УДК: 321.7:352 DOI: 10.12737/23974

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ В РЕАЛИЗАЦИИ ФОРМ КОНСУЛЬТАТИВНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Огнева В.В., Ильин В.И.[1]

В статье обращается внимание на важность усовершенствования управленческих механизмов, способствующих реализации форм консультативной демократии в системе местного самоуправления. Раскрываются роль и статус публичных слушаний, правотворческой инициативы, опросов в жизни местного сообщества, влияние этих институтов на принятие решений органами местного самоуправления. Выявляются проблемы в функционировании институтов прямой демократии на местном уровне – организационные, правовые. Отмечается необходимость согласованного взаимодействия местных властных структур и общественности, совершенствования нормативной регламентации функционирования консультативных институтов, повышения эффективности обратной связи в управленческом механизме.

Ключевые слова: местное самоуправление, управленческий механизм, публичные слушания, правотворческая инициатива, опросы граждан.

MANAGEMENT MECHANISM IN THE IMPLEMENTATION OF THE FORMS OF CONSULTATIVE DEMOCRACY IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT

OGNEVA V. V. – Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of Political Science and State Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Bryansk branch, Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: ognevavv@yandex.ru

ILYIN V.I. – Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Head of the Department of the Humanities, Elets branch of the Russian New University (Russian Federation, Elets), e-mail: elrosnou_kafedra@mail.ru

The article draws attention to the importance of improving management mechanisms to promote the implementation of forms of consultative democracy in the system of local government. The role and status of public hearings, legislative initiatives, surveys in the local community, the impact of these institutions on decision-making by local governments are examined. The problems in functioning of the institutions of direct democracy at the local level – organizational and legal – are revealed. The necessity of coordinating the interaction between local power structures and the public is marked, improving the legal regulation of functioning of consultative institutions, improving the efficiency of feedback in the management mechanism.

Keywords: local government, management mechanism, public hearings, legislative initiative, surveys of citizens.

Огнева Валентина Васильевна – доктор политических наук, профессор, профессор кафедры политологии и государственной политики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления, адрес: 302028, Россия, г. Орел, б. Победы, д.5а, e-mail: ognevavv@yandex.ru

Ильин Виктор Иванович – доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой гуманитарных дисциплин, Российский новый университет, Елецкий филиал, адрес: 399780, Липецкая область, г. Елец, ул. Ломоносова, д.13., e-mail: elrosnou_kafedra@mail.ru

Являясь фундаментом российской государственности, местное самоуправление, как известно, реализует свою суть не только за счет признания данного института обществом и государством, предоставления ему соответствующих конституционных гарантий, но и за счет социально-политической активности граждан.

Эта активность проявляет себя в формах непосредственной демократии, самоуправлении и самоорганизации в общественных и государственных делах. В одних случаях принятые в процессе прямого народовластия решения имеют обязательный (императивный) характер (к примеру, итоги выборов и референдумов). В других случаях принятые гражданами местного сообщества решения (результаты публичных слушаний, народная правотворческая инициатива, наказы избирателей, коллективные обращения, опросы, результаты обсуждения нормативных правовых актов, важнейших вопросов общественно-политической жизни) являются консультативными и требуют окончательного решения компетентного органа государства или местного самоуправления. Следовательно, возрастает роль управленческих механизмов в реализации форм консультативной демократии в системе местного самоуправления.

Управленческий механизм как цельное представляет собой взаимодействие социальных структур, норм и институтов, посредством которых обеспечивается функционирование социальной системы (в данном случае местного сообщества) на основе согласования и реализации общественных интересов при принятии решений.

Опираясь на выводы известных исследователей, можно заключить, что управленческий механизм своим назначением имеет упорядочивающее преобразование или воспроизводство порядка; он представляет собой нормативное образование и достигает необходимого эффекта во взаимодополнении с неинституционализированными нормативами (ценностями и традициями)[1]. В этом механизме немаловажное значение имеют такие рычаги, как регулирование, управление развитием, функционированием, обратная связь. Они актуализированы в особенности в условиях, когда расширяется сфера реализации консультативных форм прямой демократии в системе местного самоуправления.

