**УДК 342.537**

**Фомичева Ольга Анатольевна** *кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин, Московский финансово-юридический университет МФЮА, г. Орск, Россия*

**Право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как форма реализации конституционного права граждан на управление делами государства**

**Аннотация**. Участие местного самоуправления в законотворческом процессе парламентов в субъектах Российской Федерации является одной из форм народовластия. В статье показаны проблемы в реализации местного самоуправления собственных полномочий и предложены пути их преодоления для активного участия в региональном законотворческом процессе.

***Ключевые слова:*** местное самоуправление, органы, право, законотворческий процесс, законодательная инициатива, законопроект, парламент.

Принцип демократического государства получает свое развитие в возможности участия органов местного самоуправления в вопросах государственного значения через законотворческий процесс регионального парламента. Такое участие позволяет местному сообществу выразить свое мнение при принятии законов. В своих обращениях к Федеральному Собранию РФ Президент РФ[7, 8] призывал усилить роль местного самоуправления в законотворческом процессе, что будет способствовать обратной связи народа с государственной властью. Вместе с тем, право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как форма реализации конституционного права граждан на управление делами государства в настоящее время обусловлено некоторыми трудностями, в том числе в определении процедурного порядка такого участия.

Исключение местного самоуправления из статьи 104 Конституции РФ в качестве субъекта права законодательной инициативы в некоторой степени компенсируется их правом на реализацию региональной законодательной инициативы. Система органов местного самоуправления и другие правовые основы функционирования муниципальных образований установлена в специализированном законе[14]. Некоторой сложностью для органов местного самоуправления является то, что специализированный закон не содержит положения о порядке и механизмах реализации законодательной инициативы местным самоуправлением. Реализация законодательной инициативы является ключевым полномочием участия в законотворческом процессе, поскольку субъект права законодательной инициативы получает дальнейшие возможности по вовлечению в процесс рассмотрения законопроекта в парламенте (право на доклад, отзыв, участие в рабочей группе, и т.п.) [15]. Статус субъекта законодательной инициативы впоследствии позволяет принимать участие в процедурах по рассмотрению законопроекта в структурах регионального парламента. Поэтому следует именно в специальном законе для местного самоуправления закрепить полномочие органов муниципального образования на участие в законотворческом процессе через реализацию законодательной инициативы, которое впоследствии будет прописано в их уставах.

Не менее важным является вопрос определения пределов ведения местного самоуправления, в рамках которых они могут реализовать законодательную инициативу. Специалисты муниципального права часто рассматривают вопрос предмета ведения местного самоуправления в качестве неразрешенной проблемы на современном этапе развития института местного самоуправления[17]. Поэтому следует для местного самоуправления определить сферы предмета ведения и прописать их в уставах муниципальных образований, в рамках которых они могут реализовать право законодательной инициативы. По умолчанию местное самоуправление определяет предмет правового регулирования законотворческой идеи самостоятельно. По Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Вопрос определения субъектов права на реализацию законодательной инициативы местным самоуправлением является исключительной компетенцией субъектов Российской Федерации, которую они определяют самостоятельно.

Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г.[13] определяет в качестве субъекта права законодательной инициативы в региональном парламенте представительный орган местного самоуправления и такое предписание дублируется в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации.

Такая модель избрана в преимущественном большинстве субъектов. Более 2/3 субъектов Российской Федерации: в Алтайском крае, в г. Москве, в г. С. Петербурге, в Краснодарском крае, в Новосибирской области, в Тульской области, в Свердловской области, во Владимирской области, в Рязанской области, в Амурской области, в Мурманской области, в Вологодской области, в Красноярском крае, в Орловской области, в Омской области, в Челябинской области, в Омской области, в Воронежской области, в Нижегородской области, в Брянской области, в Сахалинской области, в Липецкой области, в Ивановской области, в Кировской области, в Костромской области, в Курганской области, в Кемеровской области, в Астраханской области, в Саратовской области, в Смоленской области, в Белгородской области, в Курской области, в Еврейской Автономной области, в Чукотском автономном округе, в Ямало-ненецком Автономном округе, в Ленинградской области, в Кабардино-Балкарской Республике, в Карачаево-Черкесской Республике, в Пензенской области, в Приморском крае, в Республике Башкортостан, в Республике Бурятия, в Республике Дагестан, в Республике Калмыкия, в Республике Марий Эл, в Республике Саха (Якутия),в Республике Северная Осетия-Алания, в Республике Татарстан, в Республике Тыва, Республике Ингушетия, в Республике Карелия, в Республике Хакасия, в Тюменской области, в Удмуртской Республике, в Республике Коми, в Чувашской Республике, в Хабаровском крае.

