

Чунихина Татьяна Николаевна

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ  
ГРАЖДАН КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В КРАСНОДАРСКОМ КРАЕ**

В статье дается анализ законодательства Краснодарского края о регулировании правотворческой инициативы граждан. Исследованы особенности региональных и муниципальных актов по данному вопросу. Отмечены недостатки и проблемы законодательного закрепления права граждан на участие в правотворчестве, делается вывод о необходимости устранения существующих пробелов, повышения эффективности правового регулирования этой формы непосредственной реализации права граждан на осуществление местного самоуправления.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2015/3-2/55.html](http://www.gramota.net/materials/3/2015/3-2/55.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и  
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2015. № 3 (53): в 3-х ч. Ч. II. С. 208-215. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2015/3-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2015/3-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [hist@gramota.net](mailto:hist@gramota.net)

Таким образом, в конце XIX – начале XX века, осуществляя военно-морское техническое сотрудничество с Францией, российское правительство и Морское министерство решали три проблемы. Во-первых, пополнение судового состава для усиления флота Тихого океана. Во-вторых, разработка и освоение производства новых видов военно-морской техники и вооружения. В-третьих, ознакомление российских специалистов с зарубежными техническими новинками и передовыми технологическими процессами их изготовления. Важную роль, как в решении этих проблем, так и в российско-французском военно-морском сотрудничестве, играл морской агент России во Франции капитан 2-го ранга Г. А. Епанчин. Помимо своих функциональных обязанностей ему приходилось выполнять отдельные поручения начальников почти всех учреждений Морского министерства. Вместе с тем, внешнеполитические события и внутривнутриполитическая обстановка в России в исследуемый период расширяли круг неспецифических задач, решаемых морским агентом.

*Список литературы*

1. **Российский государственный архив Военно-морского флота** (РГА ВМФ). Ф. 427. Оп. 1.
2. **РГА ВМФ**. Ф. 476. Оп. 1.
3. **Спиридович А. И.** Революционное движение в России. Пг.: Типография Штаба Отдельного корпуса жандармов, 1916. Вып. 2. Партия социалистов-революционеров и её предшественники. 193 с.
4. **Уколова И. П.** Исторические предпосылки формирования системы военно-технического сотрудничества с зарубежными странами и его информационного обеспечения // КЛИО. СПб., 2014. № 1. С. 100-104.
5. **Федулов С. В.** Советско-французское военно-техническое сотрудничество в области судостроения и вооружения в 1930-е годы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 3 (41). Ч. I. С. 170-174.

**ACTIVITY OF MARINE AGENT OF RUSSIA IN FRANCE IN INTEREST OF DOMESTIC FLEET AND MILITARY-TECHNICAL COOPERATION AT THE END OF THE XIX – THE BEGINNING OF THE XX CENTURY**

**Fedulov Sergei Valentinovich**, Ph. D. in History, Associate Professor  
*Mozhaisky Military Space Academy*  
*serg.val.fed.661000@yandex.ru*

A marine agent (attache) played an important role in the activity of each of the world sea powers. The Russian Empire was not an exception. The marine agents of the Russian Imperial Fleet were official representatives of the Ministry of the Sea of Russia in foreign, usually leading maritime countries. The article by the example of the marine agent in France Captain II rank G. A. Yepanchin shows the contribution of the outstanding representatives of Russia to the protection of the interests of the Navy of the Fatherland.

*Key words and phrases:* marine agent; shipbuilding program; General Directorate of Shipbuilding and Logistics; The General Naval Staff; battleship; cruiser; torpedo boat.

---

УДК 342

**Юридические науки**

*В статье дается анализ законодательства Краснодарского края о регулировании правотворческой инициативы граждан. Исследованы особенности региональных и муниципальных актов по данному вопросу. Отмечены недостатки и проблемы законодательного закрепления права граждан на участие в правотворчестве, делается вывод о необходимости устранения существующих пробелов, повышения эффективности правового регулирования этой формы непосредственной реализации права граждан на осуществление местного самоуправления.*

*Ключевые слова и фразы:* местное самоуправление; правотворчество; муниципальные правовые акты; правотворческая инициатива; проект муниципального правового акта.

**Чунихина Татьяна Николаевна**, к. полит. н., доцент  
*Кубанский государственный технологический университет*  
*tanithbook77@mail.ru*

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КРАСНОДАРСКОМ КРАЕ<sup>©</sup>**

Президент Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию в декабре 2013 года отметил: «...местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы

любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой; он также обратил внимание на необходимость поддержки гражданской активности на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни [23].

