

Шевченко А.Н.,

студент

*3 курса, факультета «Система государственного и
муниципального управления»*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте РФ

Россия, г. Москва

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

Аннотация: Статья посвящена актуальной научно-практической проблематике, непосредственно связанной с организационно-правовыми формами участия граждан в муниципальном правотворчестве.

Автор уделяет раскрытию таких понятий, как: «муниципальное правотворчество», «правотворчество», «организационно-правовые формы».

Ключевые слова: правотворчество, муниципальное правотворчество, организационно-правовые формы, непосредственное правотворчество, опосредованное правотворчество.

Shevchenko A.N.,

chief physician of the city

hospital number 1 of the city of Sochi

of the Ministry of Health of the Krasnodar Territory

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF CITIZENS PARTICIPATION IN MUNICIPAL LAWMAKING

Abstract: *The article is devoted to topical scientific and practical issues directly related to the organizational and legal forms of citizen participation in municipal lawmaking.*

The authors devotes to the disclosure of such concepts as «municipal lawmaking», «lawmaking» «organizational and legal forms».

Keywords: *«lawmaking», «municipal lawmaking», «lawmaking» «organizational and legal forms», «direct lawmaking», «mediated lawmaking».*

В современных условиях вопросам муниципального правотворчества уделяется особое внимание, так как именно на муниципальном уровне принимается большое количество нормативно-правовых и иных муниципальных правовых актов, заключаются договора и соглашения, оказывающих значительное влияние на развитие системы муниципального управления в муниципальных образованиях. Понимание сущности муниципального правотворчества является определяющим в процессе принятия управленческих решений, как органами местного самоуправления, населением непосредственно, так и при разработке и принятии первоначально правового акта.

Современное регулирование муниципального правотворчества на федеральном уровне осуществляется Федеральным законом от 06.10.2003 №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ «131»). В соответствии с данным законом правотворчество на муниципальном уровне может осуществляться непосредственно населением, а также органами местного самоуправления и должностными лицами. Правотворчество – это одно из важных направлений деятельности органов местного самоуправления, с помощью которого реализуются полномочия по решению вопросов местного значения и организации жизни местного сообщества в рамках муниципального образования. Результатом правотворчества является создание правил поведения, которые носят обязательный характер в рамках соответствующего муниципального

образования. Такие нормы–правила находят свое воплощение в муниципальных правовых актах, тем самым приобретая нормативно–правовой характер.

Муниципальное правотворчество представляет особый вид юридической деятельности, так как на местном уровне происходит взаимодействие граждан и власти. Оно является одним из направлений деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, в результате которого создаются правовые акты, упорядочиваются отношения в сфере организации местного самоуправления, определяется порядок осуществления местного самоуправления [1, с. 67-68].

Итак, что же касается правотворчества, то оно представляет собой форму осуществления функций местного самоуправления, состоящую в установлении, изменении или отмене правовых норм, которые находят свое закрепление в юридических формах, оно рассматривается как процесс познания и оценка правовых потребностей общества и государства [2, с. 107]. Правотворчество - это одна из важнейших сторон деятельности государства, форма его регулятивной активности, имеющая своей непосредственной целью формирование правовых норм, их принятие, изменение, отмену [3, с. 127].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления предоставляют населению решение вопросов местного значения, которые осуществляются гражданами путем референдума, выборов, и других форм прямого волеизъявления. Формы прямого волеизъявления граждан в ряде случаев выступают формами политического участия населения на территории муниципального образования в муниципальном нормотворчестве.

Основными организационно-правовыми формами участия граждан в правотворчестве являются непосредственные и опосредованные формы участия граждан в правотворчестве. Основным видом непосредственного участия граждан Российской Федерации в правотворчестве является их право на участие в референдуме, включающее в себя конституционное право участвовать в выдвижении инициативы его проведения, голосовать на референдуме и осуществлять иные законные действия по его подготовке и проведению. Все эти

права исходят из Конституции Российской Федерации [4, с. 4], а порядок их осуществления предусмотрен Федеральным конституционным законом №5 от 28.06.2004 (ред. 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации» [5]. Этим правом обладают граждане в возрасте старше 18 лет. Итак, рассматривая данную форму можно сказать, что референдум - всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения [6].

