

На правах рукописи

МИЖАРЕВА НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Специальность: 12.00.02. – конституционное право; муниципальное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2006

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека юридического факультета Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И.Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Хабибуллина Гульнара Рушановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
Мокрый Владимир Семенович

кандидат юридических наук
Ягудин Шакир Шахмедович

Ведущая организация: Государственное учреждение высшего профессионального образования «Саратовский государственный университет им. Н.Г.Чернышевского»

Защита состоится 8 декабря 2006 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета К. 212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И.Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г.Казань, ул.Кремлевская, д.18, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И.Ульянова-Ленина» (г.Казань, ул.Кремлевская, д.35)

Автореферат разослан 6 ноября 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р.Хабибуллина

1. Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года повлекло за собой ряд существенных преобразований в политической системе общества, включая вопросы организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований.

Переустройство низового уровня публичной власти в Российской Федерации не могло не отразиться и на взаимодействии представительных органов муниципальных образований с органами законодательной власти на федеральном и региональном уровнях.

В настоящее время одной из сфер совместной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований выступает законодательный процесс, регулирование которого осуществляется преимущественно федеральным законодательством.

Так, закрепление права законодательной инициативы представительного органа муниципальных образований предусмотрено в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).

Признание права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации за представительными органами муниципальных образований выдвигает целый ряд теоретических и практических проблем.

Итак, проблемы в области взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований при

осуществлении законодательной деятельности и досрочном прекращении полномочий представительных органов муниципальных образований все еще остаются актуальными и малоисследованными в российской правовой науке, особенно в свете принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), который вступает в силу в полном объеме с 1 января 2009 года.

Предлагаемый анализ особенностей участия представительных органов муниципальных образований в законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, а также оснований и порядка досрочного прекращения полномочий представительных органов местного самоуправления может быть во многом полезен в период проведения реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы характеризуется тем, что проблемы взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований в отечественной науке конституционного и муниципального права только начинают исследоваться.

При работе над диссертацией автор обращался к трудам российских ученых-юристов: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, С.В. Арбузова, П.А. Астафичева, И.В. Бабичева, И.Л. Бачило, В.И.Васильева, В.Д. Горобец, Д.А. Керимова, Е.М. Ковешникова, А.И. Ковлера, Ю.М. Козлова, А.Н. Кокотова, И.В. Котелевской, М.А. Краснова, М.М. Курманова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, Н.А. Михалевой, В.С. Мокрого, И.И. Овчинникова, Н.В. Постового, А.А. Сергеева, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, А.А. Уварова, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Шебанова, Н.В. Щербаковой, К.Ф. Шеремета, В.Е. Чиркина и других.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является изучение конституционно-правовых основ взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований и их дальнейшее совершенствование в субъектах Российской Федерации.

Реализация поставленной цели диссертационного исследования предполагает выполнение комплекса взаимосвязанных **задач**, в ряду которых наиболее значимыми являются:

- рассмотрение теоретических вопросов взаимодействия представительных органов государственной власти и муниципальных образований, включая исследование понятия «представительство» как отличительного признака отдельных государственных органов и органов местного самоуправления;

- характеристика организационно-правовых основ взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований;

- выявление особенностей федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в части регулирования вопросов участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе (федеральном, региональном);

- характеристика механизма реализации права законодательной инициативы представительных органов муниципальных образований в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

- определение гарантий участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта Российской Федерации;

- рассмотрение вопросов взаимодействия законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований при досрочном прекращении полномочий представительных органов муниципальных образований;

- анализ оснований и порядка досрочного прекращения полномочий представительных органов муниципальных образований;

- выработка практических рекомендаций по дальнейшему совершенствованию федерального и регионального законодательства в части урегулирования порядка досрочного прекращения полномочий представительных органов муниципальных образований.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при взаимодействии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований в рамках законодательного процесса, а также при досрочном прекращении полномочий представительных органов муниципальных образований.

