

ЮЛИЯ МИХАЙЛОВНА СМЕРНОВА

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Орловский филиал) (Орел, Российская Федерация)

Juliy15@yandex.ru

ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ КУЗИН

аспирант кафедры административного и муниципального права юридического факультета, Орловский государственный университет (Орел, Российская Федерация)

dimk_189@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

В качестве форм реализации права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения в настоящей статье рассматриваются наказы избирателей, публичные слушания, опросы граждан. Анализируются основные способы взаимодействия жителей с органами местного самоуправления по значимым социальным, политическим, экономическим вопросам местного значения. Дана оценка целесообразности развития данных институтов в российском конституционном и муниципальном праве. На основе комплексного анализа сделан вывод о том, что наказы избирателей, публичные слушания, опросы граждан, как формы реализации права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, могут рассматриваться в виде опосредованного общественного контроля населения.

Ключевые слова: Конституция РФ, публичные слушания, наказы избирателей, опрос граждан, вопрос местного значения

По смыслу статей 32 (ч. 2), 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации, граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления. Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Данная позиция подтверждается Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» (См.: СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943). В числе прочих форм (выборы, референдум и др.) реализации права граждан на решение вопросов местного значения имеются институты местной демократии, которые реализуются при непосредственном участии органов местного самоуправления и которые следует отнести к формам взаимодействия населения и органов муницип-

пального образования в решении вопросов местного значения. К таким формам относятся наказы избирателей, публичные слушания, опросы.

На деятельность главы и структурных подразделений администрации муниципального образования существенное влияние оказывают наказы избирателей, поскольку они содержат обширный круг вопросов, касающихся различных сторон жизни местного сообщества, что позволяет главе администрации муниципального образования объективно определять приоритетные направления своей правотворческой деятельности.

На сегодняшний день можно говорить о различных подходах к определению наказов избирателей в региональном законодательстве. Например, наказы избирателей – это одобренные собраниями (сходами), конференциями граждан предложения по вопросам социального, экономического и политического развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей населения, направленные кандидатам в депутаты областного собрания в период предвыборной кампании (Архангельская область), либо поручения граждан, обладающих активным избирательным правом, депутату (депутатам) областного Совета народных депутатов, имеющие общественно значимый характер и подлежащие обязательной реализации в деятельности областного Совета в случаях и при условиях, установленных законом (Орловская область), либо предложения избирателей, рекомендованные

к выполнению правительством и утвержденные Законодательным собранием (Пензенская область) [2; 238]. К сожалению, такой институт, как наказы избирателей, не регламентирован на федеральном уровне, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует механизм его реализации. Правовая основа данного института определяется законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами. Вместе с тем наказы избирателей являются эффективным механизмом непосредственного участия депутатов и избирателей в решении проблем муниципальных образований, позволяют депутатам более оперативно реагировать на проблемы и насущные нужды избирателей [4; 144–145]. Учитывая важность рассматриваемого института, следует закрепить механизм его реализации на федеральном уровне.

В г. Орле принято Положение «Об организации работы с наказами избирателей в городе Орле» от 22.02.2007 года № 12/210-ГС, где определен порядок внесения, учета, обобщения, предварительного изучения и принятия к исполнению наказов избирателей. В соответствии со ст. 1 Положения наказами избирателей являются имеющие общественное значение предложения избирателей кандидатам в депутаты, а также депутатам, направленные на решение вопросов местного значения. В правотворческой деятельности исполнительного органа муниципального образования, и в частности главы администрации муниципального образования, институт наказов избирателей, по мнению Д. В. Иванова, используется двояко:

- является одним из базовых элементов в правотворческой деятельности на стадии подготовки нормативно-правового акта;

- обеспечивает контроль местным сообществом за деятельностью главы администрации муниципального образования [3; 156–157].

Развитие данного института в российском конституционном и муниципальном праве целесообразно, поскольку наказы как форма выражения общественного мнения, как средство избирателей привлечь внимание властей к насущным нуждам могут быть, с одной стороны, мобилизирующим фактором для органов публичной власти, с другой – средством их единения с избирателями, ради которых они и должны функционировать [9; 37].

Помимо наказов избирателей публичные слушания также влияют на реализацию правотворческих полномочий органами местного самоуправления.