Дублирование положений федерального закона не только малоэффективно, но и порождает многоуровневые законотворческие инициативы. Так, в Хабаровском крае наряду с тем, что представительный орган муниципального района обладает правом законодательной инициативы в Законодательной Думе Хабаровского края. В свою очередь, предписывается возможность обратиться в представительный орган муниципального образования иных субъектов: инициативной группы граждан, депутатов, главы муниципального района, представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, органов территориального общественного самоуправления[9].

Многоуровневые законодательные инициативы в этом случае могут быть изменены, отклонены, не услышаны. Не исключается изменение законотворческой идеи, а на представительный орган возлагается несвойственное для данного органу бремя по рассмотрению правотворческих инициатив и преобразование их в законодательную инициативу.

В качестве перспективы видится необходимым расширить перечень субъектов реализации законодательной инициативы, что позволит использовать потенциал законотворческой инициативы, реализуемый на уровне органов местного самоуправления.

Наиболее эффективным является регламентация расширенного перечня субъектов права законодательной инициативы от муниципального образования. Так, наряду с представительными органами власти в Конституциях (Уставах) субъекта Российской Федерации в число органов, осуществляющих право законодательной инициативы, включается Совет (ассоциации) муниципальных образований. Такой способ осуществления законотворческой инициативы реализуется муниципальными образованиями в Алтайском крае, Волгоградской области, в Забайкальском крае, в Калининградской области, в Калужской области, в Камчатском крае, в Московской области, в Ненецком автономном округе, в Новгородской области, в Республике Мордовия, в Оренбургской области, Ставропольском крае, в Тамбовской области, в Ульяновской области. Наряду с представительными органами местного самоуправления устанавливаются главы муниципального образования, например: в уставах Иркутской области, Магаданской области, Оренбургской Области, Пермского края, Псковской области, Ростовской области, Самарской области, Тверской области, Томской области, Ярославской области,

Еще одной сложностью участия местного самоуправления в региональном законотворческом процессе является техническая возможность (а, вернее ее отсутствие) по составлению законопроекта и подготовке документов для его внесения в парламент. Для составления законопроекта следует обладать комплексом технических, юридических, лингвистических знаний, что становится нереальным для осуществления реализации права законодательной инициативы местным самоуправлением, даже при установлении таких полномочий в законодательстве.

Особенности в изложении требований к правилам составления текста законопроекта являются весомым аргументом для участия (или его отсутствия) в законотворческом процессе. В этой связи учеными предлагается введение конституционно-правовой ответственности за несоблюдение законотворческой техники на стадии подготовки и реализации законодательной инициативы[3; 6]. Разработка таких мер ответственности на практике еще преждевременны, поскольку эффективность законотворческих процедур зависит от множества факторов. И одним из таких факторов по обеспечению качественного законодательства остается участие общества в законотворческом процессе, которое обеспечивает прозрачность[1]. Поэтому именно на местное самоуправление как наиболее приближенное к населению институту народовластия, возлагается часть законотворческих полномочий.

Обратиться с предложением может каждый субъект права, но не каждое обращение получает свое развитие в законопроекте. Нужно обосновать законотворческую идею, составить законопроект и подготовить необходимые документы. В силу отсутствия у общества специальных знаний и умений по обоснованию и составлению законопроектов, такую работу необходимо возлагать на экспертов (профессионалов).

Проживание гражданина на определенной территории охвачено понятием «население». Для реализации населением своих предложений учреждаются органы местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления являются главными представителями населения, а структуру населения муниципального образования составляют граждане РФ, иностранные граждане (постоянно или временно находящиеся на территории РФ), а также лица без гражданства[2].

С точки зрения законодателя (следуя положениям закона № 184-ФЗ) представительный орган местного самоуправления способен реализовать законотворческую функцию, значит охватывает понятие «профессионал» для реализации возлагаемой на этот орган компетенции по реализации законодательной инициативы. Видимо поэтому некоторые представительные органы местного самоуправления (одновременно не обладая законодательной властью), на практике отождествляют себя с парламентами. Так, представительные органы местного самоуправления определяют процедуры, проводимые местными депутатами в качестве «парламентских» (парламентские слушания вводятся правовыми актами муниципального образования[10; 11; 12]). В правовом регулировании статуса представительного органа местного самоуправления не содержится запрета по установлению деятельности как «парламентской». Вместе с тем такое отождествление должно иметь только терминологическую характеристику, а не понятийное содержание категории «парламент» как органа с полномочиями законотворческой деятельности.

