

На правах рукописи

БЫЧКОВА ЕКАТЕРИНА ИГОРЕВНА

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН
КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ
В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 12.00.02 -
конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2011

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Челябинский юридический институт МВД России»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Соловьев Сергей Геннадьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Постовой Николай Васильевич

кандидат юридических наук, доцент
Фартыгин Алексей Леонидович

Ведущая организация:

Защита диссертации состоится «14» мая 2011 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «__» апреля 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

О.В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление сегодня неотъемлемая часть любого общества. Современные демократические государства давно признали достоинства местного самоуправления и отделили ему особое место в структуре власти. С помощью местного самоуправления граждане имеют возможность непосредственно участвовать в решении важнейших проблем своего общежития.

В российском законодательстве закреплены многочисленные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. Одной из таких форм является правотворческая инициатива граждан – относительно новое явление для российского законодательства и наиболее проблематичное в практической реализации и теоретической разработанности.

В условиях мирового финансового кризиса особое значение приобретает наличие механизма обратной связи между органами власти и населением. Мировой финансовый кризис способствовал развитию у граждан инициативности и желания помочь государству в борьбе с кризисными явлениями в российском обществе, что увеличило количество поступающих в органы власти обращений и, в частности, петиций с законодательными предложениями, которые по своему юридическому назначению стоят рядом с исследуемой правотворческой инициативой граждан.

Актуальность теме придает тот факт, что большое внимание последние годы уделяется степени активности и инициативности граждан на местах в выступлениях Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, который все чаще говорит о необходимости привлечения граждан и неправительственных организаций к законотворческому процессу на уровне местного самоуправления.

Так, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации от 05 ноября 2008 г. отмечая важное значение привлечения граждан к правотворчеству,

подчеркнул, что было бы полезным их обязательное участие в рассмотрении законопроектов, затрагивающих важнейшие для каждого человека вопросы: свободы человека, вопросы здоровья, вопросы собственности.

На современном этапе реформирования местного самоуправления в Российской Федерации наблюдается отдаленность органов местного самоуправления от населения. Организационно-правовые гарантии на осуществление местного самоуправления населением Российской Федерации реализуются не в полной мере, большинство форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, хотя и получили закрепление на федеральном, региональном и местном уровнях, на практике не действенны.

Важнейшей формой участия населения в осуществлении местного самоуправления является правотворческая инициатива граждан, которая впервые была закреплена Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако население по различным причинам не так активно пользуется данным ему правом как хотелось бы в силу многочисленных причин: отсутствие четко определенного механизма реализации правотворческой инициативы, недоверие населения к органам власти, правовой нигилизм граждан, не владение приемами юридической техники (знание которой необходимо при составлении проекта муниципального правового акта) и другие причины.

Имеющийся законодательный и научный потенциал правотворческой инициативы граждан сегодня используется недостаточно.

В науке муниципального права имеются труды ученых, занимающихся поиском решений сложившихся проблем, связанных с правотворческой инициативой граждан в нашей стране. Тем не менее, проблемы, связанные с реализацией права населения участвовать в осуществлении местного самоуправления путем внесения проектов муниципальных правовых актов по

вопросам местного значения, продолжают иметь место в муниципальных образованиях Российской Федерации и требуют комплексного изучения.

Исследование процесса формирования и развития правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления является одним из важнейших условий успешного функционирования данного правового явления. В этой связи практическая деятельность федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления требует разработки новых механизмов для повышения качества муниципальных услуг и социальных технологий вовлечения населения в местное самоуправление.

Можно констатировать, что в современной юридической литературе отсутствует разработанная концепция развития и совершенствования правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако, очевидно, что на данном этапе развития отечественной демократии, на местном уровне власти, существование целостной концепции является необходимым.

Все вышеуказанное подтверждает необходимость более глубокого теоретического осмысления правотворческой инициативой граждан именно как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и решения проблемы обеспечения эффективности ее реализации.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Выбор темы диссертационного исследования обусловлен состоянием ее разработанности.