В соответствии с полномочиями главы муниципального образования и в соответствии с п. 1 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах орга-

низации местного самоуправления в Российской Федерации» для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования по инициативе главы муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Относительно понимания сущности публичных слушаний в рамках местного самоуправления исследователи высказывают несколько точек зрения. По мнению М. А. Очеретиной, публичные слушания являются конституционно-правовым институтом участия населения публично-территориальных образований в осуществлении публично-властных функций путем открытого непосредственного обсуждения органами власти и гражданами проектов важнейших правовых актов и общественно значимых проблем и вынесения по ним рекомендаций, обязательных для учета компетентными органами власти при принятии соответствующих решений [6; 8]. А. Ф. Ноздрачев определяет публичные слушания как форму участия граждан в выработке решений в основном представительных органов и их аппаратов [5; 22].

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется не только в федеральном и региональном законодательстве, но и в уставе муниципального образования. Законодатель (п. 3 ст. 28) обязывает привлекать население для обсуждения следующих вопросов:

- проекта устава муниципального образования, а также проекта муниципального правового акта о внесении изменений в устав;

- проекта местного бюджета и отчета о его исполнении;

- проектов планов и программ развития муниципального образования, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территорий и проектов межевания территорий, а также вопросов предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросов отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросов изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

- вопросов о преобразовании муниципального образования.

Анализируя положения статьи 28, мы видим, что п. 1 включает правовую возможность проведения публичных слушаний, п. 2 обобщает основания проведения публичных слушаний: «Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования», тогда как в п. 3

в императивной форме излагается элемент должностования: «На публичные слушания должны выноситься...». Данное несоответствие требует устранения. На наш взгляд, из п. 1 ст. 28 следует исключить слово «могут».

К тому же, в соответствии со ст. 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 года № 190-ФЗ, в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений, с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке. Что подтверждает необходимость исключения слова «могут» из п. 1 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. На наш взгляд, данная норма должна звучать следующим образом: «Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования проводятся публичные слушания».

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования. Так, в Положении «О публичных слушаниях в городе Орле» от 14 сентября 2006 года установлено, что публичные слушания проводятся в целях: обсуждения и выявления общественного мнения по проекту муниципального нормативного правового акта, выносимого на публичные слушания; осуществления взаимосвязи органов местного самоуправления с населением, проживающим на территории города; учета предложений и замечаний жителей города Орла при принятии решений органами местного самоуправления.

Указанные вопросы имеют принципиальное значение для местного сообщества в силу того, что:

- устав муниципального образования определяет общие правила осуществления местного самоуправления на конкретной территории, в том числе полномочия и ответственность органов местного самоуправления;

- местный бюджет – это общественный кошелек, и гражданам полезно знать и принимать участие в решении вопросов о том, сколько и на что тратить (особенно если денег немного);

- планы и программы – это перспективы развития территории, ее приоритеты, и участие в их обсуждении позволит жителям не на словах, а на деле решать судьбу своих населенных пунктов;

- вопросы преобразования муниципального образования также принципиально важны, так как они определяют территорию и статус муниципального образования, это вопросы слияния или разделения территорий, изменения статуса и др. [7; 388–392].

Необходимо отметить, что публичные слушания по вышеназванным вопросам проводятся достаточно регулярно. Так, в Орле осенью 2010 года были внесены изменения в Устав Орла, согласно которым мэр стал избираться из состава депутатского корпуса, он же становится и председателем горсовета. Этот вопрос обсуждался на публичных слушаниях, и большинство жителей высказались за то, чтобы отменить прямые выборы мэра (Информация с официального сайта города Орел (<http://orel.er.ru>)). Однако организация и проведение публичных слушаний в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях весьма затруднительны. Данная проблема требует законодательного урегулирования на федеральном уровне, в частности внесения изменений и дополнений в п. 4 ст. 28 «Порядок организации и проведения публичных слушаний».