Среди консультативных форм демократии наибольший общественный резонанс в настоящее время получают публичные слушания. Их правовая конструкция прописана в действующем Федеральном законе о местном самоуправлении[2]. Федеральный закон об основах общественного контроля в Российской Федерации значительно расширяет их проблематику. Она касается деятельности не только органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, но также прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений[3]. Задачей публичных слушаний является выявление предложений и рекомендаций со стороны населения по наиболее важным социально значимым вопросам.

В большинстве муниципальных образований публичные слушания организуются стандартно – в форме собраний с приглашением экспертов, представителей общественности, депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления, представителей средств

---

[1] См.: Бочаров С.Н., Бушмин И.А. Особенности проектирования управленческих механизмов // Ползуновский вестник. – 2005. – № 2. – С.35–40.

[2] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // СПС Гарант – URL: http://base.garant.ru/5763019/#ixzz4QvizRL5z (дата обращения: 10.10.2016).

[3] Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета / URL: https://rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html (дата обращения: 10.10.2016).

массовой информации и заинтересованных граждан. Особый интерес вызывают публичные слушания по проектам планировки и застройки территории, экологическим вопросам[1].

К сожалению, действующая нормативная основа публичных слушаний во многих муниципальных образованиях не позволяет варьировать процедуру их проведения в зависимости от характера рассматриваемого вопроса, что снижает эффективность данного института. Грамотный управленческий подход требует упорядочения их проведения в соответствии с вариативностью выносимых на обсуждение проблем. В зависимости от этого следует выделять следующие виды публичных слушаний:

- слушания по проектам муниципальных правовых актов в представительном органе муниципального образования, в местной администрации с участием жителей муниципального образования (слушания в органе местного самоуправления муниципального образования);
- массовое обсуждение населением проектов муниципальных правовых актов;
- слушания по вопросам, имеющим особую общественную значимость.

Важным представляется совершенствование процедуры назначения публичных слушаний. При наделении граждан правом инициирования слушаний необходимо устанавливать определенные гарантии в целях реализации данного права. Вместе с тем в большинстве положений о публичных слушаниях приводятся формулировки, не позволяющие однозначно ответить, назначение публичных слушаний по инициативе населения – это право или обязанность представительного органа муниципального образования? Соответственно возникает вопрос: возможно ли представительному органу отказать инициативной группе граждан в проведении публичных слушаний по мотиву нецелесообразности? По нашему мнению, для ответа на данный вопрос в Положении о публичных слушаниях необходимо четко закрепить основания для отказа.

В частности, отказ в назначении публичных слушаний должен быть правомерным в случаях, если проект решения, выносимый на публичные слушания, регулирует общественные отношения, не относящиеся к вопросам местного значения, если не выдержан порядок выдвижения инициативы или если данный вопрос ранее выносился на публичные слушания и с момента окончания публичных слушаний прошло менее установленного срока (одного года).

Другая проблема связана с формированием состава оргкомитета по проведению публичных слушаний. В «Положении о публичных слушаниях в городе Брянске» (пункт 7.2.), например, указано, что при назначении публичных слушаний по инициативе городского Совета народных депутатов или главы города Брянска в оргкомитет включаются депутаты городского Совета народных депутатов, должностные лица и специалисты органов местного самоуправления»[2], и только в том случае, если публичные слушания осуществляются по инициативе населения города Брянска – в оргкомитет входят представители, предложенные инициативной группой, депутаты городского Совета народных депутатов, должностные лица и специалисты органов местного самоуправления. Понятно, что если оргкомитет формируется лишь из муниципальных служащих, то с большой долей вероятности можно предположить, каков будет проект рекомендаций и чья позиция будет преобладающей в ходе заявленных слушаний. В целях изменения данной ситуации целесообразно предусмотреть, что лица, замещающие государственные должности, должности государственной гражданской службы,

[1] См., например: Сидорова М.Е. Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований: нормативно-правовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 50–54.