Предметом исследования выступают нормы права в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве, конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, закрепляющие порядок взаимодействия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе, а также взаимодействие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований при досрочном прекращении полномочий представительных органов местного самоуправления.

Методологическая основа исследования. В качестве методологической основы настоящего исследования выступают общенаучные и частные методы познания: конкретно-исторический, социологический, формально-юридический, системно-структурный и сравнительно-правовой.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, конституции

(уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований.

Научная новизна исследования заключается в том, что право законодательной инициативы и досрочное прекращение полномочий как организационно-правовые формы взаимодействия представительных органов муниципальных образований с законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации не были изучены правовой наукой. Настоящая диссертация представляет собой одно из первых исследований в этой области конституционно-правовых отношений. Автором дается достаточно полный сравнительно-правовой анализ законодательства субъектов Российской Федерации.

Формулируются теоретические и практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе; по нормативно-правовому регулированию взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований при досрочном прекращении полномочий представительного органа местного самоуправления.

Научная новизна нашла отражение в **основных положениях**, выносимых на защиту:

1) представительство есть особый нормативно-установленный признак отдельных выборных коллегиальных органов государственной власти и местного самоуправления, основанный на их праве выступать и принимать общеобязательные решения от имени народа или местного населения;

2) представительство как качественный признак отдельных выборных коллегиальных органов государственной власти и местного самоуправления определяет содержание основных форм их взаимодействия: в законодательном процессе, связанном с реализацией основных полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти, посредством предоставления права законодательной инициативы; правоприменительном

процессе, связанном с исполнением принятых законов и иных нормативных правовых актов; в рамках процедуры досрочного прекращения полномочий, связанной с решением вопроса об ответственности представительного органа муниципального образования перед государством;

3) анализируя различные подходы отечественных ученых к определению понятия «право законодательной инициативы», диссертант излагает свою позицию по данному вопросу. Автор считает, что речь должна идти о двух аспектах данного понятия - материальном и процессуальном (процедурном): в первом случае право законодательной инициативы есть гарантированное законом право уполномоченных субъектов на внесение и рассмотрение законопроекта в законодательном органе; во втором – это совокупность приемов, методов и процедур реализации законодательной инициативы уполномоченными субъектами в законодательном органе;

4) правовое регулирование порядка осуществления права законодательной инициативы представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации должно иметь три уровня: федеральная законодательная власть должна определять порядок их участия в федеральном законодательном процессе; региональная законодательная власть – порядок их участия в региональном законодательном процессе, а также федеральном законодательном процессе в порядке реализации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации собственного права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации; представительный орган муниципального образования вправе разрабатывать и принимать в соответствии с законом субъекта Российской Федерации собственный муниципальный правовой акт о порядке осуществления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации;

5) эффективность реализации представительными органами муниципальных образований права законодательной инициативы возможна только при наличии законодательно установленных гарантий. Федеральный закон от 6 октября 1999

года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит одну норму - гарантию: провозглашает представительные органы муниципальных образований субъектами права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации и тем самым запрещает им отказывать в его реализации.

Существующий пробел вправе восполнить субъекты Российской Федерации путем принятия специального закона «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации»;

б) субъектам Российской Федерации необходимо развивать иные формы участия представительных органов муниципальных образований в региональном законодательном процессе, используя опыт отдельных законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов: передавать им на обсуждение законопроекты по вопросам, затрагивающим интересы муниципальных образований, регулирующим межбюджетные отношения, изменения границ муниципальных образований, административно-территориальное устройство (Костромская и Томская области); формировать совместные государственно-муниципальные структуры по отдельным вопросам (к примеру, Советы по вопросам государственной и муниципальной службы в Тверской области) либо по неопределенному кругу вопросов (например, Совет представительных органов муниципальных образований в Самарской области); формировать в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации депутатские группы в составе депутатов, избранных от союзов (ассоциаций) муниципальных образований;

7) предлагается закрепить в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федерации» и Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень основных форм взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований; в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - право законодательной инициативы представительных органов муниципальных образований и его гарантии.

