

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.71.94.018

К вопросу о проблемах реализации консультативных институтов муниципальной демократии

Арзуманова Сильва Михайловна

Старший преподаватель
кафедры конституционного и муниципального права,
Юридический институт,
Пятигорский государственный университет,
357532, Российская Федерация, Пятигорск, пр. Калинина, 9;
e-mail: Arzumanova.silvana@yandex.ru

Аннотация

В статье исследуются вопросы реализации таких консультативных институтов как публичные слушания и общественные обсуждения, территориальное общественное самоуправление. Автор дает им характеристику, освещает проблемные аспекты реализации данных консультативных институтов и предлагает пути совершенствования посредством применения конкретных мер. В заключении работы сделан вывод об актуальности и перспективности таких консультативных институтов муниципальной демократии, как публичные слушания и территориальное общественное самоуправление, отражающих вовлеченность населения конкретных территорий в управление делами муниципалитетов и участия, пусть и факультативно, в принятии решений, касающихся отдельно взятого муниципалитета. Также показано, что роль территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения уже достаточно велика ввиду сложившейся практики и уже видны задатки, которые могут поспособствовать созданию объединений ТОС и наделением его органов дополнительными полномочиями.

Для цитирования в научных исследованиях

Арзуманова С.М. К вопросу о проблемах реализации консультативных институтов муниципальной демократии // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 3А. С. 171-176. DOI: 10.34670/AR.2023.71.94.018

Ключевые слова

Муниципальная демократия, консультативный институт, местное самоуправление, публичная власть, демократические процедуры, народовластие, местное сообщество, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление.

Введение

Участие населения в управлении делами местных территорий в современной науке рассматривается как реализация одного из важнейших принципов демократического общества – принципа народовластия.

Проблема развития и совершенствования институтов непосредственной демократии становится все более актуальной в связи с внесением изменений в действующее законодательство о местном самоуправлении и ролью этих институтов в динамично развивающемся демократическом обществе.

Основная часть

Все большее значение приобретает не номинальное участие народа в управлении государством, а реальное участие наравне с компетентными органами местного самоуправления.

Профессор С.А. Авакьян определяет непосредственную демократию как совокупность конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть и власть местного самоуправления [Авакьян, 2017, с. 461].

Сущность императивной формы выражается в обязательном осуществлении властной воли народа конкретного муниципального образования, тогда как консультативная форма муниципальной демократии осуществляется на основе учета мнения населения, что может быть использовано как основа для принятия решений государственными органами или органами местного самоуправления.

Рассмотрим наиболее популярные консультативные институты муниципальной демократии с определением проблемных аспектов реализации каждого.

Говоря о консультативных институтах муниципальной демократии, следует подробно остановиться на таком распространенном и известном институте как публичные слушания. Этот институт муниципальной демократии является своего рода диалогом между государственной властью и населением. Он позволяет органам местного самоуправления осуществлять учет мнения населения относительно важнейших вопросов местного значения, например, проекта устава муниципального образования, проекта местного бюджета и проекты планов и программ развития муниципального образования и др. [Галоян, 2018, с.46].

Подчеркивая значение института публичных слушаний для реализации гражданским обществом принципа народовластия, следует отметить, что большая практика использования процедур данного консультативного института потребовала решения проблем, которые необходимо изучить и проанализировать, а также дать рекомендации по их решению.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 28 наделил население муниципалитета правом инициировать публичные слушания. Публичные слушания и общественные обсуждения также упоминаются в ст. 5.1 Градостроительного кодекса. Закон «Об основах общественного контроля» также содержит положения о публичных слушаниях и обсуждениях.

Стоит отметить, что процедуры проведения публичных слушаний и общественных обсуждений имеют вариативность их применения, что не может не приводить к большому количеству спорных вопросов.

Об этом говорят жалобы граждан и муниципальных депутатов на повторяющиеся массовые процессуальные нарушения при проведении процедуры публичных слушаний. Помимо процедурных нарушений, данный институт консультативной демократии не порождает никаких обязательных решений и решений для органов местного самоуправления, тем самым делая его существование формальным, что в свою очередь, влечет определенное недоверие со стороны населения к органам местного самоуправления.