Одним из наиболее реальных механизмов осуществления права граждан на участие в решении вопросов своего общежития является возможность обращаться в местные органы власти с правотворческой инициативой. Данная процедура пока реализуется не в полной мере, как и большинство иных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Причинами неэффективности обратной связи между муниципалитетами и населением исследователи этой проблемы считают: отсутствие четко определенного механизма реализации правотворческой инициативы; недоверие населения к органам власти; правовой нигилизм граждан; невладение приемами юридической техники (знание которой необходимо при составлении проекта муниципального правового акта) [2, с. 3]; сложную подготовительную работу (трудности с подготовкой проекта муниципального правового акта, отвечающего всем требованиям, проведение работы по убеждению граждан в необходимости принятия такого акта, отсутствие законодательной регламентации финансового обеспечения) при совсем негарантированном положительном результате этой работы [11, с. 282-283]; неверие граждан в возможность своего прямого и эффективного участия в законодательном процессе; ...граждане не воспринимают себя потенциальными участниками законодательного процесса [26, с. 334].

Обратимся к анализу законодательства Краснодарского края, посвященному институту правотворческой инициативы. Нормативному регулированию этого вопроса посвящен целый пакет документов. Основной закон Краснодарского края в ч. 1 ст. 23 закрепляет, что порядок реализации права гражданской инициативы (коллегиального обращения) определяется настоящим Уставом и законами края в пределах полномочий, установленных федеральными законами [27]. Устав также определяет круг субъектов законодательной инициативы, правда только в Законодательном Собрании края, среди которых названы, не менее 100 тысяч избирателей края, подписавших надлежащим образом коллективное обращение (ч. 1 ст. 55).

Закон «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» [5] в ст. 19 устанавливает, что с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. А вот Закон «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» вообще не содержит указания на правотворческую инициативу граждан как способ принятия правовых актов [8]. Регламент Законодательного Собрания края определяет, что субъекты права законодательной инициативы определены Уставом края, а проекты законов, проекты постановлений, поправки к проектам законов Краснодарского края, исходящие от государственных органов Российской Федерации, государственных органов края, органов местного самоуправления, юридических лиц, граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в Законодательное Собрание путем обращения к субъектам права законодательной инициативы [25, ст. 69].

Общую характеристику порядку решения местных проблем дают уставы муниципальных образований. Как правило, это статья 15 главы муниципального устава – «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» (например, муниципальных образований: город Армавир [28], Славянский район [34], Кореновский район [33], Кавказский район [31] и др.), закрепляющая, что с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном специальным нормативным правовым актом соответствующего муниципалитета. Все уставы определяют, что минимальная численность устанавливается актами представительных органов муниципалитетов, но не может превышать трех процентов от числа жителей муниципального образования. Далее, абсолютно все уставы возлагают на органы местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, обязанность рассмотреть этот проект в течение трех месяцев со дня его внесения. А представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. Уставы муниципалитетов возлагают также обязанность местного представительного органа рассмотреть внесенный в порядке реализации гражданами правотворческой инициативы акт на открытом заседании. Принимаемое по результатам рассмотрения мотивированное решение должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его группы граждан. Этими положениями муниципальные уставы полностью копируют ст. 26 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10]. В уставах также закрепляется, что порядок реализации правотворческой инициативы граждан входит в компетенцию законодательного органа муниципального образования (например, Устав г. Краснодара в ст. 25 «Полномочия городской Думы Краснодара» устанавливает в ч. 2 п. 14 соответствующее правомочие, а в ст. 71 «Подготовка муниципальных правовых актов» среди субъектов правотворческой инициативы указывает инициативные группы граждан [30]). Регламент городской Думы Краснодара закрепляет за комитетом по вопросам местного самоуправления полномочие по участию в организации осуществления гражданами правотворческой инициативы (п. 4 ст. 24) [24].

На основе уставных норм муниципальные образования Краснодарского края разработали и приняли специальные правовые акты, определяющие порядок реализации правотворческой инициативы. Однако анализ этих правовых актов показывает, что все же имеет место ряд проблем, связанных как с правовым закреплением механизма реализации этого права, так и с процедурой осуществления. Проведем более подробное исследование правовой регламентации реализации правотворческой инициативы.

Из правовых актов муниципальных образований следует, что участие граждан в осуществлении правотворческой инициативы является свободным и добровольным (г. Краснодар [6]). Никто не вправе принуждать гражданина к участию или неучастию в осуществлении правотворческой инициативы. Решения представительных органов ряда муниципальных образований края содержат специальное указание на недопустимость каких-либо прямых и косвенных ограничений прав граждан на участие в осуществлении правотворческой инициативы в зависимости от каких-либо оснований: происхождения, социального или имущественного положения, расовой или национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных взглядов, рода и характера занятий, времени проживания в муниципальном образовании (г. Краснодар, Новотитаровское сельское поселение Динского района [19]).