Автор полагает, что на федеральном уровне должен быть принят отдельный федеральный закон, регламентирующий ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

Предлагается также внести изменение в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относительно процедуры самороспуска представительного органа муниципального образования в следующей редакции: решение о самороспуске должно приниматься двумя третями голосов от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования.

Практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы для совершенствования федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также в практической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований; в научно-исследовательской работе; в процессе преподавания курсов конституционного права, муниципального права, спецкурсов, при подготовке программ, методических рекомендаций и учебных пособий.

Апробация результатов исследования. Диссертация рецензировалась и обсуждалась на кафедре конституционного права и прав человека юридического факультета Казанского государственного университета.

Основные результаты исследования излагались на международной конференции, региональных научно-практических конференциях и семинарах, а также нашли свое отражение в научных публикациях автора.

Структура диссертации. Работа определена содержанием темы. Она состоит из введения, трех глав (семи параграфов), заключения и списка используемой литературы.

2. Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность и научная новизна избранной темы, сформулированы цели и задачи исследования, охарактеризовано состояние теоретической разработанности, определены методическая и правовая базы исследования, определена его теоретическая и практическая значимость.

В первой главе «Теоретико-правовые основы взаимодействия представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» исследуется представительство как качественный признак (свойство) отдельных органов государственной власти и местного самоуправления, определяется его роль в обеспечении их взаимодействия, анализируются правовые источники, регламентирующие взаимоотношения органов народного представительства в Российской Федерации в лице законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований.

В первом параграфе первой главы «Понятие представительства как особого признака отдельных государственных органов и органов муниципальных образований» дается анализ различных подходов к рассмотрению понятия «представительство» и предпринимается попытка охарактеризовать его в качестве особого свойства отдельных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

«Представительство» как родовое понятие лежит в основе многих близких терминов: «представительная власть», «представительный орган», «представительная система», каждый из которых имеет свое содержание и назначение.

Оно широко используется в различных отраслях права, однако, лишь в конституционном и муниципальном праве представительство, будучи непосредственно связанным с властеотношениями, является одной из фундаментальных категорий. В качестве субъектов властеотношений представительства выступают отдельные государственные органы и органы местного самоуправления; в субъектах Российской Федерации это – законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы муниципальных образований.

Представительство как качественный признак отдельных органов государственной власти и местного самоуправления закрепляется в источниках права. К примеру, Конституция Российской Федерации и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» называют законодательные органы субъектов Российской Федерации представительными органами государственной власти; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет в структуре органов местного самоуправления в качестве обязательных представительные органы муниципальных образований. Аналогичное положение наблюдается и в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Представительство как особый признак законодательных органов и представительных органов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации определяет совпадение большинства их характеристик, которые отмечаются в современной юридической литературе: особое место и ведущая роль в системе органов государственной власти и в системе органов местного самоуправления; особые организационно-правовые отношения представительных

органов государственной и муниципальной власти с избирателями; особое правовое положение представительных органов государственной власти и местного самоуправления; порядок их взаимоотношений с иными органами государственной власти и местного самоуправления; обсуждение и решение вопросов на началах коллегиальности и равенства прав их членов (представителей); наличие института основных полномочий для законодательных органов и института исключительной компетенции для представительных органов муниципальных образований; основной задачей органов представительства на соответствующем территориальном уровне организации власти являются законодательство, нормотворчество и некоторые другие.

Вместе с тем из всего многообразия нормативных характеристик наибольшее значение имеют выборность, коллегиальность и специфические взаимоотношения с избирателями, которые в совокупности обеспечивают их особое свойство (качество) - представительство.

