

Формы непосредственного участия населения в МСУ: нормативные основы и порядок реализации

Д. ю. н. профессор О. А. Кожевников
г. Екатеринбург

Понятие «местного сообщества» в научной литературе

Местное сообщество - сообщество людей, проживающих на определенной территории и объединенных общими интересами в решении вопросов жизнедеятельности посредством использования и развития местных материальных и социальных ресурсов на принципах самоуправления (Лапин В.А. Ценности групповых интересов и трансформация российского общества // Социологические исследования. – 1997. – № 3. – С. 14.)

Местное сообщество - группа людей, проживающих совместно на ограниченной территории и потому связанных общими интересами, а также постоянным и явным общением друг с другом в целях достижения совместных целей (Филиппов Ю.В. Теории местного экономического развития: учебное пособие / Ю.В. Филиппов, Т.Т. Авдеева, Т.Г. Лаврова. - М.: КНОРУС, 2013. - 102 с.)

Местное сообщество – объединение граждан по месту жительства на части территории муниципального образования - на территории подъезда, дома, квартала, улицы, микрорайона, в том числе посредством территориального общественного самоуправления (Мерсиянова И. Проблемы развития муниципальных сообществ. По результатам эмпирических исследований // Муниципальная власть. 2012, январь-февраль, № 1, с. 60-67.)

Местное сообщество – это организованная социальная группа, обладающая набором признаков – общность индивидов в группе, организационная власть, наличие цели. (Бабичев, И. В. Местные сообщества как одна из основ и адресатов гражданской институциональной модернизации в современной России / И. В. Бабичев, О. В. Решетников // Местное право. – 2019. – № 2. – С. 3-14. – EDN JHTEEF.)

Термин «местное сообщество» в практике Конституционного суда РФ

Основная цель местного самоуправления, как следует из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (часть 2) и 130 (часть 2), - решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и тем самым удовлетворение основных жизненных потребностей **населения муниципальных образований как субъекта права на самостоятельное осуществление - непосредственно и через органы местного самоуправления - муниципальной власти, по своей природе являющейся властью местного сообщества** (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П).

► «Произвольное сокращение такого срока, наличие которого является условием периодичности выборов и непрерывности осуществления муниципальной власти, могло бы - в нарушение статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 130 Конституции Российской Федерации - поставить под сомнение правомерно выраженную посредством состоявшихся муниципальных выборов волю **местного сообщества как субъекта местного самоуправления**». (Постановление Конституционного Суда РФ от 26.06.2014 № 19-П)

► **Муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти - непосредственно и через органы местного самоуправления - выступает население муниципального образования** (Постановление от 2 апреля 2002 года № 7-П, определения от 10 апреля 2002 года № 92-О, от 6 марта 2008 года № 214-О-П и др.).

Термин «муниципальное сообщество» не используется в основных федеральных нормативных актах об МСУ

Конституция Российской Федерации оперирует в Преамбуле и статье 3 понятием «**многонациональный народ России**» как единственный источник власти в государстве, осуществляющего её непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления. Глава 8 Конституции и в частности ст. 130 определяет местное самоуправление через категории «**население**» и «**граждане**».

Что касается коллективных субъектов, действующих в границах муниципальных образований, то Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» использует разнородную терминологию — «**население**» (ст.1, 2), «**жители муниципального образования**» (ст.24) или «**граждане, обладающие избирательным правом/ правом на участие в референдуме**» (ст.22, 24, 25, 26) в зависимости от конкретной ситуации.

Таким образом, с учетом того обстоятельства, что базовым субъектом местного самоуправления являются именно конкретные граждане, живущие на муниципальной территории, а органы местного самоуправления - в большей степени являются «выразителями и проводниками» их воли и власти, то в рамках заявленной темы полагаю возможным соотнести как синонимы понятие «**местное сообщество**» и «**население муниципального образования**», которое в рамках установленного в законодательстве РФ порядке с одной стороны является субъектом власти как часть много национального народа, с другой стороны является интересантом конечной цели осуществления местного самоуправления – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение **населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения** исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местный референдум

Проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения (ст. 22 Закона 131-ФЗ). Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Понятие референдума - форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. **(Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)**

Местный референдум

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения

На местный референдум **не могут быть** вынесены вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Статистика по местному референдуму по состоянию на начало 2021 информация взята из Байкалов, А. А. Статистический анализ института референдума в РФ / А. А. Байкалов. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2021. — № 21 (363). — С. 160-161. — URL: <https://moluch.ru/archive/363/81324/>