Предмет правотворческой инициативы граждан в муниципальном законодательстве края определен следующим образом. В соответствии с решением городской Думы Краснодара, правотворческая инициатива может быть реализована в виде внесения проектов муниципальных правовых актов (проектов решений городской Думы Краснодара, проектов постановлений и распоряжений главы муниципального образования, а также проектов других муниципальных актов) и внесения изменений и дополнений в действующие муниципальные правовые акты либо признания их утратившими силу. Рамки предмета правотворческой инициативы граждан в актах других муниципальных образований очерчены несколько иначе. Так, в г. Новороссийске [20], Темрюкском районе [17] предметом правотворческой инициативы могут выступать: 1) проекты уставов муниципальных образований; 2) проекты правовых актов муниципального органа власти; 3) проекты правовых актов главы муниципального образования. В некоторых документах дается указание на проекты других правовых актов (Темрюкский район) [Там же]. Отдельно устанавливается, что вносимые проекты правовых актов могут быть проектами новых актов, проектами актов о внесении изменений и (или) дополнений в действующие муниципальные акты, об отмене или признании утратившими силу действующих правовых актов (г. Новороссийск, Темрюкский район). Не могут являться предметом правотворческой инициативы проекты муниципальных актов, область регулирования которых не относится к вопросам местного значения соответствующего муниципального образования (Темрюкский район, г. Новороссийск, Голубицкое сельское поселение [14]).

Обращает внимание то, что законодатель не включает в текст соответствующих документов нормы о содержательных пределах предмета правотворческой инициативы, т.е. о тех вопросах, которые не могут быть вынесены на рассмотрение в порядке реализации правотворческой инициативы. Вероятно, что вопросы должны быть аналогичны тем, которые не могут быть вынесены на референдум Российской Федерации и ее субъектов. В Законе . О референдумах в Краснодарском крае<sup>1</sup> особо оговаривается, что вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод; они не должны противоречить законодательству Российской Федерации, а вопросы местного референдума – федеральному и краевому законодательству. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Не рассматриваются вопросы: а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо отсрочке указанных выборов; б) о персональном составе органов местного самоуправления; в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении на должность и об освобождении от должности, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности; г) о принятии или об изменении муниципального бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования; д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения [9, ст. 5]. Целесообразно было бы включить в соответствующие правовые акты о порядке реализации правотворческой инициативы граждан ссылку на это положение краевого закона.

Другой проблемный аспект определения предмета правотворческой инициативы кроется в том, что граждане должны вносить свою инициативу в виде оформленного предложения – готового официального документа со всеми атрибутами (вводная часть – преамбула, статьи, параграфы, юридически грамотно составленный текст). Предполагается, что представители инициативной группы должны быть хорошо знакомы с правилами законодательной техники. На наш взгляд, рациональнее было бы включать в тексты правовых актов о правотворческой инициативе граждан примерную структуру проекта правового акта, его обязательные реквизиты и правила оформления либо давать ссылки на использование уже имеющихся правовых положений, например, на Методические правила подготовки и оформления правовых актов, принятых Законодательным Собранием края [3].

В законодательстве Краснодарского края не содержится нормы о представлении гражданами неформальной инициативы как общего пожелания, общих принципов решения возникших проблем, по которым должен принять окончательное решение муниципальный орган власти. Ведь внося предложения, инициаторы не были бы связаны строгими рамками требований к проекту правового акта как официальному документу, что могло бы позволить органам власти действительно и действенно реагировать на возникающие насущные потребности местного сообщества более оперативным способом.

Инициативная группа формируется на основе волеизъявления граждан по месту жительства, учебы, работы (г. Новороссийск, Темрюкский район, Мостовский район [16]), на собрании, конференции (собрании делегатов) (г. Краснодар). Право формирования инициативной группы может принадлежать также общественным объединениям (г. Краснодар, ст. Новотитаровская Динского района).

Членом инициативной группы может быть дееспособный гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18-ти лет, место жительства которого расположено в пределах соответствующего муниципального образования (г. Новороссийск). Иная формулировка устанавливается в акте г. Краснодара: «Совершеннолетний дееспособный гражданин РФ, обладающий избирательным правом, а также проживающий на территории муниципального образования» [6]. В положениях о порядке реализации правотворческой инициативы граждан Темрюкского района, Мостовского района, Голубицкого сельского поселения Темрюкского района конкретизируется вид избирательного права члена инициативной группы – «обладателей активным избирательным правом» (ч. 3 ст. 3 «Инициативная группа граждан») [14].