Несмотря на черты сходства, представительство в системе местного самоуправления является более распространенным явлением, поскольку субъектами представительства в административно-территориальных единицах, помимо представительных органов муниципальных образований, выступают сходы граждан и советы муниципальных образований.

Во втором параграфе первой главы «Проблемы правового регулирования взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований» рассматриваются правовые источники, регулирующие организационно-правовые формы взаимоотношений законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований.

Поддержка местного самоуправления и определение стратегии его развития являются одним из главных направлений политики государства. Так, в соответствии с Основными положениями государственной политики в области

развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»¹, среди основных принципов государственной политики в области развития местного самоуправления названы принципы взаимодействия и сотрудничества федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики, всесторонней поддержки местного самоуправления со стороны государства.

Несколько ранее Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 года № 1251 была утверждена Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления². К основным задачам этой программы было отнесено: обеспечение разработки правовой основы для деятельности местного самоуправления, создающей условия для выполнения его функций; создание необходимых условий для формирования развитой системы местного самоуправления; обеспечение постепенного перехода от централизованного государственного управления к децентрализованному управлению путем передачи муниципальным образованиям полномочий и ресурсов для самостоятельного решения вопросов местного значения; отработка форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; обеспечение правовых, финансовых и ресурсных гарантий прав местного самоуправления. В целях реализации программы были названы такие формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, как: оказание научно-методической помощи органам местного самоуправления, организация подготовки кадров для работы в органах местного самоуправления, создание информационных сетей местного самоуправления, привлечение к сотрудничеству с государственными и муниципальными органами союзов и ассоциаций органов местного самоуправления. Реализации этих

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст.501.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 2. Ст.121.

программ в немалой степени способствует деятельность федеральных государственных и консультативных органов: Министерства регионального развития Российской Федерации; Совета руководителей органов местного самоуправления по проблемам экономической реформы при Правительстве Российской Федерации; Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации при Президенте Российской Федерации.

Однако названные нами нормативные правовые акты и структуры предназначены, во-первых, для решения стратегических задач развития местного самоуправления в Российской Федерации и, во-вторых, обеспечивают организацию постоянного взаимодействия преимущественно между исполнительными органами государственной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

В отличие от исполнительных органов государственной и муниципальной власти правовые основы взаимодействия представительных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составляют в основном законодательные источники. Это не только Конституция Российской Федерации 1993 г. и Европейская Хартия местного самоуправления, но и ряд федеральных законов: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и некоторые другие федеральные законодательные акты. В частности, в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ закрепляется право законодательной инициативы представительного органа местного самоуправления.

Право законодательной инициативы представительных органов муниципальных образований является предметом регулирования высших представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К примеру, законы, регламентирующие порядок обращения представительных и иных органов местного самоуправления с законодательной инициативой, приняты в Алтайском крае¹ (Закон Алтайского края от 9 сентября 1997 года № 43-ЗС «О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Алтайском краевом Совете народных депутатов»), Брянской² (Закон Брянской области от 10 декабря 1997 года № 32-ЗС «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу»), Волгоградской³ (Закон Волгоградской области от 17 июля 1996 года № 75-ОД «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в Волгоградской области») и Оренбургской⁴ (Закон Оренбургской области от 26 ноября 1999 года № 373/79-ОЗ «О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Оренбургской области») областях.

Среди иных организационно-правовых форм взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований называются: фракции депутатов, избранных в высшее представительное учреждение субъекта Российской Федерации от союзов (ассоциаций) муниципальных образований; верхняя палата законодательного (представительного) органа государственной власти; создание совместных государственно-муниципальных структур и некоторые другие.

¹ Алтайская правда. № 223. 24.10.1997.

² Брянский рабочий. № 5. 10.1.1998.

³ См. СПС Консультант Регион.

⁴ Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области от 4 августа 1996 года (18 заседание).

Глава вторая «Конституционно-правовые основы участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта Российской Федерации» посвящается характеристике особенностей представительных органов муниципальных образований как субъектов права законодательной инициативы.

