

**Япрынцев Иван Михайлович**  
*студент ФГБОУ ВПО «Московский государственный  
юридический университет имени О.Е.Кутафина (МГЮА)»  
(г. Москва)*

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ СУБЪЕКТОВ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

Качество реализации любой правовой идеи во многом зависит от полноты и четкости правового регулирования этой идеи в целом, и законодательного закрепления субъектов, обладающих правом реализации этой идеи, в частности.

Федеративная природа России является причиной наличия многоуровневой системы правового регулирования, которая включает в себя Конституцию Российской Федерации (далее Конституция РФ), Федеральное законодательство и муниципальные правовые акты, регулирующие данную область общественных отношений. Анализ действующих нормативных правовых актов позволил выявить противоречия в правовом регулировании этого вопроса, что может негативно сказаться на возможности реализации данной формы непосредственного народовластия.

Исследуя вопрос субъектного состава правотворческой инициативы, в первую очередь следует обратиться к Конституции РФ, где в ст. 130 говорится о формах осуществления местного самоуправления. Положения приведенной статьи указывают на два возможных субъекта: население и граждане.

На Федеральном уровне основным нормативным правовым актом, определяющим процесс реализации правотворческой инициативы как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, является Федеральный закон от 6.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон). Анализ положений ст. 3 и ст. 26 данного Закона позволяет сделать вывод о том, что субъектами правотворческой инициативы могут быть лишь граждане РФ. Интерес-

ным представляется вопрос о рассмотрении возможности участия иностранных граждан в данной форме непосредственного народовластия. Данная возможность не регулируется положениями исследуемого Закона, что, как видится, не совсем обоснованно. Более того положения ст. 26 Закона не совсем соответствуют ст. 130 Конституции РФ, где говорится о возможности самостоятельного решения вопросов местного значения именно населением, что является одной из гарантий местного самоуправления в Российской Федерации.

Наиболее детальное правовое регулирование институт правотворческой инициативы должен был получить на муниципальном уровне. Однако содержание ряда исследуемых муниципальных правовых актов, регулирующих организацию и проведение данной формы непосредственного народовластия, также является противоречивым.

Проведенный анализ позволил выявить два возможных субъекта правотворческой инициативы: граждане и жители. Представляется возможным классифицировать субъектов правотворческой инициативы в зависимости от стадии реализации, в которой они участвуют. Таким образом, можно говорить о двух видах субъектов: субъект инициирования, организационный субъект. Организационный субъект, как видится, состоит из субъектов, реализующих правотворческую инициативу, и субъектов, поддерживающих данную форму осуществления местного самоуправления.

По смыслу ст. 26 Закона субъект инициирования и организационный субъект совпадают, так как данные функции возложены на инициативную группу. Анализ муниципальных правовых актов позволяет сделать вывод о наличии инициирующего субъекта, который отличается от инициативной группы – общественные объединения. Законодательство не содержит возможности единоличного инициирования процесса правотворческой инициативы, что, как видится, не противоречит природе данной формы непосредственного народовластия, так как в любом случае после инициирования должны следовать создание инициативной группы и сбор подписей.

Субъектом, реализующим правотворческую группу, является инициативная группа – один из важнейших элементов в процессе реализации правотворческой инициативы. Анализ муниципальных пра-

вовых актов позволяет выделить несколько способов формирования инициативной группы: на сходах граждан и на собраниях жителей по месту жительства и работы. На основе положений ст. 25 и ст. 29 Закона можно сделать вывод, что способы формирования инициативной группы ограничивают возможность иностранных граждан участвовать в данной стадии, что видится не совсем обоснованным и оправданным. Например, в Калмыковском сельском поселении правом на участие в данной форме непосредственного народовластия обладают только граждане РФ. В то же время, численность инициативной группы не может быть менее **5 жителей** и не более 3% от числа **жителей** муниципального образования. Представляется, что наделение правом на участие в осуществлении правотворческой инициативы только граждан должно сочетаться с порядком образования и требованиями к количественному составу инициативной группы.