[2] Постановление Брянского городского Совета народных депутатов от 06.10.2005 № 170-п (ред. от 25.11.2015) «О принятии Положения о публичных слушаниях в городе Брянске» // Брянск. – 2008. – № 34.

муниципальные должности, должности муниципальной службы, не могут составлять более 50% состава оргкомитета. Остальную часть следует формировать из представителей общественности муниципального образования.

Заслуживает управленческого внимания вопрос о возможности участия в публичных слушаниях граждан, проживающих за пределами муниципального образования, где проходят слушания. К примеру, гражданин города Орла может проживать в одном внутригородском районе, а работать в другом. При этом его законные интересы не ограничиваются местом проживания, и, следовательно, вполне целесообразно участие в публичных слушаниях тех лиц, чьи законные интересы могут быть затронуты муниципальными актами по итогам слушаний.

Еще одна проблема связана со временем проведения публичных слушаний. Во многих действующих положениях отсутствует норма, устанавливающая их временные рамки. По этому вопросу сформировались две различные позиции: первая – они должны проводиться в рабочее время, вторая допускает их проведение во внерабочее время. Выбор той или иной позиции связан, очевидно, с тем, для кого это время должно быть удобно – для служащих органов местного самоуправления или для граждан. Поскольку публичные слушания в соответствии с законом проводятся именно для граждан и в интересах граждан, то в целях их наибольшей эффективности проводить их следовало бы во внерабочее время.

Публичные слушания предполагают принятие итогового документа (рекомендаций или заключения). Однако требования к такому документу в положениях о слушаниях, принятых органами местного самоуправления, не раскрываются. Как следствие, на практике нередки случаи, когда по итогам слушаний составляется заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений. В таком случае публичные слушания теряют смысл. Чтобы не допустить этого, в Положении о публичных слушаниях следует определить, что заключение должно отражать в обобщенном виде позиции всех участников.

С. Митрохин справедливо отмечает, что в законе не отработан механизм учета результатов публичных слушаний при принятии решений местными органами и предлагает в случае абсолютного неприятия участниками слушания предлагаемого проекта решения возвращать его на доработку. А потом с участием общественности доработанную версию выносить на повторные слушания[1].

К сожалению, практика указывает на незначительное количество участвующих жителей муниципального образования в публичных слушаниях, за исключением так называемых «резонансных» слушаний. Это можно объяснить тем, что в основном информирование о проведении публичных слушаний, иных консультационных мероприятий в муниципальном образовании идет в печатных средствах массовой информации, которые читает незначительное число граждан. Социальные опросы свидетельствуют о том, что 12% респондентов читают бумажные версии газет и журналов ежедневно, 31% – два-три раза в неделю, 26% – пару раз в месяц[2]. Большая часть жителей отдает предпочтение телевидению и интернету, нежели печати. 90% россиян верят телевизору, чуть меньше Интернету – 73%[3]. Следовательно, информирование только через прессу заведомо ограничивает число участников публичных слушаний.

---

[1] А Вам нужны публичные слушания? // http://www.my-sosedi.ru/expert_slush/ (дата обращения – 15.10.2016).

[2] Результаты опроса ВЦИОМ // http://tass.ru/obschestvo/1691624 http://tass.ru/obschestvo/1691624 (дата обращения: 20.10.2016).

[3] Соцопрос: россияне верят телевизору // https://www.rusdialog.ru/news/86623_1479448206 (дата обращения: 20.10.2016).

Технические возможности Интернета делают официальные сайты муниципальных органов наиболее эффективным, оптимальным, быстрым и самым экономичным способом получения необходимой для граждан информации о деятельности органов местного самоуправления. Используя их возможности, можно ввести дополнительный механизм электронных публичных слушаний с последующей легитимацией их результатов.