Вторая глава объединяет три параграфа.

В первом параграфе второй главы «Представительные органы муниципальных образований как субъекты права законодательной инициативы» исследуются подходы и проблемы наделения представительных органов муниципальных образований правом законодательной инициативы.

Автор анализирует существующие мнения о содержании понятия «право законодательной инициативы» и делает вывод о том, что все они характеризуют его как разновидность материального права. Этому в немалой степени способствует и сам законодатель.

К примеру, ни Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ни Федеральный закон от 6 октября 2005г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривают особого механизма участия представительных органов местного самоуправления в рассмотрении законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации законопроектов, внесенных представительным органом муниципального образования.

В то же время, как показывает анализ большинства регламентов высших представительных учреждений субъектов Российской Федерации, порядок рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации законопроектов, вносимых представительными органами муниципальных образований, является в целом унифицированным, включает в себя несколько последовательных стадий:

- датой официального внесения проекта считается дата его регистрации в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

- после получения законопроекта председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации направляет его в профильные комитеты для ознакомления;

- затем определяется комитет, который назначается ответственным по проекту законодательного акта; в случае направления проекта в несколько комитетов председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с председателями соответствующих комитетов определяет ответственного по проекту законодательного акта из числа этих комитетов;

- при предварительном рассмотрении проекта закона на заседании комитета законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от имени представительных органов местного самоуправления законопроект представляет глава муниципального образования или уполномоченный этими органами представитель;

- проект нормативного правового акта, подготовленный ответственным комитетом к рассмотрению, и материалы к нему направляются председателю законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации для включения его в повестку дня заседания законодательного органа;

- обсуждение и принятие решений по законопроектам, вносимым представительными органами местного самоуправления, осуществляются в общем порядке законодательной деятельности, предусмотренном регламентом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

- принятый закон вступит в силу с момента его официального опубликования¹.

Во втором параграфе второй главы «Процедуры участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта Российской Федерации» дается характеристика организационно-правовых форм участия представительных органов местного самоуправления в законодательном процессе высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации.

Как известно, законодательный процесс осуществляется на двух уровнях: федеральном и субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне одним из основных субъектов права законодательной инициативы выступают законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на уровне отдельного субъекта – представительные органы муниципальных образований.

Прежде чем установить юридические процедуры участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе, автор обращается к выявлению содержания основных понятий – «законодательный процесс», «законодательная деятельность», «законотворческий процесс», «законотворчество», а также устанавливает их соотношение.

По мнению диссертанта, наиболее применимым для данного исследования является понятие «законодательный процесс», который объединяет в себе материальные и процессуальные компоненты.

Законодательный процесс, как любой юридический процесс, имеет свои стадии, каждую из которых составляют определенные правовые процедуры. Стадия законодательной инициативы и образующие ее юридические процедуры имеют существенное значение для представительных органов муниципальных образований как субъектов права законодательной инициативы.

¹ См. Закон Саратовской области от 5 сентября 1996 года «О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Саратовской области» / Информационный бюллетень Саратовской областной Думы. № 11.07.1997.

Анализ работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации свидетельствует о недостаточном учете законодательных инициатив муниципальных образований. Так, в среднем всего около 3% законопроектов, внесенных представительными органами муниципальных образований, становятся законами.

В качестве возможных путей повышения качества законопроектной работы представительных органов муниципальных образований следует признать:

- закрепление обязанности юридических служб законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации оказывать им правовое содействие (например, в определении предмета законодательного регулирования; предварительной правовой оценке их концептуальных положений; организации правовой экспертизы законопроектов, подготовленных к внесению; организации курсов для юристов представительных органов муниципальных образований по законодательной технике и т.п.);

- создание институтов и центров регионального законотворчества; разработка и принятие региональных программ повышения квалификации в сфере законотворчества и нормотворчества; закрепление в регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти процедур согласования законопроектов с представительными органами муниципальных образований;

- закрепление в законодательных актах субъектов Российской Федерации принципа ответственности государственных и муниципальных служащих, не обеспечивающих соблюдение подобных процедур.