Наряду с институтами референдума и выборами законодательная инициатива граждан относится к исходным, первичным формам демократии, выражения народом своей воли и законотворчества. Она представляет собой закреплённые в законодательстве право граждан вносить инициативы, а обязанность органов рассмотреть и принять решения о её одобрении или отклонении.

Еще одной из форм непосредственного участия граждан является народное обсуждение проектов, наиболее важных законов и иных нормативных правовых актов. Этой форме присущи следующие особенности: непосредственное участие граждан в осуществлении органах государственной власти и местного самоуправления [7. 553]; выявления общественного мнения; форма контроля народа за разработкой проектов закона и иных нормативных правовых актов [8. 15.]; проведение публичных слушаний с использованием различных методов и приемов.

В отличие от референдума народное общественное обсуждение является консультативной формой и носит рекомендательный характер для субъектов [9. 128.]. Третьей формой непосредственного участия граждан в правотворчестве является народная законодательная инициатива, под которой понимается право установленного законом определенного числа граждан вносить законопроекты и проекты иных нормативных правовых актов в органы государственной власти и местного самоуправления. Законодательная инициатива граждан отличается от референдума тем, что результаты последнего имеют силу закона, а от обращений граждан в органы власти – обязательностью её рассмотрения. Она может иметь

как вид сформированного (готового) текста законопроекта, так и законодательного предложения. В последнем случае оно не содержит текста предполагаемого акта, а лишь отвечает на вопросы необходимости данного акта, его места в системе действующего законодательства и служит стимулом к его подготовке и принятию.

Исследуя опосредованные формы участия граждан в правотворчестве, следует отнести законотворческую деятельность, осуществляемую через каких-либо представителей. Основным методом её выполнения является участие в выборах членов законодательных или представительных органов, которые занимаются практической реализацией правотворческих инициатив.

Вторым, видом участия граждан в правотворчестве являются обращения (заявления, предложения, жалобы) к органам власти или к должностным лицам. Обращения населения в органы государственной власти и местного самоуправления представляют распространённую форму опосредованного участия граждан в правотворчестве. Основными видами обращений граждан являются заявления, предложения и жалобы. Право на обращение в органы власти это составная часть правового статуса гражданина, так как общение граждан с органами власти и способность населения влиять на решения государственных и муниципальных органов являются важными элементами правового государства и гражданского общества [10. 34-36.].

Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является конституционным правом граждан России, которое предусматривает направление в органы власти индивидуальные и коллективные обращения. Регулирование правоотношений, связанных с реализацией гражданами права на обращение в органы власти и местного самоуправления, а также порядок их рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами установлен Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Право на обращение реализуется посредством направления заявления, предложения или жалобы.

Предложение представляет рекомендацию, направленную на совершенствование нормативных правовых актов, оптимизацию деятельности властных структур, развитие общественных отношений.

Заявление является просьбой о содействии в реализации конституционных прав и свобод гражданина, либо других лиц, а также информацией о нарушении каких-либо законов в деятельности органов власти и должностных лиц.

Жалоба есть просьба защитить или восстановить нарушенные права, или законные интересы гражданина.

Понятие законодательных инициатив «группы граждан» и механизмы их реализации отсутствуют в действующем российском законодательстве, в то же время вышеназванным законом предусмотрено право направлять как индивидуальные, так и коллективные обращения, статус которых при их рассмотрении равен.

Направление предложений в органы государственной власти не представляет собой эффективный способ продвижения правотворческой инициативы граждан, поскольку в соответствии с действующим порядком получение любого предложения (даже в форме законопроекта) не влечёт за собой обязанность государственных органов начать рассмотрение внесенного предложения именно как законопроекта, в соответствии с принятой процедурой. Более того, процедура рассмотрения предложения не отличается от рассмотрения жалоб или заявлений, и в данном случае по итогам рассмотрения государственный орган может ограничиться ответом о том, что предложение рассмотрено и учтено (или не учтено) в работе. Перспективы обжаловать решение практически отсутствуют [11].

Ещё две формы появились и стали возможными лишь с развитием сети Интернет. Это так называемый клаудсторминг (коллективное обсуждение проблем в Интернете) и интернет-голосование (либо сбор подписей в сети). Оба этих вида социальной активности граждан получают всё большее распространение и в дальнейшем станут важным фактором политической жизни общества.

