

ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

FORMS OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE IMPLEMENTATION OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT

A. Neustroev

Annotation

The article considers the forms of TOS, with the help of which citizens have the opportunity to influence the management of local Affairs and an approach to the classification of forms of public participation in the implementation of territorial public self-government in the Russian Federation. The author actualizes and justifies the ways of improving the use of the statutory forms of local government in practice of territorial bodies of local self-government. The proposed approach aims not only to the transformation of local government with the approval of the rights its beneficiary – associations of citizens, but also directed to the use of best practices and Russian experience in attracting the public to know the issues on the ground.

Keywords: forms of self-government, territorial self-government, territorial community.

Неустроев Александр Николаевич
Соискатель на получение степени
к.юр.н., зам. декана юр. фак. АНОО ВО
"Сахалинский гуманитарно-
технологический институт"

Аннотация

В статье рассмотрены формы ТОС, с помощью которых граждане имеют возможность влиять на управление местными делами и предложен подход к классификации форм участия населения в осуществлении территориального общественного самоуправления в Российской Федерации. Автор актуализирует и обосновывает направления совершенствования использования законодательно закрепленных форм местного самоуправления в практике органов территориального местного самоуправления. Предложенный подход направлен не только на трансформацию местного самоуправления благодаря утверждению прав его субъекта – объединений граждан, но и направлен на использование передового опыта и российской практики в привлечении общественности к известным вопросам на местах.

Ключевые слова:

Формы самоуправления, территориальное общественное самоуправление, территориальная громада.

Актуальность темы

Территориальное общественное самоуправление является формой привлечения граждан к участию в местном управлении, а потому должно рассматриваться как осуществление демократии на местном уровне.

В отличие от представлений о советской организации местной власти, где первоисточником властных функций был соответствующий совет, первичным элементом системы местного самоуправления признается территориальная община, которая осуществляет самоуправление в установленном порядке непосредственно и через своих представителей, которых она выбирает. Формы участия граждан в местном самоуправлении актуализируются благодаря формированию института ТОС, которые создают соответствующие организации. В связи с этим, логичным является выделение территориального самоуправления не в качестве одной из форм местного самоуправления, а как субъекта любого рода инициатив граждан, обращение в органы власти которых возможно только на основе коллектива, то есть территориального объединения граждан. Однако, практика использования такого подхода в современных российских условиях явля-

ется достаточно ограниченной, что актуализирует анализ и расширение форм участия территориальной громады в процессах самоуправления.

Анализ последних исследований. Вопросы правового регулирования различных форм местного самоуправления и территориального общественного самоуправления нашли свое отражение в трудах многих ученых и практиков таких, как В.И. Гончаров,

Н.В. Ларина, А.А. Ларичев, Е.С. Музычук и других. Вместе с тем следует отметить недостаточность аналитических наработок в вопросах определения эффективности их использования органами территориального общественного самоуправления актуализируют дальнейшие научные исследования.

Изложение основного материала

Право территориальной громады на самоуправление обеспечивается правом каждого гражданина Российской Федерации участвовать в местном самоуправлении. Основным нормативным актом, регулирующим указанные процессы, является Закон Российской Федерации "Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Закон формирует не только базовые принципы участия граждан в управлении МО, но и систематизирует формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении (см. Рис. 1).

Каждая из этих форм имеет еще и самостоятельное правовое регулирование. Напомним, что Статья 27 Закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет территориальное общественное самоуправление как вид самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Также в Законе указывается, что территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Формы участия граждан в местном самоуправлении актуализируются благодаря формированию института ТОС, которые создают соответствующие организации. Сельские, поселковые, городские, районные в городе (в

случае их создания) советы могут разрешать по инициативе жителей создавать сельские, поселковые, домовые, уличные, квартальные комитеты, комитеты общественного самоуправления в микрорайонах города – органы ТОС – и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества.

Органы самоорганизации населения действуют на основании Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации, Кабинета Министров Российской Федерации, центральных и местных органов исполнительной власти, решений соответствующих органов местного самоуправления, решений местного референдума, уставов территориальных общин, распоряжений сельского, поселкового, городского председателя, председателя районного в городе (в случае их создания) совета, изданных в пределах своих полномочий, положений об органах самоорганизации населения, решений собрания (конференции) жителей по месту проживания, которые их избрали.

Выполняется ключевое условие – формирование субъекта местного самоуправления, что является требованием законодателя при использовании любых форм



Рисунок 1. Формы участия граждан в территориальном самоуправлении [1].

осуществления управления на местах. Законодатель закрепил коллективное принятие решений в любой форме, подчеркивая демократическое начало процессов децентрализации власти.

