

В.А. Щепачёв

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОБЪЕДИНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Аннотация: В статье рассматривается право законодательной инициативы, как самостоятельный правовой институт и его значение в деятельности органов местного самоуправления. Автором анализируются варианты непосредственного и опосредованного участия органов местного самоуправления и объединений муниципальных образований в законотворческом процессе. В чем важность этого направления работы органов местного самоуправления при организации местного самоуправления, ответ на этот вопрос является ключевым в настоящей статье.

Ключевые слова: Юриспруденция, законотворчество, законодательство, инициатива, органы, местного, самоуправления, объединения, муниципальных, образований

По справедливому мнению профессора С.А. Авакьяна, законотворческий процесс – понятие многогранное. Это совокупность действий, охватывающих как зарождение идеи законопроекта и его подготовку, так и прохождение в парламенте государства законопроекта, превращение его в закон после подписания и обнародования главой государства¹.

Хорошо отрегулированный и должным образом закреплённый законотворческий процесс представляет собой ничто иное, как гарантию справедливого регулирования правовых отношений, возникающих в обществе.

Законодательный процесс в рамках тематики данной статьи рассматривается как деятельность уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по принятию законов.

Субъекты законодательной инициативы на федеральном уровне определены Конституцией Российской Федерации. Так, согласно статье 104 базового Закона право законодательной инициативы в Государственной Думе принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской

Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения. Органы местного самоуправления, а также объединения муниципальных образований в числе субъектов законодательной инициативы на федеральном уровне не значатся.

Вместе с тем, опосредовано, муниципалитеты вправе инициировать принятие даже федеральных законов, но опять-таки через обращение с соответствующей инициативой в региональный парламент. В случае одобрения данного предложения на региональном уровне в Государственную Думу ФС РФ законодательная инициатива будет направлена уже от регионального органа власти. При этом надо учитывать, что данная инициатива органов местного самоуправления должна быть оформлена надлежащим образом, а именно в виде проекта федерального закона с сопутствующими документами. В этой связи необходимо отметить мнение А.Н. Артамонова, что право на внесение предложений об издании, изменении или отмене какого-либо нормативного правового акта в региональный законодательный орган не может являться характеристикой права законодательной инициативы, поскольку вносить подобные предложения могут все заинтересованные лица, и не только, наделенные правом законодательной инициативы.²

Следует признать, что данная опосредованная возможность органов местного самоуправления инициировать законодательный процесс на федеральном уровне достаточ-

¹ С.А. Авакьян. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право, № 3, 2006.

² Артамонов А.Н. Реализация права законодательной инициативы в региональных парламентах // Конституционное и муниципальное право. 2012 № 4.

но маловероятна. Например, трудно себе представить, что региональный парламент, когда-либо одобрит инициативу с мест относительно внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, касающихся ограничения регионального вмешательства в формирование конкурсной комиссии для избрания сити-менеджера.

Что касается права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта Российской Федерации, то данные правоотношения регулируются статьей 6 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которая предоставляет данное право, в том числе представительным органам местного самоуправления.

В этой связи не совсем понятно, что имел в виду федеральный законодатель, закрепляя норму об участии представительных органов муниципальных образований в законотворческом процессе субъекта Российской Федерации – либо каждое муниципальное образование субъекта через свой представительный орган местного самоуправления имеет право участвовать в законотворчестве, либо какая-то часть всех представительных органов субъекта. Данный вопрос, по всей видимости, должен подробно регламентироваться в региональном законодательстве, начиная с Конституции (устава) субъекта РФ и заканчивая специальным законом, регламентирующим порядок осуществления права законодательной инициативы в каждом конкретном субъекте Федерации.

Согласно данным, приведённым в своей работе Курмановым М.М. и Хасановым М.Х., в некоторых субъектах Российской Федерации закреплена особая процедура реализации права законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований по внесению изменений, дополнений в конституцию (устав) субъекта Федерации. Так, например, в Амурской, Белгородской, Новгородской, Оренбургской областях, Ставропольском крае предусмотрена возможность групповой реализации законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований по внесению изменений, дополнений в конституцию (устав) субъекта Федерации только по инициативе не менее одной трети представительных органов муниципальных образований субъекта РФ или по инициативе не менее трёх представительных органов местного самоуправления (Липецкая область). В данных случаях представительные органы муниципальных образований лишены возможности реализации права законодательной инициативы, закреплённой в Федеральном законе от 6 октября 1999 г.³

³ Курманов М.М., Хасанов М.Х. О гарантиях участия представительных органов муниципальных образований в законодательном

Некоторые авторы, в том числе Чертков А.Н. в поста-тейном комментарии к Федеральному закону № 184-ФЗ отмечают, что правом законодательной инициативы наделены только представительные органы местного самоуправления. Оно не распространяется на главу муниципального образования или иные органы местного самоуправления. Данный подход позволяет осуществлять принцип разделения власти на муниципальном уровне⁴. Однако данное мнение достаточно спорно, поскольку перечень субъектов законодательной инициативы, установленный статьей 6 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не является закрытым и исчерпывающим. Вышеназванная статья Федерального закона № 184-ФЗ определяет, что Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам.