Следующим шагом в осуществлении правотворческой инициативы является сбор подписей. Данный этап является одним из самых важных, так как именно выявление воли необходимого числа жителей муниципального образования, выступающих в поддержку решения вопроса правотворческой инициативы, отражает суть данной формы непосредственного народовластия. Тем не менее, ст. 26 Закона каких-либо указаний на необходимость сбора подписей не содержит. Это, в свою очередь, негативно повлияло на характер и качество правового регулирования данных общественных отношений. Примером может служить закрепление необходимого количества подписей в поддержку выдвинутой инициативы в городском поселении Софрино. Инициатирующим и организационным субъектом (членом инициативной группы) могут быть только **граждане РФ**, а количество подписей должно быть не менее 3% от числа **жителей** муниципального образования. Думается, что подобная ситуация может не благоприятно сказаться на процессе реализации правотворческой инициативы. Представленная модель правового регулирования встречается и в других муниципальных образованиях (Межборный сельсовет, Старополтавский муниципальный район и др.).

Безусловно, определение субъектного состава является одним из базовых вопросов в процессе осуществления и реализации форм непосредственного народовластия в Российской Федерации<sup>1</sup>. Более того, становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации определяет необходимость детального изучения данной проблемы<sup>2</sup>. Наиболее обоснованным является выделение в качестве основного субъекта народовластия на муниципальном уровне населения муниципального образования<sup>3</sup>. Тем не менее, определение состава данного субъекта остается одной из основных проблем науки Конституционного права.

Высказывались мнения о целесообразности использования понятия «местное сообщество» при характеристике субъектного состава непосредственного народовластия<sup>4,5</sup>. Представляется, что местное сообщество можно использовать, говоря обо всей совокупности субъектов на муниципальном уровне: население (жители) муниципального образования, общественные объединения, органы местного самоуправления. Данная правовая категория отражает взаимозависимость и связь между всеми возможными субъектами на местном уровне. В целом же основным субъектом большей части муниципально-правовых отношений, связанных с решением вопросов местного значения, является население (жители) данного муниципального образования.

---

<sup>1</sup> См.: Комарова В.В. Механизмы непосредственной демократии современной России. – М., 2006. – с. 52

<sup>2</sup> См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М., 2000. – С. 37.

<sup>3</sup> См.: Комарова В.В. Указ. соч. – с. 57

<sup>4</sup> См.: Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону. – 1998. – С. 67-68

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П. «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда». // «Вестник Конституционного Суда РФ». – № 6. – 2003.

Думается, что термины «жители» и «население» идентичны и использование именно этих понятий в большой мере соответствуют назначению любой формы непосредственного народовластия как формы осуществления местного самоуправления. «Население» это совокупность людей, проживающих на определенной территории<sup>6</sup>, то есть помимо граждан РФ включает и иностранных граждан. Но, рассматривая население в качестве субъекта местного самоуправления, не следует говорить о механической сумме людей, проживающих на территории муниципалитета<sup>7</sup>. Выступая субъектом, население объединено общей целью и желает наступления определенных правовых последствий. Можно согласиться с мнением о «квазичленстве» в населении муниципалитета при реализации своей субъектности<sup>8</sup>.

Таким образом, проведенный анализ выявил ряд недостатков в правовом закреплении субъектного состава правотворческой инициативы, которые могут негативно сказаться на процессе реализации данной формы непосредственного народовластия и исказить природу исследуемого института Конституционного и муниципального права. На основании этого, представляется необходимым устранить выявленные недостатки и унифицировать подход к определению и правовому закреплению субъекта правотворческой инициативы. Думается, что единый подход к решению данного вопроса приведет к повышению роли и значимости местного самоуправления в целом, и правотворческой инициативы как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в частности. Правовое закрепление единообразного субъекта на всех этапах реализации правотворческой инициативы является первым и самым важным шагом в построении четкой и полноценной системы правового регулирования данного института непосредственного народовластия.

---

<sup>6</sup> Толковый словарь Д.Н. Ушакова. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/875782#sel=>

<sup>7</sup> См.: И.В. Бабичев Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. – М.: Норма, Инфра-М. – 2010. – 336 с.

<sup>8</sup> См.: там же