Органы местного самоуправления наделены правом законодательной инициативы в региональном законотворческом процессе. Круг субъектов законодательной инициативы на уровне местного самоуправления определен в федеральном законе[13] и расширен законодательным регулированием субъектов РФ (включение глав местного самоуправления, Советов (ассоциаций) муниципальных образований[5] и др. органов в числе субъектов законотворческого процесса).

Наряду с тем, что законодательство обеспечивает право на реализацию законодательной инициативы (хотя и со сложностями, указанными выше), практика реализации законодательной инициативы для органов местного самоуправления осуществляется с трудом. Представительные органы местного самоуправления являются обычными жителями муниципального образования, и только 10 % депутатов осуществляют деятельность на постоянной основе. Таким образом, основной состав депутатов определяют волю представляемого населения в роли депутатов – «общественников» [4]. Законотворческие инициативы представительного органа местного самоуправления, направляемые в региональный парламент, продиктованы жизненной практикой местных жителей муниципального образования.

Проблемой в реализации органами местного самоуправления законодательной инициативы остается отсутствие детализации процедурных правил и недостаток профессионализма в участии местного самоуправления в региональном законотворческом процессе. В этой связи на практике встречаются отказы в муниципальных законодательных инициативах, которые формируют нежелание отношение местного самоуправления участвовать в законотворческом процессе. Деятельность муниципальных служащих направлена на выполнение специализированной функции в собственных делах местного значения, и навыки законотворческой техники у муниципальных органов отсутствуют. Именно поэтому требуется помощь и поддержка для органов местного самоуправления, поскольку законотворческая идея может быть важна для парламента, но требует своего должного обоснования и дальнейшего составления в текст законопроекта. Учеными своевременно формулируются предложения[16, С.182, 185] о необходимости привлекать общественные палаты для взаимодействия органов местного самоуправления с региональным парламентом в целях обеспечения представительной демократии. Возможно, дальнейшее плодотворное сотрудничество общественных палат может помочь органам местного самоуправление развить формы участия в государственных вопросах.

**Библиографический список**:

1. Voermans W. and Napel H.- M. and Passchier R. Combining efficiency and transparency in legislative processes. The Theory and Practice of Legislation. 2015. № 3. Рр. 279-294.
2. Авдеев Д.А. Избиратели как источник власти, или Юридическое измерение категории «народ» // Современное право. 2015. № 11. С. 25 - 30.
3. Баев В.Г., Марченко А.Н., Мещерякова С.В. Качество нормативных правовых актов об ответственности законодательной власти за результаты своей деятельности // Современное право. 2016. № 3. С. 5 - 10.
4. Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица// Жур. росс. права. 2005. № 12. С.127-135.
5. Закон Оренбургской области от 14.03.2002 года № 455/380-II-ОЗ «О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области»// Южный Урал. 2002. С. 2 - 4.
6. Иванников И.А. К вопросу о справедливости и ответственности отдельных субъектов публичной власти //Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2020. № 2 (41). С. 21-26.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008// Российская газета. 2008. С. 3.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999 "Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)"// Российская газета. 1999, С. 3.
9. Решение Собрания депутатов Хабаровского муниципального района от 31 января 2006 года №123 (ред. от 23.04.2013 года) «Об утверждении Положения» // Вестник Хабаровского муниципального района Хабаровского края. 2006. № 1. Ст. 206.
10. Устав Ангарского муниципального образования Иркутской области: решение Думы Ангарского муниципального образования от 09.04.1996 года № 145 // Электронный ресурс: URL: http:// http://zakon-region.ru/angarsk/6214
11. Устав Качканарского городского округа Свердловской области: решение Качканарской городской Думы от 9 июня 2005 г. № 62. // Электронный ресурс: URL: http://17.admkgo.ru
12. Устав сельского поселения «Дульдурга» муниципального района Дульдургинский Забайкальского края: решение Совета сельского поселения «Дульдурга» от 02 сентября 2012 № 74 // Электронный ресурс: URL: http://спдульдурга.дульдургинск.забайкальскийкрай.рф.
13. Федер. закон от 6 окт.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
14. Федер. закон от 6 окт.2003 года № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
15. Фомичева О.А. Особенности участия в законотворческом процессе субъекта законодательной инициативы// Российский юридический журнал. 2020. № 3 (132). С. 64-69.
16. Храмушин В.В. Конституционно-правовые функции институтов представительной демократии в Российской Федерации: дисс… канд.юрид.наук. – Саратов, 2020. – 270 с.
17. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2 - 19.