Было организовано 4568 местных референдумов. Из них всего лишь 150 были проведены до 2010 года. С начала 2010-х годов стали проводиться чаще, как и в ситуации с региональным референдумом толчком к организации их на местном уровне послужило Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. N 169 "Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды" (с изменениями и дополнениями), которое определило, что каждый муниципалитет с населением свыше 20 тысяч человек для получения федерального финансирования своего проекта благоустройства парка (сквера) должен вынести его на голосование. Количественное распределение 4568 организованных референдумов по субъектам РФ выглядит следующим образом: Республика Татарстан — 3148 (68,9 %) Кировская область — 768 (16,8 %) Пермский край — 306 (6,6 %) Республика Башкортостан — 71 Алтайский край — 48 Республика Мордовия — 24 Оренбургская область — 20 Челябинская область — 20 Самарская область — 13 Московская область — 12 Оставшиеся 138 референдумов (2,5 %) приходится на другие субъекты РФ.

➡ Собрать точные статистические данные о выносимых на референдум вопросах затруднительно из-за отсутствия подобной выборки на официальном сайте ЦИК, но по примерным подсчётам **распределение о основным вопросам следующее:** 4000 — самообложение граждан (87,5 %), 120 — преобразование, изменение границ муниципального образования (2,53 %), 20 — введение определённых запретов: строительства завода, выпаса скота и домашней птицы, реализации алкогольной продукции (0,43 %) По итогу анализа статистики **можно сделать два вывода**, во-первых, большое число местных референдумов не говорит об их эффективности: более 90 % местных референдумов посвящены однообразным вопросам, референдум по которым в подавляющем большинстве обязателен по закону, а во-вторых, отдельные данные статистики к местному референдуму можно отнести «с натяжкой», поскольку например преобразование, изменение границ муниципального образования проводится в форме голосования, по правилам, установленным для местного референдума, то есть это не местный референдум в «чистом виде».

Выходит, это в большинстве случаев местный референдум это не показатель правосознания населения муниципальных образований по вопросу участия в местном самоуправлении, а следствие действия федеральных нормативных актов как катализаторов к проведению референдумов.

Муниципальные выборы

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Как это вытекает из Конституции Российской Федерации, определяющей основные начала организации и деятельности муниципальной власти, но не регламентирующей правила формирования конкретных органов местного самоуправления, установление требований, которым должны отвечать структура таких органов, порядок (способы) замещения муниципальных должностей, **составляет прерогативу федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации, действующих в рамках совместного ведения. Принимаемые же в последующем и относящиеся к этим вопросам нормативные акты органов местного самоуправления не должны противоречить закону (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2018 года № 2052-О).**

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, **она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П).**

Конституция Российской Федерации не определяет конкретный (исчерпывающий) состав и статусные характеристики органов местного самоуправления, которые могут или должны создаваться на уровне муниципальных образований, **а также не требует, чтобы выборные (представительные) и иные органы местного самоуправления на всех территориях, в границах которых оно осуществляется, формировались по единым (универсальным) правилам, в том числе безотносительно к особенностям осуществления местного самоуправления в тех или иных пространственных пределах и значению соответствующей территории в системе административно-территориальных и иных общественных отношений.** Следовательно, законодательные требования, предъявляемые к порядку формирования органов местного самоуправления, способам замещения муниципальных должностей, могут различаться как с точки зрения оснований приобретения соответствующих полномочий и возможности их корректировки в изменяющемся историческом контексте, так и в зависимости от объективной специфики конкретных территорий, если таковая допускает установление в правовом регулировании особенностей организации местного самоуправления, **в частности в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 375-О-О).**

Некоторые итоги трансформации правовой основы муниципальных выборов на примере Екатеринбурга:

В Екатеринбурге 27.03.2022 года прошли довыборы муниципальных депутатов по второму и десятому избирательным округам.

➤ В округе № 2 явка составила всего 6,50%. Победительницей стала Татьяна Вяткина с результатом 60,33% голосов. Второе место занял Дмитрий Дымшаков (17,63), третье — православная активистка Оксана Иванова (6,74%). Она шла на выборы от «Справедливой России».

➤ В округе № 10 явка составила 12.28 %. Победила Александра Журавлева (72,43%). Вторым стал Денис Каракоз (11,64%), третьим — Иван Герасимов (5,64%).