Результаты публичных слушаний регламентируются уставом муниципального образования или нормативно-правовым актом представительного органа муниципального образования. Тем не менее к решениям, принятым в результате публичных слушаний, должны применяться принципы организации местного самоуправления. Так, в Положении «О порядке проведения публичных слушаний в городе Орле» закреплено, что по итогам публичных слушаний итоговый документ публичных слушаний составляется Комиссией или профильным комитетом, проводившим публичные слушания, в течение пяти рабочих дней со дня их проведения. В нем указываются вопрос, выносимый на публичные слушания; краткое содержание предложений и замечаний по рассматриваемому вопросу; их авторы и решение, принятое участниками публичных слушаний по рассматриваемому вопросу. Итоговый документ подписывается председателем Комиссии или профильного комитета, проводившего публичные слушания, а также лицом, председательствовавшим при проведении данных слушаний. Итоговый документ направляется в соответствующий орган местного самоуправления для ознакомления и учета принятого на публичных слушаниях решения при принятии муниципального правового акта. Информация о результате проведения публичных слушаний публикуется в «Орловской городской газете». Ответственным за данную публикацию является инициатор проведения публичных слушаний – либо городской Совет, либо мэр города Орла.

Публичные слушания главы муниципальных образований могут использовать и как средство оказания влияния на представительный орган муниципального образования в случае принципиальных разногласий по принимаемым нормативно-правовым актам. В свою очередь, для местного сообщества публичные слушания представляют собой форму контроля за правотворческой деятельностью представительных и исполнительных органов муниципального образования.

Таким образом, включение института публичных слушаний в число институтов непосредственной демократии имеет принципиальное значение, поскольку население муниципального образования может не только принимать участие в решении вопросов местного значения, но и оказывать непосредственное влияние на правотворческую деятельность главы муниципального образования и исполнительно-распорядительный орган муниципального образования.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по инициативе главы муниципального образования может проводиться опрос граждан, проживающих на территории муниципального образования, по вопросам местного значения путем принятия специального нормативно-правового акта. И. С. Суркова предлагает следующее определение опроса граждан: это форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, реализуемая посредством голосования по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы граждан по месту их проживания и отнесенным законодательством Российской Федерации к вопросам местного значения, а также по вопросу изменения целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения в целях выявления мнения граждан муниципального образования и учета его органами местного самоуправления и органами государственной власти при принятии соответствующего решения [8; 53–58].

Опираясь на существующие определения, можно выделить несколько моментов в определении понятия и правовой природы опроса граждан. Во-первых, опрос граждан следует рассматривать как форму выявления их волеизъявления. Во-вторых, конечной целью опроса граждан является получение от них согласия (одобрения) или несогласия (неодобрения) по

выносимому вопросу или предложению. Мнение граждан носит консультативный и рекомендательный характер для органов публичной власти и должно быть учтено. В то же время данное волеизъявление не обязывает орган публичной власти безоговорочно следовать ему при принятии окончательного решения. В-третьих, ученые, в частности С. А. Авакьян, опрос граждан относят к одному из видов референдума – консультативному (факультативному) референдуму [1; 181–182].

Из анализа ч. 3 ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что местные опросы могут проводиться по вопросам местного значения и вопросу изменения целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. Вместе с тем в ряде муниципальных правовых актов, регламентирующих порядок проведения местного опроса, при определении предмета местного опроса вводится критерий непосредственной заинтересованности жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения, выносимых на опрос граждан. Так, например, п. 1 ст. 1 Положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан в городе Орле», утвержденного решением Орловского городского Совета народных депутатов от 30 ноября 2006 года № 9/167-ГС, установлено, что на опрос могут быть вынесены вопросы, непосредственно затрагивающие интересы жителей города Орла. В сентябре 2010 года на сайте Администрации г. Орла был проведен опрос граждан по вопросу о будущем здания, расположенного в центре города. Опрос проходил в течение одного дня, в результате горожане высказались за сохранение и реконструкцию здания, представляющего историческую ценность (см.: Российская газета Неделя: Центральная Россия. № 5276 от 2.09.2010).

Проанализированные институты: наказы избирателей, публичные слушания, опросы – влияют на реализацию правотворческих полномочий депутатского корпуса и глав муниципальных образований. Работа данных институтов направлена не только на установление воли населения в решении вопросов местного значения, но и на осуществление опосредованного общественного контроля населения за деятельностью представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васюткин Н. Е. Опрос граждан в субъектах Российской Федерации: теоретико-правовые основания // Вестник Бурятского госуниверситета. 2012. № 2. С. 180–184.
2. Васюткин Н. Е. Правовое регулирование наказов избирателей в Российской Федерации // Вестник Бурятского госуниверситета. 2011. № 2. С. 236–242.
3. Иванов Д. В. Правотворчество представительных и исполнительных органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Челябинск, 2004. 184 с.

