов местного самоуправления от вопросов волнующих население и требующих скорейшего разрешения. Таким образом, теряется связь должностных лиц местного самоуправления с населением, существенно снижается доля участия граждан в управлении делами муниципального образования, страдает оперативность правотворческой деятельности органов местного самоуправления, а как следствие – и ее качество.

Обе формы реализации правотворческой инициативы приемлемы для правотворческого процесса в муниципальных образованиях. Однако представляется необходимым провести разграничение субъектов, наделяемых правотворческой инициативой, с тем чтобы определить, какую из форм реализации предложить для того или иного субъекта. Например, населению целесообразно предложить реализацию правотворческой инициативы в форме внесения предложения о подготовке проекта нормативного правового акта, так как для этого субъекта проблемно самостоятельно подготовить проект нормативного правового акта. Для других субъектов рационально в качестве формы реализации правотворческой инициативы предложить внесение подготовленного проекта нормативного правового акта.

Проблема формы реализации правотворческой инициативы населения представляется сейчас весьма актуальной, так же как и механизм реализации данного права. Следует сразу отметить, что, говоря о правотворческой инициативе населения, имеется в виду не отдельно взятый гражданин, а какая-то совокупность людей, какое-то определенное количество населения.

В результате анализа уставов некоторых муниципальных образований удалось установить, что одним из требований к инициативе населения выдвигается наличие определенного числа жителей, поддерживающих данную инициативу. В разных регионах требования к численности разные. Так, например, в Уставе г. Ростова-на-Дону прописано, что для того, чтобы городская Дума включила в повестку дня своего заседания вопрос о рассмотрении проекта или предложения о разработке правового акта, данная инициатива должна быть поддержана пятью тысячами голосов членов городского сообщества. Устав же Твери это число определяет как «не менее тысячи человек».

Устав г. Ярославля регламентирует, что для внесения в порядке правотворческой инициативы предложения о разработке правового акта необходимо, чтобы его поддержало не менее 10 тысяч избирателей города.

При анализе норм, устанавливающих народную законодательную инициативу, обращает на себя внимание различие подходов в определении численности граждан, которым принадлежит эта инициатива: 1 тысяча – в Республике Тыва, в Астраханской, Ульяновской областях; 5 тысяч – в Костромской, Пензенской областях; 10 тысяч – в Белгородской, Брянской областях, г. Москве; 15 тысяч – в Тамбовской области; 20 тысяч – в Ханты-Мансийском автономном округе; 25 тысяч – в Омской области; 35 тысяч – в Алтайском крае; в других субъектах Федерации – устанавливается определенный процент от общей численности избирателей региона: 1% – в Тамбовской области, 2% – в Липецкой области[29].

В разных регионах требования к численности населения, поддерживающего правотворческую инициативу, разные, но в подавляющем большинстве из них не оговорен порядок ее реализации.

Таким образом, представляется, что право правотворческой инициативы населения муниципальных образований в Российской Федерации неправомерно ограничено в форме умаления данного права. Налицо принижение значения, необоснованное ограничение содержания права правотворческой инициативы населения муниципальных образований в Российской Федерации, его действия по кругу лиц,

во времени и пространстве, произошло сокращение гарантии их обеспечения и защиты, созданы такие процессуальные процедуры и механизмы, которые сводят на нет само право правотворческой инициативы населения муниципальных образований в Российской Федерации

Для искоренения сложившейся ситуации, приводящей к неправомерному ограничению в форме умаления права населения муниципального образования на правотворческую инициативу необходимо нормативно-правовое закрепление механизма реализации правотворческой инициативы населения. В каждом муниципальном образовании желательно нормативно закрепить форму поддержки правотворческой инициативы населения (сбор подписей или какую-то иную форму), расписать порядок формирования инициативной группы и регистрации правотворческой инициативы, необходимо оговорить порядок официального внесения инициативы и сроки ее рассмотрения в правотворческом органе.

Поставленные проблемы требуют дальнейшего изучения и скорейшей практической реализации, так как создание реально функционирующих механизмов реализации прав граждан – одна из наиболее важных задач органов власти и самоуправления.

---

[1] Щеголева Н.А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения//Среднерусский вестник общественных наук . – № 3. – 2011. – С.114–116.

[2] Опалева С.А. Права человека и конституционно-правовое регулирование их допустимого ограничения // Гражданин и право. – № 3. – 2006.

[3] Рассолова Е. Ш. (Евгения Шамильевна). Ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; Муниципальное право /Е.Ш. Рассолова; Науч. рук. И.Р. Гимаев. – М., 2009. – 25 с. – С.13.