В силу своей недостаточной теоретической проработанности правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления привлекает к себе внимание специалистов из различных отраслей юридической науки. Основные теоретические и практические аспекты правотворческой инициативы граждан рассматривались в трудах следующих ученых: С.А. Авакьяна,

А.С. Автономова, Ю.Н. Алистратова, Н.А. Антоновой, П.А. Астафичева, Д.В. Афиногенова, М.В. Баглай, Д.Н. Бахраха, В.М. Баранова, А.В. Безрукова, Н.С. Бондарь, А.С. Борисова, С.В. Бошно, А.С. Борисова, О.Н. Булакова, В.Н. Бутова, С.С. Важнова, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, И.В. Выдрина, А.Е. Гавришева, Ю.В. Герасименко, Н.И. Глазуновой, О.В. Дегтярева, А.А. Дворак, Ю.А. Дмитриева, И.А. Дубова, Т.Ю. Ермоловой, А.А. Жученко, Е.Р. Зайцеву, В.А. Затонского, А.А. Захарова, Н.А. Игнатюк, С.В. Кабышева, Е.В. Каменская, Н. Кейзеров, В.Ц. Кирова, В.Е. Козловой, А.Н. Кокотова, Н.П. Колдаевой, В.В. Комаровой, П.И. Кононова, С.В. Кочеткова, М.М. Кручая, М.А. Кузьмина, Э.Р. Курманова, О.Е. Кутафина, Л.В. Лазарева, А.Н. Лебедева, В.А. Лебедева, Э.Г. Лютикова, Н.В. Маклакова, А.В. Малько, Т.С. Масловской, А.Г. Мурашина, Р.Т. Мухаева, Е.А. Незнамова, П.И. Новгородцева, Л.А. Нудненко, Т.Г. Окминской, И.П. Окулич, А.С. Палазян, А.В. Петрова, Н.П. Поличка, Н.В. Руденко, В.Н. Синцова, И.А. Старостина, Б.А. Страшун, Н.Я. Соколова, В.А. Туманова, А.А. Уварова, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, С.Е. Чаннова, Г.Н. Чеботарева, В.И. Чехариной, М.Ф. Чудакова, Т.В. Цгоева, А.В. Шабанова, А.Н. Шаламова, Г.Х. Шахназарова, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шугриной, И.И. Шувалова, А.В. Юсупова, О.Н. Яницкого.

Однако, проблемы, связанные с правотворческой инициативой граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, получившие в последние годы большую актуальность, не нашли комплексного освещения в работах российских ученых. Встречающиеся публикации лишь фрагментарно обозначают проблемы, связанные с правотворческой инициативой граждан.

Правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления требует серьезного комплексного и всестороннего теоретического изучения в вопросах исследования исторических и теоретических основ правотворческой инициативы, механизма ее реализации, выявления причин, по которым реализация

правотворческой инициативы остается проблематичной и разработка конкретных путей их решения.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся между органами местного самоуправления и гражданами, проживающими на территории конкретного муниципального образования по вопросам осуществления правотворческой инициативы.

Предмет исследования включает в себя теоретические и организационные основы правотворческой инициативы граждан, а также нормативную основу, которую составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации, конституции, уставы и иные нормативные и правоприменительные акты органов власти субъектов Российской Федерации, нормативные акты органов местного самоуправления, зарубежные нормативно-правовые акты.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационной работы является исследование проблем, сложившихся в процессе реализации гражданами Российской Федерации правотворческой инициативы на муниципальном уровне власти, и разработка научно обоснованных предложений и рекомендаций, направленных на повышение уровня эффективности реализации данной процедуры, значимости и действенности в системе прав человека и гражданина.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих **задач**:

- исследовать историческую природу правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации и в зарубежных странах;
- проанализировать теоретические основы правотворческой инициативы граждан;
- изучить нормативную основу правотворческой инициативы граждан, и выработать основные направления ее совершенствования и практические предложения по ее улучшению;