Минимальная численность инициативной группы граждан должна составлять 3% от числа жителей муниципального образования (г. Новороссийск, г. Горячий Ключ [29], г. Армавир [28], Калининский район [32], Туапсинский район [35], Голубицкое сельское поселение Темрюкского района, Краснострельское сельское поселение Темрюкского района [12]), не менее 300 человек (г. Краснодар), 1000 (Темрюкский район), 1500 (Мостовский район, Усть-Лабинский район) [18], 50 (Абинский район) [13], 3000 (город-курорт Анапа) [15]. Представляется, что более приемлем вариант с установлением точного числа граждан инициативной группы, поскольку ее представители в этом случае, как и представительный орган власти, освобождаются от необходимости определения точного процентного отношения. Интересен законопроект депутата Государственной Думы Д. И. Савельева об установлении количества граждан, которые могут выступить с правотворческой инициативой на муниципальном уровне<sup>1</sup>.

Акты городской Думы Краснодара, Совета Новотитаровского сельского поселения детализируют положение о порядке формирования инициативной группы. Решение о создании инициативной группы граждан принимается на собрании граждан, конференции граждан (собрании делегатов), на собраниях по месту жительства и (или) работы, а также общественными объединениями граждан и оформляется протоколом. После принятия решения о создании инициативной группы граждан большинством голосов принимается проект муниципального правового акта, а чем делается отметка в протоколе. Протокол подписывается председателем и секретарем. В протоколе также отображается список уполномоченных представителей инициативной группы, которые будут участвовать в обсуждении и рассмотрении проекта правового акта в органах власти. В Новотитаровском сельском поселении список уполномоченных представителей инициативной группы граждан составляется отдельно.

Кроме того, на инициативную группу в г. Краснодаре возлагается обязанность заблаговременно письменно проинформировать городскую Думу Краснодара, главу муниципального образования о дате, месте и времени проведения собрания (заседания). В станице Новотитаровской инициативная группа «... может заблаговременно письменно информировать Совет Новотитаровского сельского поселения Динского района о дате, месте и времени проведения собрания (заседания)» [19]. То есть в одном случае это обязанность инициативной группы, а в другом – право.

Представляется необходимым законодательно закрепить возможность инициативной группы проводить агитацию в поддержку выдвигаемой инициативы, а также заинтересованных лиц и организаций – против нее. Образцом может служить формулировка из правового акта Ясногорского сельского поселения: «Агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения собраний, встреч с жителями муниципального образования, дискуссий, распространения агитационных печатных материалов и иных законных форм и методов агитации» [22].

Также можно предложить оформить в положении о порядке реализации правотворческой инициативы граждан норму, детализирующую содержание протокола о проведении мероприятия по возбуждению процедуры этой инициативы. В нем должны быть указаны сведения о дате, времени, месте проведения собрания (конференции, схода); повестка собрания; решения, принятые по вопросам повестки собрания, и результаты голосования по ним; количество присутствующих на собрании членов инициативной группы; наименование проекта муниципального правового акта, вносимого на рассмотрение соответствующего органа местного самоуправления или должностного лица, с указанием органа или должностного лица, на рассмотрение которого представляются документы; адреса мест жительства уполномоченных представителей инициативной группы. Очень важно при создании инициативной группы определить ее членов, уполномоченных представлять группу при внесении и рассмотрении проекта муниципального правового акта. Отдельные муниципальные образования даже конкретизируют число таких представителей (не более 5-ти человек [21]).

Направляя проект документа в компетентный орган местного самоуправления, члены инициативной группы представляют также пакет документов, включающий: 1) пояснительную записку, содержащую обоснование необходимости принятия правового акта, его целей и основных положений; 2) финансово-экономическое обоснование в случае внесения проекта правового акта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат; 3) список инициативной группы (по законодательству г. Краснодара, список составляется в свободной форме, но обязательно должен включать фамилию, имя, отчество, серию и номер паспорта либо

<sup>1</sup> Д. И. Савельев предлагает следующие цифры: для сельского поселения – 3% жителей, обладающих избирательным правом; для городского поселения – 2,5% избирателей; для городского округа с численностью избирателей менее 100 тыс. чел. – 2%; для городского округа с численностью избирателей более 100 тыс. чел. с внутригородским делением или муниципалитета в составе города федерального значения – 1% жителей, обладающих избирательным правом. По мнению Д. И. Савельева, этот законопроект позволит жителям крупных городов выступать с правотворческими инициативами так же легко, как жителям небольших поселений [4].