В третьем параграфе второй главы «Гарантии участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта Российской Федерации» предпринята попытка определить те правовые гарантии, которые обеспечивают участие представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ограничивается установлением порядка принятия муниципальных правовых актов представительными органами и не закрепляет процедуры их участия в законодательном процессе субъекта Российской Федерации; следовательно, в нем не предусматриваются и соответствующие правовые гарантии. Подобный пробел в названном Федеральном законе позволяет субъектам Российской Федерации самостоятельно и в полной мере урегулировать этот вопрос.

Однако субъекты Российской Федерации также не уделяют должного внимания правовым гарантиям реализации права законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований. В качестве одной из причин, объясняющей такое положение, выступают, по мнению диссертанта, неполные теоретические представления о праве законодательной инициативы.

Как правило, под правом законодательной инициативы на уровне субъекта Российской Федерации понимают законодательно (конституционно) установленную, юридически значимую возможность компетентных субъектов вносить проекты законов субъектов Российской Федерации, а также предложения об их издании, изменении, отмене в законодательный орган субъекта Российской Федерации (Кочетков С.В.). Автор полагает, что речь должна идти не столько о «юридически значимой возможности», сколько о **«юридически обеспеченной возможности»** уполномоченных субъектов инициировать законодательный процесс в высшем представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Соответственно, проблема реализации права законодательной инициативы должна включать в себя не только определение форм, средств и порядка реализации данного права¹, но и **правовые средства его обеспечения**. Прежде чем предложить перечень правовых гарантий, обеспечивающих реализацию органами муниципальных образований права законодательной

¹Орлова А.Г. Реализация права законодательной инициативы в законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Материалы конференции «Конституция и законодательство». М., 29 октября 2003 г., С.304.

инициативы, региональному законодателю следует ответить на несколько вопросов.

Во-первых, насколько целесообразным было бы введение особого механизма реализации права законодательной инициативы для представительных органов муниципальных образований в силу их многочисленности и нескольких чтений, из которых складывается обсуждение и принятие закона в высшем представительном учреждении субъекта Российской Федерации? Данная проблема усложняется, если конституция (устав)

субъекта Российской Федерации предоставляет право законодательной инициативы иным органам и должностным лицам местного самоуправления.

Во-вторых, представительные органы муниципальных образований могут опосредовать законодательную инициативу иных органов и должностных лиц местного самоуправления. Вправе ли законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливать в этом вопросе какие-либо ограничения?

В-третьих, следует ли направлять проекты законов субъекта Российской Федерации в представительные органы муниципальных образований и учитывать их мнение при принятии законопроектов в первом и последующих чтениях законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации?

В-четвертых, должен ли федеральный законодатель гарантировать представительным органам муниципальных образований реализацию права законодательной инициативы, если последние вносят в законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации проекты федеральных законов?

Автор анализирует поставленные вопросы, используя законодательный и правоприменительный опыт следующих субъектов Российской Федерации:

Ярославской, Ростовской, Самарской, Белгородской, Нижегородской, Челябинской, Костромской, Тюменской, Смоленской, Брянской и Свердловской

областей, Пермского и Краснодарского края, Удмуртской Республики, Республики Коми, Республики Татарстан, Чувашской Республики и некоторых других субъектов.

Глава третья «Взаимодействие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований при досрочном прекращении их полномочий» раскрывает взаимоотношения высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований в правоохранительном конституционном правоотношении. Эта глава состоит из двух параграфов.

В первом параграфе третьей главы «Теоретические аспекты досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования» рассматриваются теоретические аспекты досрочного прекращения полномочий представительного органа местного самоуправления.