- исследовать механизм реализации правотворческой инициативы гражданами Российской Федерации и разработать предложения и рекомендации по его совершенствованию;

- теоретически обобщить и осмыслить практические проблемы, возникающие при реализации правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, в целях составления рекомендаций по их устранению;

- сформировать предложения по обеспечению эффективности реализации правотворческой инициативы гражданами Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых в области конституционного, административного и муниципального права, использовались научные труды по общей теории права и государства, философии, социологии, муниципальному управлению и другие, таких авторов как С.С. Алексеев, В.С. Афанасьев, К.В. Арановский, В.К. Бабаев, А.А. Вешняков, В.Д. Губин, А.В. Иванченко, В.Я. Кикоть, В.А. Лазарев, М.Н. Марченко, В.С. Нерсисянц, Ю.М. Плотинский, А.Е. Постников, А.С. Прудников, А.А. Радугин, А.С. Саломаткин, С.Г. Соловьев, В.А. Толстик, В.И. Фадеев, В.Н. Хропанюк, А.П. Цыганков, В.Е. Чиркин, А.А. Югов.

Методологическую основу исследования составил комплекс многообразных современных и классических методов научного познания, применяемых в юридической науке и смежных с ней других общественных науках, в частности, общенаучные методы (диалектический, системный), а так же частнонаучные методы (системно-структурного анализа, сравнительного правоведения и историко-юридического анализа, технико-юридического метода).

Эмпирическую базу исследования составили конституции, уставы и иные нормативные и правоприменительные акты органов субъектов Российской Федерации по вопросам правотворческой инициативы граждан,

уставы муниципальных образований, нормативные и правоприменительные акты органов местного самоуправления, а так же практика применения конституционно-правовых и муниципально-правовых норм в сфере регулирования механизма реализации правотворческой инициативы граждан.

Научная новизна исследования состоит в том, что оно представляет собой авторскую концепцию совершенствования процедуры реализации правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Предпринята попытка комплексного исследования правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Наиболее значимыми результатами, характеризующими научную новизну исследования, являются: разработка дефиниции «правотворческая инициатива граждан» и обоснование необходимости его законодательного закрепления; обоснование тезиса о необходимости разграничивать правотворческую инициативу граждан как форму участия граждан в осуществлении местного самоуправления и как стадию правотворческого процесса; обоснование теоретического положения, согласно которому правотворческая инициатива граждан не является самостоятельным правовым институтом, а представляет собой комплекс правовых норм, регулирующих порядок внесения проекта муниципального правового акта по вопросам местного значения в компетентный орган местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления; обоснование необходимости принятия Федерального закона «О правотворческой инициативе граждан Российской Федерации».

Научную новизну диссертационного исследования конкретизируют следующие **основные положения, выносимые на защиту**:

1. Предложена концепция совершенствования понятийного аппарата правотворческой инициативы граждан, которая предполагает: законодательное закрепление понятия правотворческой инициативы граждан в статье 2 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в следующей редакции; понятийное отграничение правотворческой инициативы граждан от обращений граждан, петиций и других форм прямого волеизъявления граждан.

2. Разработана концепция совершенствования теоретической модели правотворческой инициативы граждан, в рамках которой предлагается: отнести правотворческую инициативу граждан к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления; считать правотворческую инициативу граждан как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления частью межотраслевого института «правотворческая инициатива», а не самостоятельным правовым институтом; провести разграничение правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении власти на местном уровне и как стадии правотворческого процесса;

3. Предлагается практическая модель совершенствования правового регулирования правотворческой инициативы граждан на федеральном уровне, в рамках которой обосновывается необходимость принятия Федерального закона «О правотворческой инициативе граждан в Российской Федерации», а так же внесение изменений в федеральное законодательство: конкретизировать круг субъектов правотворческой инициативы граждан; закрепить добровольность участия граждан в составе инициативной группы по внесению проекта муниципального правового акта; предусмотреть возможность повторного внесения проекта правового акта, если инициативной группе ранее было отказано в приеме документов; предусмотреть ответственность органов и должностных лиц за незаконный и не обоснованный отказ в регистрации правотворческой инициативы; обозначить предмет правотворческой инициативы. Кроме того, необходимо закрепить обязанность органов местного самоуправления принять нормативный правовой акт, регулирующий порядок реализации

правотворческой инициативы, и довести его до сведения жителей муниципального образования.