Термин «краудсорсинг» (от англ. crowd – толпа, масса людей, и sourcing – использование или поиск ресурсов) означает привлечение по объявлению значительного числа лиц для выполнения тех или иных производственных действий без заключения трудового договора с использованием интеллектуального взаимодействия множества людей. Данный метод позволяет объединять и аккумулировать знания, информацию, опыт и оценки. В зависимости от технологии сетевых действий, используемой при краудсорсинге, можно выделить два его вида:

- краудвотинг (массовое голосование) означает простой выбор одного из предложенных вариантов, не требующий объяснения причин решения и предложения альтернатив;

- краудсторминг (массовый штурм) предполагает комментирование предложенных решений и предложение своих вариантов и идей [12 с.13-15].

Краудсорсинг не только позволяет объединять и использовать информацию, но и даёт возможность сравнения прогнозов и оценок. Используемые при краудсорсинге технологии могут классифицироваться в зависимости от его функций и типов задач, решаемых им, а также от круга участников и методов их привлечения. Другие виды классификации учитывают способы комбинирования, распределения и оценки выполнения задач, выявляют степень вовлечения компьютера в процесс и роль человека в нём, типы мотивации, методы организации и координации работы, способы агрегации информации и т.д. [13 с.18-21].

Таким образом, рассмотрев организационно-правовые формы участия граждан в правотворческой инициативе, следует сказать, что они позволяют выявлять общественные потребности в правовом регулировании тех или иных отношений, учесть интересы групп граждан, стимулировать правовую активность населения. Интерес к изучению данного правового института связан с необходимостью повышения его роли в системе народовластия, обеспечения населения реальной возможностью участия в управлении делами государства посредством выдвижения правотворческой инициативы. Определенным шагом

явилась трансформация правотворческой инициативы граждан на местном уровне, которое диктует необходимость разработки и принятия на местах значительного числа нормативных правовых актов, регламентирующих институт правотворческой инициативы граждан, от качества которых будет зависеть эффективность его функционирования, формирования целостного механизма правотворчества.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 2006, № 19, ст. 2060.
3. Федеральный конституционный закон №5 от 28.06.2004 (ред. 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 2004, № 27, ст. 2710.
4. Большой юридический словарь. 3-е изд, доп. И перераб. / под ред. А.Я. Сухарева. М. : 2007.
5. Законодательный процесс. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие отв. Ред. Р. Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. 320 с.
6. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: Формула права, 2006. 560 с.
7. Международные технологии краудсорсинга для развития инновационных кластерных зон //Российский внешнеэкономический вестник, 2012. № 2. 113 с.
8. Муниципальное правотворчество: понятие и сущность // Юридические исследования, 2013. №7.

9. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан / Соловьев С.Г., Попов И.Е. // Российский юридический журнал. 2010, №2. 120 с.
10. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М.: 1996. 145 с.
11. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М.: Юринформцентр. 1999. 381 с.

Literature:

1. The Constitution of the Russian Federation was adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Federal Law dated 02.05.2006 №59-FZ (as amended on 02.07.2013) «On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation» // «Collected Legislation of the Russian Federation», 2006, №19, art. 2060.
3. Federal Constitutional Law №5 of June 28, 2004 (as amended on June 18, 2017) «On the Referendum of the Russian Federation» // «Collected Legislation of the Russian Federation», 2004, № 27, art. 2710.
4. A large legal dictionary. 3rd ed, add. And revised. / ed. A. Ya. Sukharev. M.: 2007.
5. Legislative process. Institutions. Stages: Scientific and practical guide otv. Ed. R.F. Vasiliev. M. : Jurisprudence, 2000.320 p.
6. Komarova V.V. The mechanism of direct democracy in modern Russia (system and procedures). Moscow: Formula Prava, 2006. 560 p.
7. International technologies of crowdsourcing for the development of innovative cluster zones // Russian Foreign Economic Bulletin, 2012. №2. 113 p.
8. Municipal lawmaking: concept and essence // Legal research, 2013. №7. 112 p.
9. On improving the legislation on citizens appeals / SG Soloviev, I.E. Popov. // Russian legal journal. 2010, №2. 120 p.
10. Polenina S.V. Lawmaking in the Russian Federation. Moscow: 1996.145 p.
11. Tikhomirov Yu.A., Kotelevskaya I.V. Legal acts. M.: Yurinformtsentr. 1999.381 p.