УДК: 342.553:342.7:330.59

Снурницына Анна Викторовна – аспирант кафедры конституционного, административного и финансового права, Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: annivanova098@yandex.ru

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСТОЙНЫЙ ЖИЗНЕННЫЙ УРОВЕНЬ

Статья посвящена исследованию ряда проблем деятельности представительных органов муниципальных образований при реализации социально-экономических прав и свобод человека и гражданина. Автор обосновывает необходимость более активно использовать следующие формы организационно-правовой деятельности: правотворчество, издание муниципальных нормативных правовых актов; публичные депутатские слушания; всенародные обсуждения; выездные заседания комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп; опросы граждан. Это должно способствовать более эффективной деятельности народного представительства в механизме реализации конституционного института прав человека.

Ключевые слова: социальное государство, права человека, достойный жизненный уровень, народное представительство.

SNURNITSYNA A. V. – Postgraduate student of the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law, Orel State University named after I. S. Turgenev (Russian Federation, Orel), e-mail: annivanova098@yandex.ru

PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF THE ACTIVITY OF REPRESENTATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO A WORTHY LIFE

The article is devoted to the study of a number of problems of the activities of representative bodies of municipalities in the implementation of socio-economic rights and freedoms of man and citizen. The author justifies the need to more actively use the following forms of organizational and legal activity: law-making, the publication of municipal regulatory legal acts; public deputy hearings; national discussions; exit meetings of committees, commissions, factions and deputy groups; polls of citizens. This should contribute to more effective activity of national representation in the mechanism for the implementation of the constitutional institution of human rights.

Keywords: welfare state, human rights, decent living standards, popular representation.

Народное представительство на местном уровне властеотношений должно не только контролировать глав муниципальных образований и местные администрации, но также и разделять с ними ответственность за социально-экономическое развитие территорий. В связи с этим полагаем необходимым им более активно использовать следующие формы организационно-правовой деятельности:

1) правотворчество, издание муниципальных нормативных правовых актов;

2) публичные депутатские слушания;

3) всенародные обсуждения;

4) выездные заседания комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп;

5) опросы граждан.

Это, разумеется, полностью не исключает необходимость контроля деятельности исполнительной власти вплоть до решения об удалении главы муниципального образования в отставку. Данная мера, однако, подлежит применению лишь в крайних случаях, когда все иные формы взаимодействия представительной и исполнительной власти демонстрируют недостаточную эффективность.

Правотворчество, издание муниципальных нормативных правовых актов – одно из основных направлений деятельности любого органа народного представительства. Исключением не являются и муниципальные образования [3, С. 39]. Конечно, по сравнению с Государственной Думой или законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ сфера их нормотворческой деятельности является гораздо более узкой. Они не должны иметь развернутую нормативную базу в сферах конституционного, административного, гражданского, трудового, семейного права и т.д. Все это – область регулирования федерального закона, частично – законов субъектов РФ. Но вместе с тем, представительные органы муниципальных образований должны также осуществлять нормотворческую функцию. Это применяется, во-первых, в рамках реализации вопросов местного значения данного вида муниципальных образований (городского или сельского поселения, муниципального района, городского округа), во-вторых, при реализации отдельных государственных полномочий (если это санкционировано федеральным законом или законом субъекта РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Правотворческая деятельность представительных органов муниципальных образований отличается от функционирования Государственной Думы и законодательных (представительных) органов субъектов РФ еще и тем, что являются более ограниченными также формы нормотворческой деятельности. В системе местного самоуправления основным документом является устав муниципального образования. Его особенность – не только усложненная процедура принятия (обязательность вынесения проекта на публичные слушания, требование квалифицированного большинства при голосовании депутатов), но и необходимость государственной регистрации в территориальных органах министерства юстиции. Это, с одной стороны, гарантирует стабильность уставного регулирования (произвольные изменения и дополнения в устав муници-

пального образования довольно затруднительны), с другой – препятствует внесению поправок при необходимости принятия срочных решений.

По логике, уставы муниципальных образований должны быть, в основном, стабильными документами, которые рассчитаны на долгосрочную перспективу [5, С. 173]. Частые поправки в устав муниципального образования не могут приветствоваться как общее правило. В сущности, этот принцип поддерживается на федеральном уровне и в субъектах РФ. Однако проведенный нами в ходе исследования выборочный опрос глав муниципальных образований в Москве, Санкт-Петербурге, Пензенской, Орловской и Белгородской областях показал, что практика надзорной деятельности органов прокуратуры выработала правило, согласно которому уставы муниципальных образований подлежат периодическому «обновлению», которое должно осуществляться, как правило, два раза в год.