4. Предлагается совершенствовать правовое регулирование правотворческой инициативы граждан на муниципальном уровне. Необходимо: в муниципальных правовых актах о правотворческой инициативе граждан установить сроки регистрации инициативной группы, основания для отказа в регистрации инициативной группы и проекта правового акта, возможность повторного внесения проекта после устранения недостатков, определить дату начала сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы граждан; закрепить в муниципальных правовых актах о правотворческой инициативе граждан структуру проекта правового акта, обязательные реквизиты и правила оформления проекта; закрепить в муниципальных правовых актах о правотворческой инициативе граждан перечень документов и образцов их оформления, необходимых для регистрации инициативной группы граждан и проекта муниципального правового акта, вносимого в порядке реализации правотворческой инициативы граждан.

5. Доказано, что необходимо совершенствование механизма реализации правотворческой инициативы граждан, установление и законодательное закрепление единой процедуры реализации правотворческой инициативы граждан согласно следующим стадиям: формирование и регистрация инициативной группы; внесение и регистрация правотворческой инициативы; сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы; рассмотрение правотворческой инициативы органами и должностными лицами местного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что на основании проведенных исследований разработаны теоретико-методологические положения, на базе которых в диссертации изложены научно-обоснованные решения, направленные на совершенствование и

систематизацию правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Концептуальные подходы к муниципально-правовым проблемам, проанализированным в предлагаемой диссертации, непосредственно ориентированы на их дальнейшее практическое применение законодателями муниципальных образований при создании нормативных актов о правотворческой инициативе граждан.

Разработанные в диссертационном исследовании теоретические положения, выводы и практические рекомендации могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований по данной проблематике, в учебном процессе при преподавании дисциплин «Конституционное право России», «Муниципальное право» и в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования по специальностям «Юриспруденция».

Апробация и внедрение результатов исследования.

Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, содержащиеся в диссертации, обсуждались и одобрены на кафедре государственно-правовых дисциплин Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Челябинский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Ключевые моменты и основные теоретические положения диссертации нашли отражение в 19 изданных научных работах, в том числе в 3 статьях, опубликованных в ведущих научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией для публикации основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук, а также апробированы в выступлениях на научно-практических конференциях.

Материалы исследования внедрены и используются в процессе преподавания учебных дисциплин «Муниципальное право России» и

«Конституционное право России» в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Челябинский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет», Челябинском институте (филиале) Российского государственного торгово-экономического университета.

Материалы диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность Саргазинского сельского поселения Сосновского района Челябинской области и Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы и ее актуальность, показывается степень разработанности анализируемой в диссертации проблемы. Определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, методологическая основа. Указывается эмпирическая база проведенного исследования, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-правовые основы правотворческой инициативы граждан» состоит из двух параграфов и носит теоретический характер, раскрывается история развития отечественного законодательства о правотворческой инициативе граждан, а также особенности развития правотворческой инициативы граждан в зарубежных странах; проводится теоретико-правовое исследование правотворческой инициативы граждан, выделяются принципиальные особенности данной правовой конструкции,

определяются некоторые теоретические проблемы и предлагаются конструктивные пути их решения.

В первом параграфе «Генезис правотворческой инициативы граждан Российской Федерации как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления» рассматривается особенность развития правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации, проводится дифференциация исторических этапов становления правотворческой инициативы граждан в нашем государстве, а так же проводится исследование исторических особенностей развития правотворческой инициативы граждан в зарубежных странах.

Диссертантом проводится комплексный анализ истории развития правотворческой инициативы граждан, как в целом правового института, так и правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В результате анализа исторического развития отечественного и зарубежного законодательства о правотворческой инициативе граждан диссертант приходит к следующим основным выводам.