[4] См., напр.: Комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 380.

[5] Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. С. 101.

[6] Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления)// Журнал российского права. – 2005. – № 7.

[7] Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. М., 1997. С. 31.

[8] Борисов А.С., Каминская Е.А. О месте и роли муниципального правотворческого процесса в формировании правовой системы России// Среднерусский вестник общественных наук. – № 2. – 2011. – С. 113–116.

[9] Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в двух томах. Свердловск: Изд. «Уральский рабочий». 1973. Т. 2. – С.17.

[10] Решение Думы города Благовещенска от 24.11.2005 № 6/76 «Об утверждении положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан»// Благовещенск. – 2005. – 16 декабря.

[11] Решение Казанской городской Думы от 17.02.2006 № 3-6 «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан»//Казанские ведомости. – 2006. – 01 марта.

[12] Решение городской Думы Краснодара от 23.10.2007 № 31 П. 31 «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании город Краснодар» // Вестник органов местного самоуправления МО г. Краснодар. – 2007.– 15 ноября.

[13] Постановление Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 06.07.2005. «О положении «О правотворческой инициативе граждан» // Майкопские новости. – 2005. – 12 июля.

[14] Решение Нальчикского городского Совета местного самоуправления от 04.07.2006 «О положении о правотворческой инициативе граждан в городском округе Нальчик» // Кабардино-Балкарская правда. – 2006. – 1 августа. – № 184–185.

[15] Решение Городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа от 17.04.2006 № 326-р «О принятии положения о правотворческой инициативе граждан в Петропавловск-Камчатском городском округе» – Вести. – 2006. – 17 апреля. – спецвыпуск.

[16] Решение Псковской городской Думы от 27.10.2006 № 287 «Об утверждении положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «город Псков» // Псковская правда. – 2006. – 11 ноября.

[17] Решение городской Думы МО город Салехард от 15.11.2005 № 36 «Об утверждении положения о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании город Салехард» – Вестник Администрации МО город Салехард (спецвыпуск газеты «Полярный круг»). – 2005. – 24 ноября. – № 3.

[18] Решение Саратовской городской Думы от 16.05.2006 № 3–15 «О положении о правотворческой инициативе граждан» // Саратовская панорама, спецвыпуск. – 2006. – 27 мая.

[19] Решение Ставропольской городской Думы от 30,08.2006 № 95 «Об утверждении положения о правотворческой инициативе граждан в городе Ставрополе и формы подписного листа по сбору подписей граждан в поддержку правотворческой инициативы» // Справочная правовая система Консультант плюс: региональное законодательство.

[20] Постановление Череповецкой городской Думы от 25.10.2005 № 123 «О положении о правотворческой инициативе фаждан в городе Череповце» // Голос Череповца. – 2005. – 29 ноября.

[21] Решение Думы Великого Новгорода от 24.11.2005 № 218 «О положении о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании – городском округе Великий Новгород» / Новгород. – 2005. – 22 декабря. – № 51.

[22] Постановление Кемеровского городского Совета народных депутатов от 25.11.2005 № 287 «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан» // Кемерово. – 2005. – 09 декабря. – № 50.

[23] Решение совета города-курорта Кисловодска от 26.072006 № 53-36 «О положении о правотворческой инициативе граждан в городском округе города-курорта Кисловодска» // Кисловодская газета. – 2006. – 09 августа. – № 32.

[24] Решение Рязанской городской Думы от 25.12.2008 «Об утверждении положения о порядке реализации правотворческой инициативе граждан в городе Рязани» // Рязанские ведомости. – 2009. – 15 января.

[25] Решение Думы МО «г. Саянск» от 08.09.2006 № 041-14-88 «Об утверждении положения о правотворческой инициативе фаждан в городе Саянске» // Саянские зори. – 2006. – 20 сентября.

[26] Решение Думы г. Томска от 03.04.2007 № 427 «Об утверждении положения «О правотворческой инициативе граждан муниципального образования «город Томск» Н Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». – 2007. – 12 апреля.

[27] Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов/ Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М.: Русс. яз., 1986. – С. 215.

[28] Пиголкин А.С. Правотворчество в СССР. С. 191.

[29] Борисов А.С. К вопросу об участии в правотворчестве населения муниципального образования //«Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики»: мат. 4-й международной научно-практической конференции. Под общ. ред. проф. Ницевича В.Ф. Орел: изд-во ОРАГС, 2012.