Полагаем, что эта позиция органов прокуратуры заслуживает критики. Данный подход чрезмерно «бюрократизирует» нормотворческую деятельность представительных органов муниципальных образований. Кроме того, он базируется на ложном понимании задач и функций устава муниципального образования как правового документа учредительного характера. Предмет уставного регулирования – только базовые общественные отношения, которые складываются во всех основных сферах жизнедеятельности муниципалитета. В уставе муниципального образования нет необходимости дословно воспроизводить положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (большинство действующих уставов муниципальных образований в России – есть более чем наполовину воспроизведение норм этого закона).

Необходимость периодического «обновления» устава муниципалитета есть следствие «правовой инфляции», т.е. «дублирования» норм одних правовых актов в других [1; 11. С. 30–33]. Вместо того чтобы действительно решать вопросы местного значения, муниципальные образования «отслеживают» изменения в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», чтобы своевременно «обновить» свой устав, что является еще и объектом надзорной деятельности прокуратуры. Если бы устав муниципального образования имел строго свой предмет правового регулирования, в этом бы не было никакой необходимости.

Предложенная выше логическая конструкция имеет непосредственное отношение к проблеме деятельности народного представительства, направленной на повышение эффективности социально-экономического развития муниципальных образований в целях реализации конституционного права на достойный жизненный уровень граждан. Полагаем, что в *уставе* муниципального образования должны найти выражение только несколько компонентов, в частности, *общие принципы социально-экономической политики муниципалитета и разграничение компетенции между органами* данного муниципального образования. Остальные вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия в социально-экономической сфере подлежат регу-

лированию отдельными нормативными правовыми актами без включения этих норм в тексты уставов муниципальных образований.

Нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований, направленные на развитие положений уставов муниципалитетов, имеют более широкую область регулирования. В сфере социально-экономического развития и обеспечения достойного жизни людей это могут быть акты о принятии местного бюджета и отчета об исполнении данного бюджета, о создании дополнительных рабочих мест, о муниципальных контрактах с предприятиями, учреждениями и организациями и т.п. Все они в рамках компетенции представительных органов муниципальных образований могут способствовать реализации конституционного права граждан на достойный жизненный уровень.

Институт *публичных депутатских слушаний* имеет целью, с одной стороны, обсуждение, с другой – привлечение к дискуссии более широкого круга лиц, чем только депутатов представительного органа муниципалитета [4, С. 69; 10, С. 8]. В этом состоят одновременно его достоинства и недостатки. К числу достоинств можно отнести институциональные возможности для дебатов широкого круга лиц, к числу недостатков – низкую степень легитимности. В связи с этим, на наш взгляд, институт публичных слушаний должен использоваться скорее как особенная форма депутатской деятельности, чем организационно-правовая форма местного самоуправления как таковая. К сожалению, и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и многие научные разработки придерживаются мнения о самостоятельности института публичных слушаний. По нашему мнению, публичные слушания должны быть «депутатскими», а не слушаниями вообще. Эта форма должна интерпретироваться как область действия представительной демократии, но не прямого участия граждан в муниципальной деятельности.

Депутатам представительных органов перед принятием решения может потребоваться квалифицированное экспертное мнение. Чтобы на него «опереться», комитеты, комиссии, фракции или депутатские группы вправе расширить свое заседание, пригласив на него соответствующих специалистов. Последние не обладают процессуальными правами, они не могут голосовать при принятии решений и даже не обладают правом совещательного голоса. Но они как представители специального знания могут оказать существенную пользу при обсуждении депутатами впоследствии принимаемого решения.

Близкие цели могут преследовать публичные депутатские слушания при необходимости более широкого обсуждения проектов нормативных правовых актов представительного органа непосредственно гражданами. Здесь имеет значение не экспертное мнение специалистов, но общественное мнение, которое не только складывается, но и меняется под воздействием пропаганды, агитации, объяснения, разъяснения и т.д. Институт публичных депутатских слушаний в этом случае выполняет важную коммуникативную функ-

цию во взаимодействии органов народного представительства с населением муниципальных образований.

В связи с этим, на наш взгляд, заслуживают критики некоторые положения действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: во-первых, «публичные слушания» необходимо именовать «публичными депутатскими слушаниями» [8, С. 67; 7, С.14– 17], во-вторых, организаторами проведения слушаний должны быть только представительные органы (из закона следует исключить возможность проведения публичных слушаний главами муниципальных образований), в-третьих, необходимы более прочные федеральные гарантии заблаговременного оповещения жителей о времени и месте проведения слушаний.