Правотворческая инициатива граждан была впервые законодательно закреплена и структурно представлена в зарубежных странах в Новое время, а в Российском государстве это произошло с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. Это говорит о том, что понятие и механизм реализации правотворческой инициативы граждан в зарубежных государствах сформировались гораздо раньше, чем в Российской Федерации, что обуславливает более четкую проработанность правотворческой инициативы граждан и более широкое применение ее за рубежом. Российским законодателям необходимо учитывать положительный опыт зарубежных государств в отношении регулирования правотворческой инициативы граждан.

Автором отмечается, что в зарубежном законодательстве под правотворческой инициативой граждан часто понимается внесение предложений, обращений, тогда как для российского законодательства более точным было бы представление о правотворческой инициативе граждан именно как о внесении проекта правового акта.

Правотворческая инициатива граждан в Российской Федерации закреплена на двух уровнях власти – региональном и местном, что представляется наиболее целесообразным и социально обусловленным для российской действительности и способствующим более успешному развитию отечественной демократии, тогда как в большинстве зарубежных стран правотворческая инициатива граждан закреплена в Конституции государства и является формой выражения народовластия на высшем уровне власти.

Второй параграф «Понятие, признаки и принципы правотворческой инициативы граждан Российской Федерации как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления» посвящен исследованию правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, формулируется понятие правотворческой инициативы граждан, выделяются основные признаки и принципы правотворческой инициативы граждан, проводится ее классификация.

Проведенный автором сравнительный анализ имеющихся в юридической литературе определений термина «правотворческая инициатива граждан» и его роли в участии населения в осуществлении местного самоуправления, позволил выявить концептуальные отличия в подходе ученых и законодателей к данному понятию и предложить универсальный подход к пониманию юридического смысла и социального значения рассматриваемой правовой конструкции с учетом особенностей правовой системы нашей страны.

Диссертант отмечает, что происходит смешение понятий «правотворческая инициатива граждан», «петиция», «обращения граждан» и других схожих по содержанию форм народовластия, что является недопустимым для юридической науки.

В целях систематизации муниципального законодательства о правотворческой инициативе граждан, целесообразно принятие основополагающего документа – Федерального закона «О правотворческой инициативе граждан Российской Федерации», назначением, которого стало бы более подробное регламентирование процедуры реализации правотворческой инициативы граждан и установление некоторых единых требований для всех муниципальных образований Российской Федерации;

Теоретически не продуманной является ситуация когда отсутствует законодательное отграничение правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и правотворческой инициативы как стадии правотворческого процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований;

В системе правовых актов ряда муниципальных образований правотворческая инициатива граждан не обоснованно регламентируется в одном правовом акте параллельно еще с несколькими формами народовластия на местах. Представляется, что такой способ закрепления правотворческой инициативы граждан может быть признан формальным, нарушающим права человека и гражданина, поэтому необходимо обязать муниципальные образования принимать правовые акты, регламентирующие правотворческую инициативу граждан, учитывая самостоятельность данного комплекса правовых норм как формы участия в осуществлении местного самоуправления;

Предлагается законодательно закрепить дефиницию «правотворческая инициатива граждан» в статье 2 Федерального закона от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изложить ее в следующей редакции: «правотворческая

инициатива граждан – это форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, которая заключается во внесении инициативной группой граждан, обладающих активным избирательным правом, проекта муниципального правового акта по вопросам местного значения в орган местного самоуправления или должностному лицу органа местного самоуправления, рассмотрение которого для них является обязательным и по результатам рассмотрения которого должно быть принято официальное мотивированное решение в письменной форме и доведено до сведения всех членов инициативной группы граждан».

Обосновывается положение, согласно которому правотворческая инициатива граждан как форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления не является собственно правовым институтом, а представляет собой комплекс правовых норм, некую правовую конструкцию.

Обосновывается необходимость четкого нормативного закрепления субъекта правотворческой инициативы граждан как инициативной группы граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в порядке, установленном правовым актом представительного органа муниципального образования.