В связи с этим, логичным является выделение территориального самоуправления не в качестве одной из форм местного самоуправления, а как субъекта любого рода инициатив граждан, обращение в органы власти которых возможно только на основе коллектива, то есть территориального объединения граждан.

В связи с вышесказанным, предлагается внести следующие изменения в Закон РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ст. 27 п. 7: к исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, кроме перечисленных в Законе, относится право ТОС выступать в качестве субъекта форм местного самоуправления.

Так как законодателем четко определено, что ТОС может принимать исключительно форму общественных организаций (в т.ч. с правом на коммерческую деятельность), то формы участия населения в осуществлении территориального общественного самоуправления в рамках предлагаемого инновационного подхода – это непосредственно формы местного самоуправления. Таким образом, предлагается дополнить Ст. 2 и опубликовать в новой редакции: "Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления и может выступать субъектом местного самоуправления для реализации всех форм, определенных в Главе 5 данного Закона", а именно:

1. Местный референдум

Территориальное общественное объединение может выступать с инициативой о проведении местного референдума. Правовая регламентация вопросов организации и проведения референдумов в России осуществляется согласно Конституции Российской Федерации (статья 3 п. 3, 32 п. 2, 84 п. "в"), Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации" [2]. Отдельные вопросы организации местных референдумов регламентируется также Законом Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [3].

2. Местные выборы

Одной из форм непосредственного осуществления

территориальными общинами сел, поселков, городов своих полномочий являются местные выборы. Проводятся они с целью формирования органов и избрания должностных лиц местного самоуправления.

В использовании данной формы в рамках осуществления ТОС вводится ограничение, так как выборы проводятся планомерно без проявления общественной инициативы. В свою очередь пере выборы / досрочные выборы могут (должны) быть инициированы гражданами муниципального объединения.

Для осознания и реализации своих прав по формированию органов местного самоуправления граждане должны быть обеспечены необходимой информацией по нормативному регулированию отношений, связанных с организацией и проведением выборов.

3. Общее собрание граждан

– по месту жительства (Статья 25. Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования; Статья 29. Собрание граждан)

Общее собрание граждан по месту жительства – это собрание всех или части жителей села (сел), поселка, города для решения вопросов местного значения [4]. Законодатель на сегодняшний день определил эту форму как ключевую для ТОС. Однако, при сохранении такого порядка общее собрание граждан по месту жительства является идентичным организации общественных объединений в рамках ТОС. Такой повтор / диспропорции может быть устранена при внесении соответствующих изменений (см. стр. 61–63 данного исследования).

Из статьи 130 Конституции Российской Федерации и статьи 25 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" следует, что порядок проведения общего собрания (схода) граждан по месту жительства определяется законом и уставом территориальной громады. Но до сих пор не принят закон, который бы урегулировал этот порядок. Поэтому руководствоваться при организации и проведении общего собрания необходимо пользоваться территориальным положением о собраниях граждан по месту жительства, что предопределяет возможность разрозненного регулирования участия граждан в территориальном общественном самоуправлении на территории РФ. Для ликвидации данного пробела необходимо внедрение Положения об общем собрании граждан по месту жительства.

4. Местные инициативы

Члены территориальной громады имеют право ини-

цировать рассмотрение в совете (в порядке местной инициативы) любого вопроса, отнесенного к ведению местного самоуправления. Такому инструменту местной демократии, как местные инициативы, посвящена статья 26 Закона Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации":

Конституция Российской Федерации (ст. 130 п. 2) определяет, что местное самоуправление осуществляется территориальной общиной как непосредственно, так и опосредованно через органы местного самоуправления (сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы).

Конкретизируя один из возможных способов непосредственного осуществления территориального общественного самоуправления, ст. 26 Закона Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляет право членов территориальной громады инициировать рассмотрение в совете (в порядке местной инициативы) любого вопроса, отнесенного к ведению местного самоуправления. Таким образом, ст. 26 фактически расширяет перечень субъектов, имеющих право внесения вопросов на рассмотрение сессии совета, который определен ст. 46 этого же закона.

Обратим внимание, что Закон на основании статьи 26 в качестве субъекта и носителя местной инициативы определяет инициативную группу. То есть предполагается, что представительный орган самоуправления (совет) будет иметь дело при подготовке к рассмотрению и рассмотрению вопроса местной инициативы с конкретной инициативной группой граждан – членов территориальной громады. Однако, обучение граждан и их подготовка к осуществлению данной инициативы законодателем не определена.