Из контекста Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что предметом публичных слушаний являются проекты муниципальных правовых актов. Правом на их издание обладают не только представительные органы и главы муниципальных образований, но также местные администрации, контрольно-счетные органы и любые другие органы местного самоуправления, которые учреждены уставом муниципального образования. В связи с этим сложно объяснить такую «избирательность» действующего закона (правом на организацию публичных слушаний обладают представительные органы и главы муниципальных образований, но не обладают другие органы местного самоуправления, в то время как все органы муниципалитетов в силу своего статуса обладают правом на подзаконное нормотворчество либо издание правоприменительных (индивидуально-правовых актов).

Ситуация усложняется тем, что глава муниципального образования может быть не только избран путем прямых выборов. Он может избираться также из числа депутатов или даже назначаться представительным органом по результатам предложений конкурсной комиссии. Глава муниципального образования может не только одновременно возглавлять местную администрацию, но также и быть председателем представительного органа. При таком разнообразии вариантов регулирования статуса главы муниципального образования в уставах муниципалитетов, на наш взгляд, предусмотренное законом право главы муниципалитета на организацию публичных слушаний более чем сомнительно.

В контексте исследования реализации конституционного права на достойный жизненный уровень важно обратить внимание на одну весьма важную деталь. Федеральный закон требует, чтобы по определенным вопросам (уставное регулирование, местный бюджет, стратегия социально-экономического развития, преобразование муниципального образования) проекты муниципальных правовых актов в обязательном порядке выносились на публичные слушания. Таких предписаний нет в отношении деятельности законодательных (представительных) органов субъектов РФ: они вправе принимать конституции (уставы), региональные бюджеты, стратегию социально-экономического развития и решения о преобразовании минуя институт публичных слушаний. Со-

ответствующих ограничений, разумеется, нет на федеральном уровне [12, С. 70–74].

Полагаем, что данный организационно-правовой инструмент (обязательность вынесения на публичные слушания стратегии социально-экономического развития муниципального образования) имеет благоприятную перспективу использования в целях реализации конституционного права граждан на достойный жизненный уровень. Обязательному вынесению на публичные слушания должны подлежать не все вопросы социально-экономического развития, но лишь плановые, стратегические и рассчитанные на долгосрочную перспективу. С этой точки зрения действующее правовое регулирование, на наш взгляд, можно только приветствовать.

Однако законодательство в этой части можно было бы усовершенствовать, указав на исключительность компетенции представительного органа муниципального образования на организацию и проведение публичных слушаний по вопросам о стратегии социально-экономического развития. В свою очередь, стратегия социально-экономического развития как правовой акт не может быть предметом единоличного усмотрения главы муниципального образования, даже если он избран на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Полагаем, что принятие этого документа должно осуществляться *представительным органом муниципального образования с учетом мнения главы муниципального образования*.

Всенародные обсуждения как организационно-правовая форма деятельности народного представительства довольно активно использовалась в советской России, причем чаще всего – перед принятием особенно важных документов (например, Конституции СССР 1977 г.) [6, С. 42–46]. В этой форме можно обнаружить некоторый «имитационный» аспект консультативной демократии (что бы граждане ни обсуждали, решение все равно будет принято такое, какое власти посчитают нужным). Вместе с тем, на наш взгляд, потенциал этой формы консультативной демократии мог бы использоваться гораздо более полным образом, особенно на уровне местного самоуправления. Его преимущество перед формой публичного слушания заключается в масштабности охвата населения (всенародные обсуждения могут осуществляться по месту работы, учебы и жительства под председательством депутатов представительных органов, которые избраны по соответствующим избирательным округам). Это могло бы способствовать также «сближению» депутатского корпуса с избирателями, стимулировать их более плотные контакты по конкретным проблемам, которые заботят население. Особенно такая форма могла бы быть полезной при обсуждении вопросов социально-экономического развития, социальной помощи и поддержки.

Выездные заседания комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп в деятельности представительных органов муниципальных образований проводятся достаточно редко. Вместе с тем – это также довольно эффективный способ реализации конституционного права граждан на достойный жизненный уровень, которому

следует, на наш взгляд, уделять больше внимания. В современной России комитеты, комиссии, фракции и депутатские группы позиционируются скорее как «внутренние» депутатские органы, которые призваны разрабатывать собственные проекты решений и давать оценку внешним проектам решений, которые вносятся другими субъектами права инициативы в представительный орган. Однако *порядок формирования* комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп (добровольность депутатского волеизъявления в совокупности с требованием нахождения каждого депутата в каком-то одном комитете или комиссии, в какой-то одной фракции или депутатской группе), *порядок выборов должностных лиц* (председатели комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп обычно избираются решениями представительных органов, а не комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп», *разграничение компетенции* (каждому комитету или комиссии присущ собственный круг вопросов) и *дифференцированность политических позиций* (фракции и депутатские группы символизируют политические предпочтения от «левых» до «правых») – в совокупности и системном единстве дают основания для большей степени самостоятельности этих структурных единиц в деятельности муниципального народного представительства.