Институт досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования свидетельствует о том, что взаимоотношения между представительными органами местного самоуправления и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не исчерпываются исключительно сферой законотворчества и включают в себя вопросы юридической ответственности представительного органа.

В науке муниципального права вопрос о разновидности юридической ответственности представительного органа местного самоуправления перед государством является дискуссионным. Одни авторы полагают, что специфика оснований, процедуры, круг заинтересованных субъектов, источников регулирования и иных условий применения принудительных мер воздействия к органам и должностным лицам местного самоуправления позволяют говорить об обособлении и автономном статусе муниципально-правовой ответственности (Шугрина Е.С.), другие выводят правовое регулирование ответственности

органов и должностных лиц местного самоуправления за рамки собственно муниципального права (Выдрин И.В. Мялковский С.С.).

Автор присоединяется к точке зрения тех авторов, которые рассматривают ответственность представительных органов муниципальных образований перед государством в качестве конституционно-правовой.

Анализ статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и юридической литературы позволил диссертанту сформулировать ряд практических рекомендаций, направленных на совершенствование правовой регламентации ответственности представительных органов муниципальных образований перед государством:

- ввести процедуру обязательной и независимой экспертизы подготавливаемых проектов нормативных правовых актов представительных и иных органов местного самоуправления на предмет соответствия законодательству;

- ускорить разработку и принятие федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»;

- разработать и принять федеральный закон «О процедуре роспуска представительных органов местного самоуправления в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству».

Во втором параграфе третьей главы «Порядок досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования по решению законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации» анализируется юридическая процедура ответственности представительного органа местного самоуправления перед государством.

Правовое регулирование оснований и порядка привлечения органов местного самоуправления к юридической ответственности имеет свою историю.

Так, в период действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъекты Российской Федерации самостоятельно и в расширительном ключе подходили к закреплению данного института и его правовому последствию – досрочному прекращению полномочий представительных органов муниципальных образований. Отсутствие единства в законодательстве субъектов Российской Федерации привело к необходимости вмешательства Президиума Верховного Суда Российской Федерации, который в одном из своих решений сформулировал следующую правовую позицию по данному вопросу. Решение вопроса о привлечении к ответственности органа местного самоуправления перед государством зависит от двух составляющих: а) требуется защита прав граждан от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления; б) досрочное прекращение полномочий как разновидность ответственности должно быть соразмерно степени совершенного правонарушения и значимости защищаемых интересов.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и внесением в него изменений и дополнений 4 апреля 2004 года были скорректированы как основания, так и юридическая процедура привлечения органов местного самоуправления к ответственности перед государством.

Диссертант подробно исследует основания и порядок досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования (за исключением случая преобразования муниципального образования) в сравнении с правовыми основаниями и порядком прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации и правоприменительной практики позволил диссертанту сформулировать ряд практических выводов и предложений.

В заключении сформулированы основные выводы, полученные в результате проведенного диссертационного исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Курманов М.М., Мижарева Н. В. Проблемы исполнения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2005. №2. С.5-9.

Работы, опубликованные в иных изданиях

1. Курманов М.М., Мижарева Н. В. Проблемы исполнения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Законодательный орган субъекта Российской Федерации. Сборник некоторых статей. – Издательство «Таглитат» Института экономики, управления и права, 2006. С. 247-263.

2. Мижарева Н.В. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Право и жизнь. 2006. №5. С.18-19.

3. Хасанов М.Х., Мижарева Н.В., О гарантиях участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта Российской Федерации // Материалы международной научной конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» // Правоотношения и юридическая ответственность. Ч.1. - г. Тольятти: Волжский университет им. Татищева, 21-24 апреля 2005. С. 197-204.

*Отпечатано в типографии
управления «ТатАСУнефть» ОАО «Татнефть»
г. Альметьевск, ул. Мира 4.
Подписано в печать 04.11.2006
Заказ № 33589. Тираж 100 экз. Формат 42x30 ¼
Бумага офсетная. Печать - ризография*