Вторая глава «Основные направления совершенствования механизма правотворческой инициативы граждан» состоит из двух параграфов, где раскрываются особенности процедуры реализации правотворческой инициативы граждан, выявляются проблемы, сложившиеся в практике реализации правотворческой инициативы граждан. В главе выделены стадии реализации правотворческой инициативы граждан, определены особенности реализации стадий правотворческой инициативы граждан в различных муниципальных образованиях.

Первый параграф «Совершенствование правового регулирования правотворческой инициативы граждан» содержит анализ различных представлений в правовой литературе точек зрения на понятия «стадии

механизма правотворческой инициативы граждан», и на структуру стадий реализации правотворческой инициативы граждан, что позволило выделить наиболее универсальный вариант содержания стадий реализации правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Представляется крайне важным определить и унифицировать стадии реализации правотворческой инициативы граждан, обязательные для всех правотворческих инициатив граждан, которые предлагается отразить в Федеральном законе «О правотворческой инициативе граждан Российской Федерации».

Для успешной реализации населением правотворческой инициативы граждан федеральным законодательством, отмечает диссертант, должны быть закреплены гарантии:

- 1) добровольность участия в составе инициативной группы по внесению проекта муниципального правового акта;
- 2) возможность повторного внесения проекта муниципального правового акта, в случае отказа в регистрации правотворческой инициативы, внесенной впервые;
- 3) предусмотреть ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления за нарушение правил регистрации инициативной группы и правотворческой инициативы;
- 4) закрепить необходимость принятия к рассмотрению и регистрации проекта муниципального правового акта органами местного самоуправления и его должностными лицами.

Кроме того, автор пришел к выводу, что для совершенствования механизма реализации правотворческой инициативы граждан, необходимо предусмотреть ряд обязательных положений, которые должны получить отражение в муниципальных правовых актах о правотворческой инициативе граждан:

В правовых актах муниципальных образований о правотворческой

инициативе граждан должен быть определен количественный состав инициативной группы граждан, в процентном соотношении и определено квотирование числа подписей за проект правового акта.

Важным представляется закрепить перечень документов, необходимых для регистрации инициативной группы, образцы оформления которых, разместить в муниципальном правовом акте о правотворческой инициативе граждан.

В муниципальных правовых актах о правотворческой инициативе граждан необходимо предусмотреть основания отказа в регистрации инициативной группы, которыми должны стать:

- противоречие действующему законодательству Российской Федерации и субъекта Федерации;
- недостоверность протокола собрания граждан и сведений о численном составе инициативной группы, а также наличие нарушений при сборе подписей за проект правового акта;
- несоответствие вносимого проекта муниципального правового акта компетенции органов или должностных лиц;

В муниципальном правовом акте о правотворческой инициативе граждан должны быть определены некоторые сроки:

- сроки регистрации инициативной группы граждан по внесению проекта муниципального правового акта, которые определяются самостоятельно муниципалитетом, но не могут превышать 10 рабочих дней;
- обозначены основания определения даты начала и продолжительность сбора подписей за проект правового акта;
- сроки рассмотрения муниципального правового акта, внесенного в порядке правотворческой инициативы граждан и ответственность за нарушение сроков рассмотрения;
- сроки рассмотрения правотворческой инициативы и принятия решения о ее регистрации.

Органам местного самоуправления необходимо разработать образцы документов, выдаваемых инициативной группе при регистрации правотворческой инициативы граждан;

В муниципальном правовом акте о правотворческой инициативе граждан должны быть определены, на усмотрение местных органов власти, основания и сроки выдачи инициативной группе подписных листов, а также обязательные реквизиты подписного листа, закрепить количество необходимых подписей в поддержку инициативы;

В муниципальном правовом акте о правотворческой инициативе граждан должны быть перечислены возможные решения по результатам рассмотрения проекта правового акта, внесенного в порядке правотворческой инициативы граждан, которыми могут быть, например:

- о принятии проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы, к рассмотрению;
- о возвращении проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы, на доработку;
- о возвращении проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы без рассмотрения.