К примеру, в Оренбургской области, согласно статье 37 Устава (Основного закона) Оренбургской области право законодательной инициативы, помимо представительных органов местного самоуправления предоставлено главам муниципальных районов и городских округов. Данный подход представляется достаточно обоснованным, учитывая, что такая возможность глав муниципальных районов и городских округов значительно расширяет возможности местного самоуправления на уровне субъекта РФ и в итоге ведет к улучшению качества предоставляемых муниципальных услуг, а значит и к улучшению качества жизни населения. Однако нельзя признать обоснованной позицию региональных законодателей в части искусственного лишения права законодательной инициативы глав сельских и городских поселений, поскольку федеральное законодательство предоставляет такое право представительным органам всех типов муниципальных образований.

Следует отметить, что на практике, предоставленное главам муниципалитетов право законодательной инициативы значительно упрощает процедуру внесения и последующего рассмотрения законопроекта. Так, внесение законодательной инициативы представительным органом, как правило, оформляется решением данного органа, принятым на заседании в установленном порядке. В отношении главы муниципального образования срок принятия решения для направления законодательной инициативы значительно меньше, поскольку принятие

процессе субъекта Российской Федерации // Журнал российского права, № 8, 2005.

⁴ Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный), М.: Юстицинформ, 2006.

решения представительным органом значительно растянуто процедурными требованиями регламента представительного органа.

Нередко возникают случаи, когда в процессе обсуждения внесенной законодательной инициативы возникает необходимость уточнения внесенной редакции законопроекта, внесение поправок в её текст. При этом подготовка поправок и принятие решения о внесении их в законодательный орган субъекта Федерации осуществляется, как правило, в порядке, установленном для подготовки и принятия решений о внесении законопроектов. Например, именно такой порядок внесения поправок установлен статьей 7 Закона Оренбургской области от 04.09.1996 (в ред. от 17.12.2010) «О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Оренбургской области».

Таким образом, в случае если законопроект был внесен представительным органом муниципального образования, то для внесения поправки потребуются вновь созывать заседание представительного органа и принимать отдельное решение. На практике, учитывая сроки для подготовки заседаний, установленные регламентом, представительный орган может просто не успеть внести необходимую поправку.

Именно поэтому внесение законодательной инициативы главой муниципального образования гораздо предпочтительнее.

Помимо права органов местного самоуправления выступать с законодательной инициативой достаточно важным вопросом является предоставление аналогичного права объединениям муниципальных образований.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ в статьях 8, 66, 67 предусмотрел обязательность создания в каждом регионе совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, а также закрепил право объединения данных советов в единое общероссийское объединение муниципальных образований. Создание данных организаций является одной из форм межмуниципального сотрудничества, направленного на укрепление местного самоуправления. В числе целей создания общероссийского объединения Федеральный закон № 131-ФЗ определил – представление общих интересов муниципальных образований Российской Федерации в федеральных органах государственной власти.

Вместе с тем, даже признавая важность межмуниципального сотрудничества, предусматривая в императивном порядке создание региональных советов муниципальных образований, федеральный законодатель всё же не предоставил данным организациям права законодательной инициативы. Данное обстоятельство, на наш взгляд, негативным образом сказывается на развитии местного самоуправления, поскольку именно в этих общественных объединениях аккумулируется практика

муниципального развития, обсуждаются и уточняются проблемы, в том числе законодательства Российской Федерации, а также регионального законодательства о местном самоуправлении, вырабатываются конкретные предложения и рекомендации по решению сложившихся проблем местного самоуправления.

Следует отметить, что Указом Президента РФ от 22.10.1998 № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» Конгрессу было предоставлено право принимать участие в подготовке проектов федерального бюджета, федеральных законов, федеральных программ, иных нормативных актов по вопросам местного самоуправления. Однако с июня 2007 года данный Указ Президента РФ отменен и на базе Конгресса создан Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО). При этом право на разработку законопроектов за ОКМО законодательно не закреплено и фактически реализуется лишь посредством участия ОКМО в работе следующих совещательных органов:

- Совет при Президенте РФ по развитию местного самоуправления;
- Совет по местному самоуправлению при Председателе СФ РФ;
- Совет по местному самоуправлению при Председателе ГД РФ.