документа, его заменяющего, адрес места жительства и подпись каждого члена инициативной группы); 4) сопроводительное письмо, содержащее перечень представленных документов с указанием количества листов, а также указанием докладчика по проекту в случае внесения проекта правового акта в представительный орган муниципального образования. Для проектов муниципальных правовых актов, предусматривающих осуществление расходов местного бюджета, установлено дополнительное требование: они могут быть внесены в представительный орган только при наличии заключения главы муниципального образования (г. Новороссийск).

В отдельных правовых актах муниципальных образований предусматривается также внесение протокола собрания (заседания), на котором было принято решение о создании инициативной группы граждан и был принят проект муниципального правового акта (г. Краснодар, станица Новотитаровская), а также список уполномоченных представителей инициативной группы (станция Новотитаровская).

Иной перечень документов устанавливает регламент городской Думы Краснодара. Помимо текста проекта решения, пояснительной записки, финансово-экономического обоснования необходимо представить перечень правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного решения, сравнительную таблицу (в случае внесения изменений в решения Думы), а также текст проекта решения и сопроводительных документов в электронном виде; если проект решения вносит изменения в муниципальный нормативно-правовой акт, также должна предоставляться электронная версия проекта актуальной редакции изменяемого акта [24, ст. 46]. Непосредственно в текст внесенного в Думу проекта решения должны быть включены положения о финансовых, материально-технических, организационных средствах для обеспечения выполнения решения; о сроках и ответственных за исполнение конкретных пунктов решения; о сроке и порядке вступления в силу; о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых решений в связи с принятием этого акта; об органе (лице), ответственном за осуществление контроля над выполнением данного решения. Никаких особых положений об упрощении требований к проектам правовых актов, представляемых в порядке реализации гражданами муниципального образования правотворческой инициативы, не содержится.

В муниципальных актах других субъектов Российской Федерации встречаются указания на необходимость представления одновременно с проектом муниципального правового акта и таких документов как справки о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования, справки, выданной уполномоченным структурным подразделением администрации муниципального образования, о численности жителей муниципального образования, обладающих активным избирательным правом на момент внесения проекта муниципального правового акта (г. Тобольск) [21, ст. 3].

Праву граждан на правотворческую инициативу соответствует обязанность муниципальных органов рассмотреть это предложение. Законодательство устанавливает, что в 10-дневный срок со дня получения соответствующим органом или должностным лицом местного самоуправления проекта муниципального правового акта и документов к нему проводится проверка правильности оформления предоставленных документов (г. Новороссийск, Абинский район) и достоверности содержащихся в них сведений (г. Краснодар, Темрюкский район, ст. Новотитаровская).

Указание на выборочность проверки не менее десяти процентов от собранных подписей содержится только в акте Новотитаровского сельского поселения. В нем же определено и право участия уполномоченных членов инициативной группы в рассмотрении документов. Однако ни в федеральных актах, ни в решениях муниципальных законодательных органов не обозначен порядок осуществления этой проверки. По мнению С. С. Болотина и В. И. Халина, отсутствие регламентации процедуры проверки дает возможность для различного рода «усмотрений» чиновников, что нередко приводит к соответствующим злоупотреблениям с их стороны и, как результат, к нарушению прав и свобод граждан [1, с. 28].

В случае нарушений требований муниципального законодательства представителям инициативной группы возвращается проект акта со всеми приложенными документами и выдается письменный мотивированный отказ (Темрюкский район, г. Новороссийск).

Муниципальным актом Краснодара устанавливается более сложная процедура рассмотрения и принятия проекта муниципального правового акта. Сначала проверяются сведения о членах инициативной группы. Выборочной проверке подлежат не менее десяти процентов от собранных подписей. Однако документ не разрешает такие вопросы как определение круга экспертов, пределы их компетенции, содержится лишь указание на соответствующий орган [6]. По результатам рассмотрения компетентный властный субъект готовит проект решения муниципального законодательного органа о регистрации инициативной группы, который затем рассматривается на заседании муниципального законодательного органа с обязательным участием представителей инициативной группы. Городская Дума может дать согласие либо отказ в регистрации инициативной группы. В случае дачи согласия датой регистрации инициативной группы является дата принятия соответствующего решения. Основанием для отказа в регистрации инициативной группы является нарушение федерального, регионального, муниципального законодательства, а также обнаружение в списке инициативной группы недостоверных сведений о членах инициативной группы, недостаточное количество подписей, наличие исправлений либо указание сведений, несоответствующих действительности. В случае отказа в регистрации инициативной группе выдается письменный мотивированный ответ, который может быть обжалован в суд. О возвращении пакета сопроводительных документов в решении городской Думы Краснодара не говорится.