4. Мокшина М. А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления // Вестник Удмуртского университета. 2013. Вып. 2. С. 144–147.
5. Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 14–26.
6. Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. 28 с.
7. Сергеева С. Ю. Публичные слушания как формы общественной активности: нормативная основа социальной практики // Вестник Тамбовского университета. 2009. № 11. С. 388–392.
8. Суркова И. С. Понятие опроса граждан в муниципальных образованиях Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 1. С. 53–58.
9. Тюнина И. И., Тюнин Е. А. Развитие консультативных институтов непосредственной демократии в субъектах Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. 2010. № 1. С. 27–38.

Smirnova Yu. M., Russian Academy of National Economy and State Administration under the President of the Russian Federation (Orel branch) (Orel, Russian Federation)

Kuzin D. A., Orel State University (Orel, Russian Federation)

CHARACTERISTIC FEATURES OF INTERACTION FORMS' REALIZATION BETWEEN POPULATION AND MUNICIPAL AUTHORITIES IN PROCESS OF SOLVING LOCAL PROBLEMS

The article considers electors' mandates, public hearings, and citizens' polls as forms of realization of the people's right to solve local issues independently. The authors analyze basic means of residents' cooperation with local authorities on important local, social, political, and economic issues. The feasibility of these institutions' development in the Russian constitutional and municipal law is assessed. On the basis of comprehensive analysis we concluded that electors' mandates, public hearings, and citizens' polls, as forms of implementation of the people's right to solve local issues independently, may be regarded as indirect social control exercised by the population.

Key words: Constitution of the RF, public hearing, electors' mandates, public poll, local issue

REFERENCES

1. Vasyutkin N. E. Poll of citizens in the Russian Federation: theoretical and legal basis [Opros grazhdan v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii: teoretiko-pravovye osnovaniya]. *Vestnik Buryatskogo gosuniversiteta* [Bulletin of Buryat State University]. 2012. № 2. P. 180–184.
2. Vasyutkin N. E. Legal regulation of the orders of the voters in the Russian Federation [Pravovoe regulirovanie nakazov izbirateley v Rossiyskoy Federatsii]. *Vestnik Buryatskogo gosuniversiteta* [Bulletin of Buryat State University]. 2011. № 2. P. 236–242.
3. Ivanov D. V. *Pravotvorchestvo predstavitel'nykh i ispolnitel'nykh organov mestnogo samoupravleniya. Dis. ... kand. yurid. nauk* [Lawmaking of the representative and executive bodies of local self-government. PhD. jud. sci. diss.]. Chelyabinsk, 2004. 184 p.
4. Mokshina M. A. Electors' mandates in the local government [Nakazy izbirateley v sisteme mestnogo samoupravleniya]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta* [Bulletin of Udmurt University]. 2013. Issue 2. P. 144–147.
5. Nozdrachev A. F. Citizen and the state: relations in the twenty-first century [Grazhdanin i gosudarstvo: vzaimootnosheniya v XXI veke]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law]. 2005. № 9. P. 14–26.
6. Ocheretina M. A. *Publichnye slushaniya v konstitutsionnom prave Rossiyskoy Federatsii. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Public hearing in the constitutional law of the Russian Federation. Author's abstract of PhD. jud. sci. diss.]. Ekaterinburg, 2009. 28 p.
7. Sergeeva S. Yu. Public hearings as a form of social activity: normative basis of social practice [Publichnye slushaniya kak formy obshchestvennoy aktivnosti: normativnaya osnova sotsial'noy praktiki]. *Vestnik Tambovskogo universiteta* [Bulletin of Tambov University]. 2009. № 11. P. 388–392.
8. Surkova I. S. Population survey conducted in municipalities of the Russian Federation: problems of legal regulation [Ponyatie oprosa grazhdan v munitsipal'nykh obrazovaniyakh Rossiyskoy Federatsii: problemy pravovogo regulirovaniya]. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii* [Proceedings of Irkutsk State Economic Academy]. 2011. № 1. P. 53–58.
9. Tyunina I. I., Tyunin E. A. Development of advisory institutions of direct democracy in the subjects of the Russian Federation [Razvitie konsul'tativnykh institutov neposredstvennoy demokratii v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Voronezh State University]. 2010. № 1. P. 27–38.

Поступила в редакцию 17.03.2014