Представляется, что совершенствование института публичных слушаний будет целесообразным в связи со следующими проблемными аспектами:

- в законодательстве отсутствуют законные основания для отказа в назначении публичных слушаний по инициативе граждан и обоснование такого отказа;
- отсутствие норм, регулирующих вопросы с составом и количеством участников публичных слушаний;
- многочисленные процессуальные нарушения, небольшой охват аудитории, которая должна принять решение по конкретному вопросу.

К сожалению, законодательное оформление процедуры публичных слушаний не решит главной проблемы, а именно, необязательный характер решений, которые были приняты по итогам публичных слушаний. Поскольку при проведении данной процедуры ведется учет мнения большинства участников публичных слушаний, то можно сделать вывод о том, что не все мнения были учтены. Это способствует игнорированию мнений общественности, высказанных на слушаниях и обсуждениях, что делает их формальными.

Для решения вышеперечисленных проблем, на наш взгляд видится необходимым реализовать следующие конкретные меры: подробное закрепление в законодательстве процедуры проведения публичных слушаний с детальным установлением правил подачи заявлений, количества и состава участвующих лиц в проведении публичных слушаний. Наряду с этим, видится целесообразным при принятии муниципальных нормативных правовых актов не просто учитывать мнение населения, но формализовать его результаты. Будет также уместным обеспечить открытость и прозрачность процедуры, установив порядок применения средств видеозаписи и интернет-вещания в зале публичных слушаний.

Безусловно, применение данных мер позволит упрочить доверие со стороны населения к процедуре публичных слушаний и сделать их более действенными при решении важных вопросов, касающихся территории проживания данного местного сообщества.

Среди получивших распространение форм консультативной демократии, можно назвать территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

По мнению Л.А. Тхабисимовой и Л.А. Нудненко территориальное общественное самоуправление это «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения» [Нудненко, Тхабисимова, Цапко., 2020; с. 237].

Как справедливо отмечает С.В. Нарутто «входя в систему местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление существенно отличается от привычных институтов публичной власти» [Нарутто, Шугрина, 2020, с. 259]. Он отличается тем, что в нем отсутствуют властные полномочия, а также не обеспечен никакими мерами государственного принуждения. Органы территориального общественного самоуправления принимают решения,

которые не являются обязательными для всех участвующих субъектов. Одной из важных характерных черт ТОС является то, что оно создается по инициативе населения и по решению представительного органа муниципального образования и не должно создаваться в каждом муниципальном образовании, субъекте РФ. Поэтому можно сделать вывод об отнесении ТОС к факультативным формам участия населения.

Деятельность территориального общественного самоуправления (ТОС) регулируется федеральным законодательством, вместе с тем сам регламент определяется принятием акта на муниципальном уровне. Поэтому можно говорить о народном происхождении ТОС, а главной его целью является решение вопросов развития местных территорий. Однако, реализация поставленных ТОС задач сталкивается с рядом проблем. К ним можно отнести пробелы в законодательстве, регулирующем деятельность органов ТОС, населения и органов местного самоуправления. Коллизионность и пробельность законодательства прежде всего касаются форм организации ТОС (с регистрацией в качестве юридического лица или без такового). Это кардинальным образом меняет статус ТОС и его превращение его из формы осуществления местного самоуправления в общественную организацию, деятельность которой подпадает под действие гражданского законодательства. Для успешного функционирования территориального общественного самоуправления необходимо предпринять конкретные меры такие, как повышение уровня квалификации и профессионализма кадров, добавить ряд полномочий органам ТОС при осуществлении контроля в различных сферах, включая социальную защиту, общественный порядок, деятельность структур жилищно-коммунального хозяйства и др.

Безусловно, роль территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения уже достаточно велика ввиду сложившейся практики и уже видны задатки, которые могут поспособствовать созданию объединений ТОС и наделением его органов дополнительными полномочиями.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод об актуальности и перспективности таких консультативных институтов муниципальной демократии, как публичные слушания и территориальное общественное самоуправление, отражающих вовлеченность населения конкретных территорий в управление делами муниципалитетов и участия, пусть и факультативно, в принятии решений, касающихся отдельно взятого муниципалитета.