Отказ в принятии документов не является препятствием для повторного внесения инициативной группой проекта муниципального правового акта в порядке реализации правотворческой инициативы при условии устранения нарушений, повлекших отказ.

В муниципальном законодательстве Краснодарского края отсутствует стадия сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы. Муниципальные акты других субъектов РФ дают указание на то, что после принятия и правового анализа документов, представленных компетентному органу или должностному лицу инициативной группой (если документы соответствуют требованиям), этим органом или должностным лицом выдаются образец подписного листа и регистрационное свидетельство на право сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы, а также детализируют процедуру сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы [22].

Стадия рассмотрения проекта правового акта должна быть осуществлена в трехмесячный срок со дня приема пакета документов. За 5 (в г. Новороссийске, Темрюкском районе, за 10 – в г. Краснодаре) дней до даты рассмотрения проекта соответствующим органом или должностным лицом инициативная группа уведомляется о дате и времени проведения заседания для изложения своей позиции. В г. Краснодаре – письменно. Если проект муниципального правового акта подлежит рассмотрению в законодательном органе, то он должен рассматриваться в открытом заседании с обязательным приглашением представителей инициативной группы граждан. Органами и должностными лицами местного самоуправления, порядок деятельности которых не предполагает коллегиального рассмотрения вопросов, рассмотрение правотворческой инициативы граждан осуществляется на личном приеме представителей инициативной группы.

По результатам рассмотрения правотворческой инициативы может быть принято решение: о принятии муниципального правового акта в предложенной редакции; о его принятии с учетом поправок; об отправлении проекта на доработку; об отказе в принятии. Решение по результатам рассмотрения правотворческой инициативы должно быть мотивированным и в случае отказа в принятии акта должно содержать основания такого отказа (г. Новороссийск). Возникает вопрос, если правотворческая инициатива посвящена актуальной проблеме, то какой субъект будет дорабатывать положения правового акта: сами инициаторы, либо представительный орган, либо определенный представительным органом профильный орган власти?

Результаты рассмотрения правотворческой инициативы граждан подлежат обязательному официальному опубликованию (обнародованию) в порядке, предусмотренном для опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, и должны быть официально в письменной форме доведены до сведения представителей инициативной группы граждан. Уполномоченные представители инициативной группы вправе обжаловать такое решение в порядке, установленном законодательством.

В ст. 5 Решения Думы Краснодара , Финансирование и материально-техническое обеспечение реализации правотворческой инициативы определено, что мероприятия, связанные с проверкой соблюдения законности при формировании инициативной группы граждан и внесении проекта муниципального правового акта в порядке правотворческой инициативы, а также с рассмотрением этого проекта, осуществляются за счет бюджетных средств, предусмотренных на эти цели [6].

В заключение следует особо отметить, что результативность, положительный эффект любой процедуры, позитивность любой деятельности, в том числе и правотворческой инициативы граждан, зависят от того, насколько детально она урегулирована, обеспечены юридические, организационные, материально-финансовые гарантии ее осуществления, рационально распределена компетенция ответственных за ее реализацию представителей властных структур. Проведенный анализ законодательной базы Краснодарского края и муниципальных образований позволяет сделать вывод, что система правовых актов нуждается в согласовании и корректировке для действенного участия жителей муниципалитетов в моделировании правовой системы, отвечающей потребностям развития муниципальных образований и интересам населения. Возможно, назревает необходимость в создании нового эффективного и реального механизма вовлечения населения в местное самоуправление для повышения качества оказываемых муниципальных услуг.

#### *Список литературы*

1. **Болотин С. С., Халин В. И.** Правотворческая инициатива граждан города Тюмени // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота, 2013. № 8 (75). С. 27-29.
2. **Бычкова Е. И.** Реализация правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: автореф. дисс. ... к.ю.н. Челябинск, 2011. 21 с.
3. **Методические правила подготовки и оформления правовых актов:** Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 18.04.2012 г. № 3212-П // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2012. № 54 (184).
4. **О внесении изменений в ст. 26 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (о регулировании минимальной численности групп граждан, выступающих с муниципальной правотворческой инициативой)** [Электронный ресурс]: Законопроект № 562854-6 от 08.07.2014 г. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=562854-6&02> (дата обращения: 17.10.2014).
5. **О местном самоуправлении в Краснодарском крае:** Закон Краснодарского края от 07.06.2004 г. № 707-КЗ // Кубанские новости. 2004. 26 июня.