Итак, действенность механизма местных инициатив существенно зависит от беспристрастного отношения представителей местного органа самоуправления к этому инструменту, от их настроения на служение обществу и сотрудничество с ним, от процедурно предусмотренных возможностей решения инициированного вопроса. Поэтому, при утверждении порядка реализации права на правотворческую инициативу граждан, целесообразно предусмотреть процедуры предварительных консультаций, согласования и доработки предложений вместе с инициативной группой к рассмотрению вопроса местной инициативы на сессии совета. Однако, в условиях функционирования существующей структуры муниципального управления кадрового резерва для выполнения данных задач не предусмотрено.

5. Общественные слушания

Территориальная община (в т.ч. общественные объединения граждан в рамках ТОС) имеет право инициировать / проводить общественные слушания (Статья 28. Публичные слушания Закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), которые являются одним из механизмов согласования интересов различных групп, демонстрирующих заинтересованность в решении той или иной проблемы, которая представляет общественный интерес. "Общественные слушания являются одним из наиболее древних и самых эффективных средств привлечения общественности к процессу управления государством" [6]. До недавнего времени это был единственный механизм общественного участия. Во многих демократических странах мира общественные слушания являются той исключительной формой привлечения общественности к процессу принятия управленческих решений, которой требуют законодательство.

Такому инструменту местной демократии, как публичные слушания, посвящена статья 28 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Закон дает общее определение понятия и устанавливает некоторые регламентные нормы по проведению слушаний. В частности, установлено, что общественные слушания должны проводиться не реже одного раза в год. Это подчеркивает важность этой формы непосредственного участия территориальных общин в управлении местными делами. Слушания должны проходить в форме встреч членов территориальной громады с депутатами соответствующего совета и должностными лицами местного самоуправления. Закон предоставляет право членам территориальной громады во время слушаний заслушивать отчеты депутатов соответствующих советов об их работе в целом или по какому-то конкретному вопросу, а также нарушать проблемы и вносить предложения по вопросам местного значения, относящихся к ведению местного самоуправления.

Предметом общественных слушаний в соответствии с Законом являются вопросы местного значения, относящихся к ведению местного самоуправления. Границы ведения местного самоуправления устанавливаются Конституцией Российской Федерации и другими законами. Кроме того, следует иметь в виду, что в России есть уже более 100 законодательных актов, которые так или иначе касаются полномочий местного самоуправления.

Предложения, которые вносятся по результатам общественных слушаний, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления. Эта норма существенно усиливает значение общественных слушаний и роли территориальной громады в решении

важных местных вопросов. Реагирование на вопросы, затронутые участниками слушаний, и выдвинутые ими предложения со стороны руководящих лиц территориальной громады является показателем эффективности слушаний, их действенности.

Вместе с тем, Закон не показывает порядок организации и проведения общественных слушаний, предоставляя право регулировать эти вопросы самой территориальной общине. Пункт 4 статьи 28 прямо указывает, что урегулирование особенностей применения инструмента общественных слушаний в условиях каждой конкретной громады должно быть в Уставе территориальной громады. Вместе с тем, закон не обязывает территориальные громады иметь свои уставы, а лишь предоставляет им такое право (п.2 ст.4 Закона). Поэтому, в случае отсутствия Устава территориальной громады или на период до принятия может быть разработан и принят такой местный нормативный акт, как Положение об общественных слушаниях. Для усиления роли общественных слушаний как инструмента активизации граждан и становления местной демократии Положения о публичных слушаниях лучше утверждать на сессии соответствующего совета. Впоследствии, после апробации, Положения о публичных слушаниях должно быть включено непосредственно в текст Устава, или как дополнение к нему.

Для достижения названных целей для участия в общественных слушаниях целесообразно привлекать опытных и наиболее информированных работников соответствующих служб (возможно и тех, кто уже не работает в этой сфере, но имеет большой опыт и авторитет), специалистов (экспертов) по вопросам, которые являются темой слушаний; представителей общественных организаций, местных отделений политических партий, органов самоорганизации населения, средств массовой информации, других заинтересованных категорий населения.

6. Конференция граждан (собрание делегатов) (Статья 30)

Статья 31 Конституции Российской Федерации предоставляет гражданам право собираться и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации, о проведении которых заблаговременно оповещаются органы исполнительной власти или орган местного самоуправления. Эти формы реализации гражданами права на участие в местном самоуправлении имеют особое значение для привлечения внимания органов территориального общественного самоуправления к актуальным проблемам политического, социально-экономического развития, экологическим проблемам и пр., которые требуют немедленного рассмотрения и решения.