Во втором параграфе «Актуальные вопросы реализации правотворческой инициативы граждан» рассматриваются основные пути совершенствования процедуры реализации правотворческой инициативы граждан, предложены конкретные меры по обеспечению эффективности ее реализации.

Исследование механизма реализации правотворческой инициативы граждан с научно-практической стороны позволило сделать диссертанту выводы о необходимости ее организационно-правового совершенствования и обеспечения эффективности реализации правотворческой инициативы граждан. На основе анализа механизма реализации правотворческой инициативы граждан можно сформулировать следующие основные выводы.

Необходимо установить единый критерий исчисления количества членов инициативной группы по внесению проекта муниципального правового акта в порядке правотворческой инициативы граждан, и определения количества необходимых подписей, которые требуется собрать за проект муниципального правового акта, а также отказаться от исчисления в абсолютных числах.

В целях более детального урегулирования процесса реализации правотворческой инициативы граждан, в правовых актах муниципальных образований о правотворческой инициативе граждан предлагается закреплять требования к структуре и содержанию проекта муниципального правового акта.

Представляется важным закреплять в муниципальных правовых актах нормы о процессе создания и регистрации инициативной группы по внесению проекта муниципального правового акта, а также нормы регламентирующие процедуру сбора подписей за проект правового акта.

Диссертантом обосновывается точка зрения, согласно которой необходимо закрепить право на правотворческую инициативу в части внесения правовых актов в целом, а не только нормативных правовых актов.

Представляется целесообразным законодательное закрепление в муниципальных правовых актах о правотворческой инициативе граждан возможности участников инициативной группы на доработку внесенного ими проекта правового акта.

Требуют законодательного закрепления на местном уровне власти, сроки регистрации инициативной группы по внесению проекта муниципального правового акта, основания отказа в регистрации инициативной группы, закрепление которых будет гарантией реализации права граждан на правотворческую инициативу.

Автором отмечается, что не маловажной проблемой, связанной с реализацией правотворческой инициативой является низкая инициативность граждан, которые редко пользуются предоставленным им правом принимать

участие в жизни своего муниципального образования путем внесения на рассмотрение органам местного самоуправления или должностным лицам местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов, в связи с чем в исследовании предложены пути повышения уровня инициативности по внесению проекта муниципального правового акта в порядке правотворческой инициативы граждан.

В **заключении** диссертации подводятся итоги исследования и формируются некоторые практические рекомендации, которые воспроизведены в настоящем автореферате, намечены проблемы, нуждающиеся в более детальном научном осмыслении, обобщаются предложения по совершенствованию законодательства.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций

1. Проблемы реализации правотворческой инициативы граждан (на примере муниципальных образований Челябинской области) / Е.И. Бычкова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Сер. «Право». – Вып. 17. – 2009. – № 6 (139). – С. 69-72. – 0,3 п.л.

2. Проблемы теоретико-правового понимания правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / Е.И. Бычкова, С.Г. Соловьев // Современное право. – 2009. – № 12. – С. 38-41. – 0,2 п.л. (соавторство не разделено).

3. О некоторых проблемах регулирования правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в Российском муниципальном праве / Е.И. Бычкова, С.Г. Соловьев // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 61-64 – 0,2 п.л. (соавторство не разделено).

Монография, статьи, научные и иные публикации

4. Обращения граждан и правотворческая инициатива граждан как формы участия населения в осуществлении государственной власти и местного самоуправления: теоретико-правовые и исторические аспекты: монография / Е.И. Бычкова, И.Е. Попов – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2011. – 145 с. – 4,6 п.л. (соавторство не разделено).

5. Исторические основы института правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации / Е.И. Бычкова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2008 г. : материалы X международной научно-практической конференции (3-4 апреля 2008 г.). – Челябинск : Южно-Уральский государственный университет, 2008. – С. 210-212. – 0,2 п.л.