6. **О порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании г. Краснодар:** Решение городской Думы Краснодара от 23.10.2007 г. № 31 п. 31 // Вестник органов местного самоуправления муниципального образования г. Краснодар. 2007. 15 ноября.
7. **О порядке реализации правотворческой инициативы граждан на территории муниципального образования г. Армавир:** Решение Армавирской городской Думы от 28.10.2010 г. № 102 // Армавирский собеседник. 2010. 16 ноября.
8. **О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края:** Закон Краснодарского края от 06.06.1995 г. № 7-КЗ // Кубанские новости. 1995. 21 июня.
9. **О референдумах в Краснодарском крае:** Закон Краснодарского края от 07.07.2004 г. № 717-КЗ // Кубанские новости. 2004. 26 июня.
10. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации:** Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября.
11. **Овчинников И. И., Писарев А. Н.** Муниципальное право России. М.: Эксмо, 2007. 410 с.
12. **Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в Краснострельском сельском поселении Темрюкского района:** Решение Совета Краснострельского сельского поселения Темрюкского района от 11.08.2006 г. № 59 // Тамань. 2006. 3 сентября.
13. **Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании Абинский район:** Решение Совета муниципального образования Абинский район от 30.08.2006 г. № 502-С // Восход. 2006. 11 сентября.
14. **Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании Голубицкое сельское поселение Темрюкского района:** Решение Совета Голубицкого сельского поселения Темрюкского района от 30.08.2006 г. № 64 // Тамань. 2006. 13 сентября.
15. **Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании город-курорт Анапа:** Решение Совета муниципального образования город-курорт Анапа от 25.08.2006 г. № 336 // Анапское черноморье. 2006. 6 сентября.
16. **Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании Мостовский район:** Решение Совета муниципального образования Мостовский район Краснодарского края от 29.11.2006 г. № 203 // Мостовские вести. 2006. 17 декабря.
17. **Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании Темрюкский район:** принято решением Совета муниципального образования Темрюкский район Краснодарского края от 27.10.2006 г. № 473 // Тамань. 2006. 9 ноября.
18. **Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании Усть-Лабинский район:** Решение совета муниципального образования Усть-Лабинский район от 25.08.2006 г. № 13 // Сельская новь. 2006. 9 сентября.
19. **Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в Новотитаровском сельском поселении Динского района:** Решение Совета Новотитаровского сельского поселения Динского района от 09.12.2009 г. № 21-05/02 // Трибуна. 2009. 26 декабря.
20. **Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан на территории муниципального образования город Новороссийск:** утверждено решением городской Думы муниципального образования г. Новороссийск от 19.09.2006 г. № 283 // Новороссийские вести. 2006. 1 октября.
21. **Положение о правотворческой инициативе граждан города Тобольска:** принято решением Тобольской городской Думы от 24.04.2006 г. № 134 // Тобольская правда. 2006. 13 мая.
22. **Положение о правотворческой инициативе граждан Ясногорского сельского поселения** [Электронный ресурс]: принято решением Совета народных депутатов Ясногорского сельского поселения Кемеровского муниципального района от 20.09.2013 г. № 16. URL: <http://yasnogorskoe.ru/documents/105.html> (дата обращения: 24.11.2014).
23. **Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 г.** // Российская газета. 2013. 13 декабря.
24. **Регламент городской Думы Краснодара:** принят решением городской Думы Краснодара от 24.11.2005 г. № 3 п. 6 // Краснодар. 2005. 9 декабря.
25. **Регламент Законодательного Собрания Краснодарского края:** Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 25.05.2011 г. № 2572-П // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2011. № 43 (173).
26. **Руденко В. Н.** Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для РФ и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. Екатеринбург, 2001. Вып. 2. С. 303-342.
27. **Устав Краснодарского края:** Закон Краснодарского края от 10.11.1993 г. № 17 п. 5 // Кубанские новости. 1993. 10 ноября.
28. **Устав муниципального образования город Армавир от 11.04.2014 г.** // Армавирский Собеседник. 2014. 21 мая.
29. **Устав муниципального образования город Горячий Ключ:** принят решением Совета муниципального образования город Горячий Ключ от 29.11.2011 г. № 96 // Вестник администрации города Горячий Ключ. 2011. № 15.
30. **Устав муниципального образования город Краснодар:** принят решением городской Думы Краснодара от 21.04.2011 г. № 11 // Краснодарские известия. 2011. 9 июня.
31. **Устав муниципального образования Кавказский район от 30.04.2014 г.** // Огни Кубани. 2014. 17 июня.
32. **Устав муниципального образования Калининский район:** принят решением Совета Калининского района от 28.10.2011 г. № 122 // Калининец. 2011. 10 декабря.
33. **Устав муниципального образования Кореновский район от 29.05.2014 г.** // Вестник органов местного самоуправления муниципального образования Кореновский район. 2014. № 11.
34. **Устав муниципального образования Славянский район от 04.06.2014 г.** // Заря Кубани. 2014. 3 июля.
35. **Устав муниципального образования Туапсинский район:** принят решением Совета муниципального образования Туапсинский район Краснодарского края от 30.05.2014 г. № 111 // Черноморье сегодня. 2014. 26 июня.