Библиография

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2-х томах. Т. 1. / С.А. Авакьян. - 5-е изд., испр. и доп. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 461-463.
2. Арзуманова С. М. Актуальные проблемы реализации форм взаимодействия населения и органов местного самоуправления // Уральский Форум конституционалистов. – 2022. – С. 175-180.
3. Арзуманова С. М. К вопросу о консультативных институтах муниципальной демократии в призме реформирования законодательства о местном самоуправлении // Вопросы российского и международного права. – 2023. – Т. 13. – №. 1А-2А. – С. 128-134.
4. Галоян А.Р. Общественные слушания в муниципальных образованиях // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2018. № 82. С. 46–50.
5. Гончаров В. В. Проблемы и перспективы закрепления и реализации в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. – 2020. – №. 13. – С. 104-107.
6. Ким К. Р. Институты непосредственной демократии в рамках местного самоуправления // Modern Science. – 2020. – №. 5-3. – С. 303-309.

7. Кравец А. А. Правовая коммуникация и управление ТОС в системе муниципальной демократии // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – 2019. – С. 150-152.
8. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. – М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.
9. Нудненко Л.А., Тхабисимова, Л.А., Цапко, М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2020. С.237-238.
10. Тхабисимова Л. А., Арзуманова С. М. Современные тенденции развития консультативной демократии на муниципальном уровне // Образование и право. – 2022. – №. 5. – С. 26-30.

To the question of the problems of the implementation of advisory institutions of municipal democracy

Sil'va M. Arzumanova

Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law,
Law Institute of Pyatigorsk State University,
357532, 9, Kalinina ave., Pyatigorsk, Russian Federation;
e-mail: Arzumanova.silvana@yandex.ru

Abstract

The article examines the implementation of such advisory institutions as public hearings and public discussions, territorial public self-government. The author characterizes them, highlights the problematic aspects of the implementation of these advisory institutions and suggests ways to improve through the application of specific measures. In the conclusion of the work, the conclusion is made about the relevance and prospects of such consultative institutions of municipal democracy as public hearings and territorial public self-government, reflecting the involvement of the population of specific territories in the management of municipal affairs and participation, albeit optional, in decision-making concerning a particular municipality. It is also shown that the role of territorial public self-government in solving issues of local importance is already quite large due to the established practice and the makings that can contribute to the creation of CBT associations and the granting of additional powers to its bodies are already visible.

For citation

Arzumanova S.M. (2023) K voprosu o problemakh realizatsii konsul'tativnykh institutov munitsipal'noi demokratii [To the question of the problems of the implementation of advisory institutions of municipal democracy]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (3A), pp. 171-176. DOI: 10.34670/AR.2023.71.94.018

Keywords

Municipal democracy, consultative institution, local self-government, public authority, democratic procedures, democracy, local community, public hearings, territorial public self-government.

References

1. Avakian S.A. Constitutional Law of Russia. Training course: textbook: in 2 volumes. Vol. 1. / S.A. Avakyan. - 5th ed., ispr. and add. - Moscow: Norma: INFRA-M, 2017. pp. 461-463.

2. Arzumanova S. M. Actual problems of implementation of forms of interaction between the population and local self-government bodies //Ural Forum of Constitutionalists. – 2022. – pp. 175-180.
3. Arzumanova S. M. On the issue of consultative institutions of municipal democracy in the prism of reforming legislation on local self-government //Issues of Russian and international law. – 2023. – Vol. 13. – no. 1A-2A. – pp. 128-134.
4. Galoyan A.R. Public hearings in municipalities // Bulletin of the Amur State University. Series: Humanities. 2018. No. 82. pp. 46-50.
5. Goncharov V. V. Problems and prospects of consolidation and implementation of forms of direct democracy at the municipal level in Russian legislation //Bulletin of Polotsk State University. Series D. Economic and legal sciences. – 2020. – №. 13. – pp. 104-107.
6. Kim K. R. Institutions of direct democracy within the framework of local self-government //Modern Science. – 2020. – №. 5-3. – Pp. 303-309.
7. Kravets A. A. Legal communication and CBT management in the system of municipal democracy //Legal problems of strengthening Russian statehood. – 2019. – pp. 150-152.
8. Narutto S.V., Shugrina E.S. Municipal democracy: from theory to practice: monograph. – M.: Yurilitinform, 2020. 272 p.
9. Nudnenko L.A., Thabisimova, L.A., Tsapko, M.I. Trends in the legal regulation of municipal democracy in the Russian Federation. Moscow: Yurilitinform, 2020. pp.237-238.
10. Thabisimova L. A., Arzumanova S. M. Modern trends in the development of consultative democracy at the municipal level //Education and law. – 2022. – №. 5. – Pp. 26-30.