На наш взгляд ОКМО, как представитель интересов всего муниципального сообщества России, должен быть наделен более весомым правом в части внесения законодательных инициатив в федеральные органы государственной власти. Так, С.А. Авакьян предлагает, например, предоставить право общероссийским общественным объединениям в порядке своеобразной правотворческой инициативы готовить законопроекты и представлять их в профильные комитеты Государственной Думы. Комитет квалифицированно оценит законопроект. Если он будет отклонен, на этом все завершится. Но если комитет поддержит идею, тогда общественному объединению будет легче, поскольку оно отдаст свою идею в руки субъекта права законодательной инициативы (например, депутата, группы депутатов Государственной Думы), который в состоянии помочь законопроекту двигаться дальше.⁵

Целесообразность данного предложения подтверждается региональной практикой. В частности, в Оренбургской области право законодательной инициативы предоставлено Совету (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, объединяющему в своем составе практически все муниципальные образования Оренбургской области. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что в Оренбургской

⁵ Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

области местному самоуправлению придается огромное значение, так как в соответствии с Уставом Совета (ассоциации) муниципальных образований каждый член Совета (ассоциации) то есть каждое муниципальное образование любого уровня, будь то городской округ или сельское поселение, имеет право вносить на рассмотрение Совета (ассоциации) предложения о выступлении с законодательной инициативой в Законодательном Собрании Оренбургской области, и в случае поддержки данного предложения Общим Собранием Совета (ассоциации) либо Президиумом Совета (ассоциации) пакет документов о внесении изменений, либо принятии нового закона Оренбургской области может быть направлен и рассмотрен Законодательным Собранием Оренбургской области в общем порядке.

Следует отметить, что Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обходит стороной вопрос о праве органов местного самоуправления, а также региональных советов муниципальных образований на выдвижение законодательных инициатив. При этом предшествующий базовый закон о местном самоуправлении (Федеральный закон № 154-ФЗ) в статье 45 закреплял право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации. Кроме того, Закон № 154-ФЗ содержал гарантию обязательности рассмотрения обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым данные обращения направлены. На наш взгляд положения 154-го Закона в данной части должны быть воссозданы в действующем федеральном законе о местном самоуправлении. При этом право законодательной инициативы органов местного самоуправления, а также объединений муниципальных образований может быть ограничено вопросами, относящимися к вопросам местного значения, тем самым будет ограничена возможность чрезмерного влияния муниципалитетов на региональное законодательство.

Право законодательной инициативы в условиях провозглашенного Конституцией разделения уровней публичной власти на федеральный, региональный и муниципальный проявляется именно как взаимодействие данных уровней власти. При этом возможности участия органов государственной власти в муниципальном правотворческом процессе гораздо более ограничены, чем права органов местного самоуправления по участию в законодательном процессе. Сама возможность закрепления за органами государственной власти участия в муниципальном правотворческом

процессе достаточно спорна. В условиях сложившейся централизации власти и влияния региональных органов государственной власти на финансовое обеспечение муниципальных образований, предоставление региональным властям возможности внесения проектов муниципальных правовых актов может привести к огосударствлению местного самоуправления.

Таким образом, предоставление местному самоуправлению права законодательной инициативы является достаточно эффективным механизмом реализации интересов муниципальных образований, взаимодействия государственных и местных интересов и должно быть закреплено в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Библиография:

1. С.А. Авакьян. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право, № 3, 2006.
2. Артамонов А.Н. Реализация права законодательной инициативы в региональных парламентах // Конституционное и муниципальное право. 2012 № 4.
3. Курманов М.М., Хасанов М.Х. О гарантиях участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта Российской Федерации // Журнал российского права, № 8, 2005.
4. Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный), М.: Юстицинформ, 2006.

References (transliteration):

1. S.A. Avak'yan. Obshchestvennyy faktor v zakonotvorchestve: nekotorye problemy i predlozheniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, № 3, 2006.
2. Artamonov A.N. Realizatsiya prava zakonodatel'noy initsiativy v regional'nykh parlamentakh // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2012 № 4.
3. Kurmanov M.M., Khasanov M.Kh. O garantiyakh uchastiya predstavitel'nykh organov munitsipal'nykh obrazovaniy v zakonodatel'nom protsesse sub'ekta Rossiyskoy Federatsii // Zhurnal rossiyskogo prava, № 8, 2005.
4. Chertkov A.N. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii» (postatynyy), M.: Yustitsinform, 2006.