

© Кандалов В. С., 2016,
студент 4-го курса факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Карпов Э. С., 2016,
научный руководитель, доцент кафедры правового обеспечения
государственной и муниципальной службы, канд. юрид. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ НЕПОСРЕДСТВЕННОМ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: в данной статье ставится задача рассмотреть наиболее острые проблемы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, население, отзыв депутата, отзыв выборного должностного лица, публичные слушания, местный референдум.

Abstract: this article seeks to examine the most pressing problems of implementation of direct realization by the population of local government

Keywords: local government, population, recall of a deputy, recall an elected official, a public hearing, a local referendum.

Движение к реальному местному самоуправлению в России идет медленно и довольно извилистым путем¹. Среди проблем, возникающих при взаимодействии органов местного самоуправления с населением, можно выделить две большие группы. К первой группе относятся проблемы нормативного регулирования, а ко второй - проблемы практического осуществления населением власти на местном уровне.

На сегодняшний день в Российской Федерации существует большое количество нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления. В то же время, необходимо отметить, что в настоящий момент законодательство о местном самоуправлении не сложилось еще в четко отлаженную систему.

Рассмотрим институт местного референдума. В первую очередь, необходимо отметить существующую в федеральном законодательстве коллизию относительно предмета местного референдума. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на местный референдум могут выноситься любые вопросы местного значения, перечень которых содержится в его статьях 14, 15 и 16. Одним из таких вопросов является вопрос формирования, утверждения, исполнения местного бюджета и контроль за его исполнением (абз. 1 п. 1 ст. 14 вышеуказанного Федерального закона). Однако именно этот вопрос в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не может быть предметом местного референдума (п. «г» ч. 8 ст. 12).

Кроме того, необходимо отметить, что за два с половиной десятилетия в Российской Федерации было проведено очень небольшое число местных

¹ См.: Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2012. – С. 112.

референдумов. На мой взгляд, такая ситуация обусловлена, в первую очередь, большим количеством бюрократических препятствий, с которыми сталкиваются инициаторы проведения местного референдума. Так, например, движение «Солидарность» совместно с жителями добивались проведения местного референдума по вопросу строительства легкого метро через Битцевский парк. По этому вопросу проводились публичные слушания, но жители остались не удовлетворены ими, и по окончании была выдвинута инициатива проведения референдума, которую поддержало большинство присутствовавших. Однако местный референдум так и не удалось провести из-за бюрократических препятствий².

Если обратиться к институту отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, то необходимо отметить, что данный вид юридической отнесенности на практике применяется крайне редко: попытки инициирования отзыва «вынужденно» прекращаются либо на этапе регистрации инициативной группы (соответствующая избирательная комиссия отказывает в регистрации), либо на этапе назначения голосования (голосование не назначается).

Более того, несмотря на то, что повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением было объявлено одной из целей реформы местного самоуправления в России, существует тенденция к понижению практической ценности института отзыва, который не может применяться в отношении депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью 20 и более депутатов, а также в отношении депутатов иных представительных органов, формируемых полностью или в части по пропорциональному принципу (ч. 3.1 ст. 23 и ч. 2.1 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ).

В качестве основных причин прекращения процедуры отзыва можно выделить следующие.

1. Отсутствие правовой регламентации отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. В качестве примера можно привести неудачную попытку отзыва мэра Орла А. А. Косьянова: когда начался процесс сбора подписей за отзыв мэра, председатель избирательной комиссии города Орла заявила: «В Уставе города нет процедуры отзыва мэра, и пока этой процедуры не будет, пока не будут внесены изменения в Устав города, никакой отставки быть не может»³. В связи с этим процедура отзыва была прекращена на стадии сбора подписей.

2. Основания для отзыва, которые устанавливаются каждым муниципальным образованием самостоятельно, как правило, не конкретизированы, либо вовсе отсутствуют.

3. Нарушения процессуальных норм.

Опрос граждан является одной из форм непосредственного участия народа как единственного источника власти и носителя суверенитета в управлении делами государства и решении вопросов местного значения, должен иметь самостоятельное правовое регулирование. Однако необходимо отметить, что в законодательстве некоторых субъектов РФ фактически происходит трансформация института опроса как формы осуществления местного самоуправления в форму социологического опроса. В

² См.: Гуркова С. Г. Некоторые проблемы реализации муниципально-правовой ответственности на примере отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления // Вестник Тюменского государственного университета. – Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2009. - № 2. - С. 139-144.

³ См.: Гуркова С. Г. Там же. С. 139-144.

настоящее время лишь в нескольких субъектах действуют законы об опросе населения в целях решения вопросов, отнесенных к ведению субъекта РФ⁴.

Самостоятельной формой представительной демократии являются публичные слушания. Публичные слушания носят консультативный характер, но тем не менее обязательно должны проводиться по определенным вопросам местного значения. Несмотря на обязательность проведения публичных слушаний, механизма учета мнений и рекомендаций, высказанных в процессе их проведения, в законодательстве нет. В связи с этим появляется вполне резонный вопрос о том, насколько целесообразно проведение таких объемных организационных, правовых и затратных финансовых мер при проведении публичных слушаний, имеющих очень незначительный коэффициент полезного действия. Один из важнейших демократических институтов фактически превращаются в фикцию, в том смысле, что публичные слушания проводятся лишь только тогда, когда это нужно в соответствии с требованием закона, при этом не ставится цель реального учета мнения жителей муниципального образования.

Кроме того, необходимо выделить некоторые процедурные проблемы проведения публичных слушаний:

- на публичных слушаниях рассматриваться вопросы, различающиеся по содержанию и уровню общественной значимости, однако действующие на сегодняшний день законодательство не позволяет варьировать процедуру проведения публичных слушаний в зависимости от рассматриваемого вопроса. Это, безусловно, снижает эффективность данного института;
- нет четкого ответа на вопрос о том, является назначение публичных слушаний по инициативе населения правом или обязанностью представительного органа муниципального образования;
- существует определенная неясность в вопросе о времени проведения публичных слушаний.

На этот счет есть две разные позиции:

- публичные слушания должны проводиться только в рабочее время либо допускается их проведение во вне рабочее время. Выбор той или иной позиции связан с тем, для кого это время должно быть удобно - для служащих органов местного самоуправления или для граждан;
- по результатам публичных слушаний должен быть подготовлен итоговый документ, однако вопрос о том, как должен составляться этот документ, как правило, не раскрывается в нормативных актах муниципальных образований. В результате на практике встречаются случаи, когда по итогам слушаний оргкомитет составляет заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений (отражающее лишь нужное организатору мнение).

Подводя итог, мы можем с уверенностью сказать, что назрела необходимость реформирования законодательства, направленного на обеспечение большей открытости деятельности местного самоуправления, повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Эти меры должны привести к тому, что граждане перестанут воспринимать муниципальную систему в качестве низового подразделения государственной власти.

Список литературы

⁴ Курячая М. М. Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов государственного управления в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 5. С. 39-46.

1. Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юстицинформ, 2012. - С. 112.
2. Гуркова С. Г. Некоторые проблемы реализации муниципально-правовой ответственности на примере отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления // Вестник Тюменского государственного университета. – Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2009. - № 2. - С. 139-144.
3. Курячая М. М. Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов государственного управления в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 5. - С. 39-46.