LEGISLATIVE REGULATION OF PROCEDURE OF CITIZENS' LAWMAKING  
INITIATIVE AS FORM OF POPULATION'S PARTICIPATION IN LOCAL  
GOVERNMENT IMPLEMENTATION IN KRASNODAR TERRITORY

Chunikhina Tat'yana Nikolaevna, Ph. D. in Political Sciences, Associate Professor  
Kuban State Technological University  
tanithbook77@mail.ru

The article analyzes the legislation of Krasnodar Territory on the regulation of the lawmaking initiative of citizens. The features of regional and municipal acts on this issue are studied. The author mentions the shortcomings and problems of citizens' legally enforceable right to participate in lawmaking, and makes conclusion about the need to address existing gaps, and to improve the efficiency of the legal regulation of this form of the immediate realization of citizens' right to local government implementation.

*Key words and phrases:* local government; lawmaking; municipal legal acts; lawmaking initiative; draft of municipal legal act.

УДК 316.4

**Социологические науки**

*Статья, обобщающая материалы социологических исследований 2001-2006 годов, посвящена рассмотрению общественного сознания населения Республики Марий Эл в аспекте его отношения к правовым реалиям социальной безопасности общества. Ее целью является изучение правовой рефлексии респондентов относительно их социальной безопасности на основе показателя «соблюдение/несоблюдение прав и свобод представителей различных этноцензовых групп».*

*Ключевые слова и фразы:* Республика Марий Эл; общественное сознание; межэтнические отношения; безопасность; правовая рефлексия.

**Шабыков Виталий Иванович**, к. филос. н.

Марийский научно-исследовательский институт языка, литературы и истории им. В. М. Васильева  
kudsebs@rambler.ru

**ПРАВОВАЯ РЕФЛЕКСИЯ СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ  
(ПО МАТЕРИАЛАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ НАЧАЛА XXI ВЕКА)**

В переходной ситуации социально-общественного развития чрезвычайно актуальным становится вопрос о социальной безопасности не только отдельной личности, но и цензовых групп, в которые обязательно входят индивиды. Каждый человек оказывается, привязанным или вовлеченным в те или иные рамки социальной стратификации. В условиях полиэтничного региона, каковым является и Республика Марий Эл (далее – РМЭ), особую значимость приобретают и разные социально-этнические интересы. Все вышесказанное актуализирует изучение социальной безопасности человека в сфере межцензовых (в том числе и межэтнических) отношений. Данная проблема до настоящего времени остается мало изученной как в теоретическом, так и практическом аспекте, как в региональном, так и общероссийском масштабе.

Уровень социальной безопасности человека в сфере межцензовых отношений в РМЭ может быть рассмотрен через разные социально-общественные индикаторы, среди которых важнейшее значение имеет соблюдение/несоблюдение прав и свобод представителей различных этноцензовых групп. Целью данной статьи является изучение правовой рефлексии респондентов относительно их социальной безопасности на материале социологических исследований начала XXI века. Субъективные оценки населением правовых реалий социальной безопасности общества выявлялись нами через анализ ответов респондентов на вопрос: «Чувствуете ли вы ущемление своих собственных прав и свобод в республике (по национальным мотивам)?». Ответы на этот вопрос будут рассмотрены нами в зависимости от следующих показателей: место жительства респондентов, этноцензовая принадлежность, гражданская идентичность, направление миграционных настроений респондентов, уровень материальной обеспеченности их семьи, предпочтения респондентов относительно национального коллектива для работы (учебы).

В целом, динамика общественной рефлексии правовых реалий социальной безопасности в РМЭ выглядит следующим образом: с 2001 по 2006 годы число респондентов, указавших на чувство ущемления их прав и свобод по национальным мотивам, уменьшилось на 3,9% (с 15,2% до 11,3%). Следует отметить, что такую динамическую картину определило, в основном, мнение жителей городов и поселков. В разрезе общественного сознания сельских жителей данный показатель не менялся, он неизменно оставался на одном и том же уровне – более 17%. Это было гораздо выше показателей по городу и поселку. Разница в правовых рефлексиях населения в зависимости от места жительства стала еще более зримой в 2006 году: об ущемлении