Однако, Законом РФ "Об общих принципах организа-

ции местного самоуправления в Российской Федерации" определено право территориальной громады исключительно на проведение конференций по актуальным вопросам. В связи с этим, предлагается признать право граждан на массовые собрания, демонстрации, пикетирование и другие подобные акции, которые оказывают представительным и исполнительным органам местного самоуправления помощь в определении общественного мнения. Для этого Ст. 30 вышеуказанного Закона предлагается дополнить ч. 1 следующим определением: "В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов), в т.ч. в форме массовых собраний".

7. Опрос граждан (Статья 31)

Изучение общественного мнения, как форма опосредованного привлечения граждан к законодательному процессу, характеризуется наличием значительного количества разнообразных форм, которые имеют более или менее длинную историю своего применения. Древнейшей формой является проведение плебисцитов, тогда как проведение социологических исследований и наблюдений, введение специальных рубрик в печатных и электронных средствах массовой информации, проведение экспресс-анализа комментариев, отзывов, интервью, других материалов в прессе, на радио и телевидении для определения позиции различных социальных групп и т.п. – изобретением периода активного развития информационных технологий [7].

Изучение общественного мнения в контексте законодательного процесса позволяет выяснить позицию основных заинтересованных сторон о возможных путях решения проблемы, стоящей перед законодателем, предсказать реакцию общественности на принимаемые решения, спрогнозировать уровень восприятия гражданами предлагаемых новаций. Кроме того, оно может помочь выработать предложения и решения, которые вызревают в обществе, а также найти самые болезненные проблемы, требующие неотложного урегулирования. Установление прав в реализации гражданами этого права должно найти свое отражение в рамках регулирования основных субъектов самоуправления – территориальных общественных громад. В связи с этим, предлагается дополнить п. 4 Ст. 31:

"Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, территори-

альной общественной организации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации".

8. Другие формы

– непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (Статья 33).

Особое место среди форм реализации гражданами права участвовать в местном самоуправлении занимает закрепленное статьей 33 Конституции Российской Федерации право направлять индивидуальные и коллективные письменные обращения или лично обращаться в органы местного самоуправления, к должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок.

Как свидетельствует толкование вышеприведенной нормы Конституции, обращения граждан, как институт прямой демократии и самостоятельная форма осуществления гражданами права на участие в местном самоуправлении, имеет универсальный характер. Они дают гражданам, в том числе от имени территориального общественного объединения, возможность косвенно участвовать в определении приоритетных задач и направлении работы органов местного самоуправления, в разработке проектов их решений, в контроле за их деятельностью.

В Российской Федерации право такого рода инициативы стало возможным даже в электронном виде благодаря запуску проекта "Российская общественная инициатива" [8].

Обращение граждан является важным источником информации о интересах населения и одновременно средством отстаивания гражданами своих прав и законных интересов и восстановления их в случае нарушений со стороны местного самоуправления. Однако, законодательная деятельность остается вне правового поля на уровне муниципального объединения.

Правовой механизм реализации права на обращение в России устанавливается Законом Российской Федерации "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" [9], который, в частности, предусматривает три возможные формы реализации конституционного права граждан на обращение в органы местного самоуправления, их должностных лиц: замечания и предложения, касающиеся их уставной деятельности, заявления или ходатайства по реализации своих социально-экономических, политических и личных прав и законных интересов и жалобы об их нарушении.

Выводы

В статье рассмотрены формы ТОС, с помощью которых граждане имеют возможность влиять на управление местными делами и предложен подход к классификации форм участия населения в осуществлении территориального общественного самоуправления в Российской Федерации.

Предложенный подход направлен не только на трансформацию местного самоуправления благодаря утверждению прав его субъекта – объединений граждан, но и направлен на использование передового опыта и российской практики в привлечении общественности к значимым вопросам на местах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Учебно-методический комплекс по дисциплине "Обеспечение организации трудовыми ресурсами" / Авт.-сост. Н.А. Вольнова. – АСОУ, 2011. – С. 70
2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) "О референдуме Российской Федерации"
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
4. Гончаров В.И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации. Конституционно-правовое исследование. – М.: Проспект, 2015. – С. 152
5. Музычук Е.С. Значение принципа субсидиарности в соблюдении демократии // Парадигмапознания. – 2015. – № 3. – С. 20
6. Ларина Н.В. Публичные слушания через призму общественных обсуждений // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 63–69.
7. Ларичев А.А. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации и Канаде. – М.: Юридический Центр, 2015. – С. 70
8. Российская общественная инициатива [Электронный ресурс проекта]. Режим доступа: <https://www.roi.ru/page/about/>
9. Федеральный закон от 03.11.2015 N 305-ФЗ "О внесении изменения в статью 13 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"