6. Правотворческая инициатива граждан в муниципальных образованиях Челябинской области / Е.И. Бычкова // Инновационные резервы повышения конкурентоспособности товаров и услуг : материалы региональной научно-практической конференции (28 марта 2008 г.). – Челябинск : Челябинский институт (филиал) Российского государственного торгово-экономического университета, 2008. – С. 347-348.– 0,2 п.л.

7. Институт правотворческой инициативы в странах мира / Е.И. Бычкова // Современные проблемы юридической науки. Материалы IV всероссийской с международным участием научно-практической конференции молодых исследователей (24-25 апреля 2008 г.) Часть 2. –

Челябинск: Южно-Уральский государственный университет, 2008. – С. 18-19.– 0,2 п.л.

8. Исторические основы института правотворческой инициативы граждан в зарубежных странах / Е.И. Бычкова // Юридическая теория и практика. – 2008. – № 2 (6). – С. 117-118. – 0,1 п.л.

9. Правотворческая инициатива граждан: исторические основы возникновения в зарубежных странах / Е.И. Бычкова // Исследование проблем и процессов социально-экономического развития региона в современных условиях : материалы региональной научно-практической конференции (13 марта 2009 г.). – Челябинск : Челябинский институт (филиал) Российского государственного торгово-экономического университета, 2009. – С. 201-204. – 0,3 п.л.

10. Правотворческая инициатива граждан как форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления: проблемы понятия и отграничения от смежных форм народовластия / Е.И. Бычкова // Современные проблемы юридической науки: материалы V международной научно-практической конференции молодых исследователей 6-7 мая 2009г. Часть 2. – Челябинск : Южно-Уральский государственный университет, 2009. – С. 25-27.– 0,1 п. л.

11. Проблемы понятия правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации / Е.И. Бычкова // Юридическая теория и практика. – 2009. – № 1 (7). – С. 4-6. – 0,2 п.л.

12. Правотворческая инициатива граждан как форма народовластия на местном уровне власти: проблемы понятия и социальное значение / Е.И. Бычкова // Проблемы современного российского права. Материалы международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых (15-16 мая 2009 г.). – Челябинск : Челябинский государственный университет, 2009. – С. 132-134. – 0,2 п.л.

13. О некоторых проблемах понятия правотворческой инициативы граждан и принципиальных отличиях от иных форм непосредственной

демократии на уровне местного самоуправления / Е.И. Бычкова // Социально-экономические, институционально-правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований: материалы VI международной научно-практической конференции. Миасс: Южно-уральский государственный университет, 2009. – С. 104-107. – 0,2 п.л.

14. Правотворческая инициатива граждан как форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления: некоторые проблемы понятия / Е.И. Бычкова // Актуальные проблемы развития России: социально-экономический, правовой и управленческий аспекты: материалы всероссийской студенческой научно-практической конференции (15 мая 2009 г.). – Челябинск : Уральская Академия государственной службы (Челябинский институт), 2009. – С. 140-143. – 0,2 п.л.

15. Теоретико-правовые проблемы отграничения правотворческой инициативы граждан от иных форм непосредственной демократии на уровне местного самоуправления / Е.И. Бычкова // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2009. – № 1. – С. 61-66. – 0,4 п.л.

16. Правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления: учебное пособие / Е.И. Бычкова. – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2009. – 98 с. – 5,1 п.л.

17. Муниципальное право как отрасль российского права: учебное пособие / Е.И. Бычкова, С.Г. Соловьев. – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2010. – 143 с. – 4,4 п.л. (соавторство не разделено).

18. Механизм правотворческой инициативы граждан: проблемы реализации / Е.И. Бычкова // Юридическая теория и практика. – 2010. – № 1. – С. 61-63. – 0,2 п.л.

19. Концепция совершенствования теоретико-правовой модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в

осуществлении местного самоуправления / Е.И. Бычкова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2010 : материалы XII международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 6 частях. (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2010 г.). – Челябинск : Изд-во ООО «Полиграф-Мастер», 2010. – С. 16-20. – 0,3 п.л.