Органы местного самоуправления, публикующие информацию о проведении публичных слушаний, могли бы указывать официальный сайт в Интернете муниципального образования и устанавливать сроки направления предложений по обсуждаемым вопросам публичных слушаний. Также дополнительно могла бы сообщаться информация о возможности участия жителей в публичных слушаниях посредством веб-конференции.

Исследователь данной проблематики Холопов В.А., описывая преимущества электронных технологий при проведении публичных слушаний, приводит в их пользу следующий аргумент: «граждане, которые хотят выразить свое мнение, но не могут присутствовать на публичных слушаниях вследствие занятости, могут направить в установленный срок текстовое обращение на официальный сайт муниципального образования и обсудить его с участниками чата или выступить на публичных слушаниях в формате веб-конференции»[1].

Аналогичным способом можно внедрить в практику использование на местном уровне онлайн-опросов и обращений граждан, которые сделают возможным высказать мнение по обсуждаемым вопросам на публичных слушаниях тем жителям, которые по тем или иным причинам не могут принять участия в публичных слушаниях.

На наш взгляд, следует повысить значимость института народной правотворческой инициативы, которая может быть реализована в виде коллективного внесения проекта нормативного акта в орган местного самоуправления. По нему должно быть принято мотивированное решение соответствующего органа или должностного лица. К сожалению, на практике данный институт почти не используется. Во-первых, это связано со сложностью процедуры внесения правотворческой инициативы[2]. Следует представить немыслимое количество сопроводительных документов к проекту нормативного акта, сделать его финансово-экономическое обоснование, представить справку о состоянии законодательства в данной сфере. Данные требования являются неоправданными с точки зрения реальных возможностей инициативной группы. Но и это еще не все. Для поддержки законодательной инициативы требуется собрать огромное число подписей.

Нельзя также считать допустимым ограничение права граждан на правотворческую инициативу нормативными актами муниципальных образований, что требует приведения муниципальных правовых актов в соответствие со ст. 26 131 Федерального закона о местном самоуправлении, согласно которой граждане могут предлагать проект как нормативного, так и индивидуального акта.

Кроме того, целесообразно больше внимания уделить такой форме участия граждан в управлении делами местного сообщества, как проведение гражданских и общественных форумов, ведь форумы – это открытые дискуссионные площадки, на которых представители власти и гражданского общества обсуждают актуальные проблемы и направления

---

[1] Холопов В.А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 20.

[2] Нарейкин С.В. Правотворческая инициатива граждан как вид законотворческой деятельности // ЭГО: Экономика. Государство. Общество. Электронный журнал научных публикаций. http://ego.uapa.ru/ru/issue/2014/02/10/ (дата обращения: 10.10.2016).

регионального развития. Однако в действующем российском законодательстве отсутствует универсальная правовая основа, обеспечивающая деятельность института дискуссионных площадок. В нынешних условиях развернувшегося активного диалога с властью нужен правовой акт, определяющий перечень оснований создания диалоговых площадок, унифицированные критерии их формирования, а также правовой статус участников.

Следует обратить внимание на развитие такой сетевой формы консультативной демократии, как интернет-лоббирование. Эффективность данной формы связана с необходимостью дополнить статью 46 Федерального закона № 131-ФЗ о местном самоуправлении нормой об обязательности опубликования на специальном Интернет-ресурсе (сайте) проектов решений органов муниципальной власти. Кроме того, в целях повышения активности граждан следовало бы закрепить право за гражданами вносить на сайте муниципальных образований публичные предложения по проектам муниципальных правовых актов. Предложения, получившие значительную поддержку, должны быть обязательно изучены экспертами и вынесены на рассмотрение соответствующего органа муниципального образования.