В 2021 году проводились выборы главы Екатеринбурга на конкурсной основе, т.е. не путем проведения прямых выборов – итоги изменения законодательства Свердловской области.

➤ На конкурс выдвинули 44 человека. В финальный этап прошли 42 претендента. Один из кандидатов выбыл из-за сведений о судимости, а второй отозвал заявление.

➤ По итогам работы конкурсной комиссии были выдвинуты три человека: Алексей Орлов, Дмитрий Ноженко и Михаил Зубарев, из них рекомендован один – Алексей Орлов.

Представить свои программы удалось только Алексею Орлову, остальным слово представлено не было. Итог: 31 парламентарий проголосовал за, ни одного — против, двое воздержались.

Со стороны закона – все верно, но являются ли выборные органы местного самоуправления организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление – сомнительно.

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

Статья 26. Правотворческая инициатива граждан

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Статья 26.1. Инициативные проекты

В целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект.

Местная администрация по результатам рассмотрения инициативного проекта принимает одно из следующих решений:

- 1) поддержать инициативный проект и продолжить работу над ним в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о местном бюджете, на соответствующие цели и (или) в соответствии с порядком составления и рассмотрения проекта местного бюджета (внесения изменений в решение о местном бюджете);
- 2) отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам проекта с указанием причин отказа в поддержке инициативного проекта.

Среди причин отказа:

- отсутствие средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи;
- наличие возможности решения описанной в инициативном проекте проблемы более эффективным способом;
- признание инициативного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Статья 28. Публичные слушания, общественные обсуждения

1. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

2. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта.

Конституционно-правовой смысл института публичных слушаний применительно к регулированию муниципальных правоотношений был определен еще в Определениях Конституционного Суда от 8 декабря 2011 года № 1808-О-О и от 15 июля 2010 года № 931-О-О. В частности в указанных решениях определено, что «публичные слушания относятся к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права гражданина на местное самоуправление путем предоставления каждому, кого может затронуть предполагаемое решение (правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам), возможность участвовать в его обсуждении - независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям - и имеет целью выявление коллективного мнения социума либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих коллективный, а не индивидуальный характер». И самое главное, будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением.

Статья 27. Территориальное общественное самоуправление

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, 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. Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления:

- представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
- вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.
- органы территориального общественного самоуправления могут выдвигать инициативный проект в качестве инициаторов проекта.

Некоторые итоги

На современном этапе нормативно- правового развития местного самоуправления в России население муниципального образования (местное сообщество), несмотря на его констатацию в Конституции Российской Федерации как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, **не является полноправным, полноценным субъектом власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, поскольку предусмотренные законодательством РФ формы непосредственного участия населения направлены, преимущественно на его факультативное участие в решении вопросов местного значения, имеющиеся прямые формы волеизъявления граждан в муниципальных образованиях либо реализуются в силу прямого указания федеральных актов, либо их механизм реализации сконструирован таким образом, что он не вызывает никакого доверия к их реализации, например, муниципальные выборы.**

В условиях произведенной в результате конституционной реформы 2020 года изменений в текст главы 8 Конституции РФ, итогом которого стала привязка почти всех положений указанной главы к словосочетанию «установленный федеральным законом», представляется крайне важным обратить внимание именно федерального законодателя на его решающую роль в обеспечении реальной возможности населения, прежде всего, самостоятельно, или в сотрудничестве с формируемыми тем же населением органами местного самоуправления решать вопросы своего непосредственного жизнеобеспечения в рамках муниципальных образований.

Основой для подобного ориентира федерального законодателя могли бы стать ряд тезисов Особого мнения судьи Конституционного суда РФ А.Н.Кокотова, выраженного им по итогам вынесения судом Постановления от 01.12.2015 № 30-П:

«Местное самоуправление в его конституционном закреплении - это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации - это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, **в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге - в рамках единого конституционного пространства страны.** Если местное самоуправление является естественным союзником государственного центра, то зачем отдавать его «в полон» регионам? Сказанное не означает, что для современной России муниципальные образования важнее субъектов Российской Федерации, а местное самоуправление важнее федерализма.

Для страны важен и подлинный федерализм, и подлинное местное самоуправление, уравновешивающие друг друга в конституционной конструкции власти.



Спасибо за внимание и предоставленное слово на круглом столе