В целом следует констатировать, что в современной России все граждане наделены равными правами по управлению государством, однако действующее законодательство, в особенности на региональном уровне, не в полной мере раскрывает способы и гарантии непосредственного осуществления народом власти. Муниципальные органы власти далеко не всегда заинтересованы в участии граждан в обсуждениях жизненно важных решений. Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования институтов консультативной демократии в Российской Федерации и ее субъектах на основе эффективного использования таких управленческих механизмов, как их нормативное регулирование и наличие обратной связи.

Библиография/References:

1. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2015. – 652 с.

2. Ерегина А.Г. Реформирование местного самоуправления: проблемные вопросы и пути их решения // Вопросы управления. – 2013. – № 1 (22). – С.91 – 97.

3. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: проблемы конституционно-правового регулирования и реализации. – М.: ДМК ПРЕСС, 2011. – 329 с.

4. Магомедов К.О. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2015. – № 4. – С. 96 – 103.

5. Сидорова М.Е. Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований: нормативно-правовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 50 – 54.

6. Усманова Р.М. К вопросу о консультативных формах демократии в местном самоуправлении. – URL: http://sci-article.ru/stat.php?i=k_voprosu_o_konsultativnyh_formah_demokratii_v_mestnom. (дата обращения – 10.10.2016).

7. Холопов В.А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти// Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 20.

8. Щекин Г.В. Теория социального управления. Монография. - К: МАУП, 1996. – 408 с.

1. Grazhdanskoe obshchestvo kak garantiia politicheskogo dialoga i protivodeistviia ekstremizmu: kliuchevye konstitutsionno-pravovye problemy [Civil society as the guarantee of political dialogue and counter extremism: key constitutional and legal problems]. Monografiia / Ruk. avt. koll. S.A. Avak'ian. – M.: Iustitsinform. – 652 p. (In Russ.)

2. Eregina, A.G. (2013) Reformirovanie mestnogo samoupravleniia: problemnye voprosy i puti ikh resheniia [Reform of local government: problems and ways of their solution] // Voprosy upravleniia [Management issues]. – № 1 (22). – P. 91 – 97. (In Russ.)

3. Lipchanskaia, M.A. (2011) Uchastie grazhdan Rossiiskoi Federatsii v upravlenii delami gosudarstva: problemy konstitutsionno-pravovogo regulirovaniia i realizatsii [The participation of citizens of the Russian Federation in the management of the Affairs of the state: problems of constitutional legal regulation and implementation]. – M.: DMK PRESS. – 329 p. (In Russ.)

4. Magomedov, K.O. (2015) Problemy funktsionirovaniia i razvitiia mestnogo samoupravleniia v Rossii [Problems of functioning and development of local self-government in Russia] // Monitoring obshchestvennogo mneniia: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny [Public opinion monitoring: economic and social changes]. – № 4. – P. 96 – 103. (In Russ.)

5. Sidorova, M.E. (2013) Publichnye slushaniia po voprosam zastroiki munitsipal'nykh obrazovanii: normativno-pravovoe regulirovanie [A public hearing on the development issues of municipalities: legal regulation] // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]. – № 6. – P. 50 – 54. (In Russ.)

6. Usmanova, R.M. K voprosu o konsul'tativnykh formakh demokratii v mestnom samoupravlenii [To the question of Advisory forms of democracy in local government]. – URL: http://sci-article.ru/stat.php?i=k_voprosu_o_konsultativnyh_formah_demokratii_v_mestnom_samoupravlenii (data obrashcheniia – 10.10.2016). (In Russ.)

7. Kholopov, V.A. (2015) Effektivnost' organizatsionno-pravovogo regulirovaniia provedeniia publichnykh slushanii kak faktor obespecheniia legitimnosti reshenii organov mestnoi vlasti [The effectiveness of the legal regulation of public hearings as a factor for ensuring the legitimacy of decisions of local authorities] // Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie [State power and local self-government]. – № 7. – P. 20. (In Russ.)

8. Shchekin, G.V. (1996) Teoriia sotsial'nogo upravleniia [The theory of social control]. Monografiia – K: MAUP. – 408 p. (In Russ.)