Полагаем, что комитеты, комиссии, фракции и депутатские группы наряду с индивидуальными депутатами должны гораздо чаще встречаться с избирателями, аккумулировать общественное мнение, способствовать выработке согласованной позиции, стремиться к конструктивному обсуждению муниципальных проблем социально-экономического развития территорий с гражданами.

Наконец, немаловажную роль в процессе реализации конституционного права на достойный жизненный уровень в деятельности представительных органов муниципальных образований призваны играть *опросы* граждан [12, с. 43-45], особенно с помощью современных электронных технологий. В муниципальных образованиях, как правило, отсутствуют специализированные социологические службы (их содержание «обходится» местному бюджету достаточно дорого либо опросы не являются репрезентативными вследствие их низкого качества). Вместе с тем, в современном обществе практически каждый гражданин (включая довольно пожилых людей) имеет средства сотовой связи, поддерживающие социальные сети и мобильные приложения (Facebook, Viber, WhatsApp и др.). С их помощью опросы мнения граждан могут производиться регулярно, системно и эффективно, избегая приемных часов, бумажной технологии, бюрократической волокиты и т.д. Полагаем, что для этого необходима соответствующая нормативная база на уровне правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Библиография:

1.Артамонов А.Н. Причина искажений и дефектов законодательства в дублировании правовых норм (запрет на дублирование правовых норм как способ обеспечения единства правового пространства государства) // Вестник Российской правовой академии. – 2010. – № 4.

2.Винник Н.В. Правотворческая инициа-

тива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 10.

3.Гриценко В.В. Регулирующая роль правовых актов представительных органов муниципальных образований в налоговом правовом государстве // Юридический вестник РГЭУ. – 2005. – № 3.

4.Захаров И.В. Публичные слушания в системе местного самоуправления в РФ // Российский юридический журнал. – 2006.–№ 4.

5.Казаченко В.В. Устав муниципального образования в системе нормотворчества муниципального образования // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел. – М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2005.

6.Кронский В.С. Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года и развитие законодательства // Правоведение. – 1985. – № 2.

7.Никитенко М.Г. Правовое регулирование структурных элементов депутатских слушаний как организационной формы деятельности представительных органов // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 9.

8.Панина Д.В. Проблемы эффективной реализации организационно-правовой формы представительного органа местного самоуправления - депутатские слушания // Состояние и перспективы развития российского права. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2009.

9.Правдин Д.Г. Устав как основополагающий документ муниципального образования // Ленинградский юридический журнал. 1999. – № 3.

10.Тамазов З.Г. Публичные слушания как форма осуществления населением права на местное самоуправление. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

11.Третьякова Е.Д. Воспроизведение (дублирование) в нормативных правовых актах субъектов РФ норм Конституции РФ и федеральных законов // Современное право. – 2009. – № 11.

12.Трофимов М.С. Рекомендательный и обязательный характер мнения населения, выявленного органами местного самоуправления на основе проведения публичных слушаний и опросов граждан // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2009. – № 1.

References:

1. Artamonov A.N. Prichina iskazheniy i defektov zakonodatel'stva v dublirovanii pravovykh norm (zapret na dublirovaniye pravovykh norm kak sposob obespecheniya yedinstva pravovogo prostranstva gosudarstva) // Vestnik Rossiyskoy pravovoy akademii. – 2010. – № 4. (In Russ.)

2. Vinnik N.V. Pravotvorcheskaya initsiativa i opros grazhdan kak formy uchastiya naseleniya v osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye. – 2015. – № 10. (In Russ.)

3. Gritsenko V.V. Reguliruyushchaya rol' pravovykh aktov predstavitel'nykh organov munitsipal'nykh obrazovaniy v nalogovom pravovom gosudarstve // Yuridicheskiy vestnik RGEU. – 2005. – № 3. (In Russ.)

4. Zakharov I.V. Publichnyye slushaniya v sisteme mestnogo samoupravleniya v RF // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. – 2006. – № 4. (In Russ.)

5. Kazachenko V.V. Ustav munitsipal'nogo obrazovaniya v sisteme normotvorchestva munitsipal'nogo obrazovaniya // Voprosy sovershenstvovaniya pravookhranitel'noy deyatel'nosti organov vnutrennikh del. – M.: Izd-vo Mosk. un-ta MVD Rossii, 2005. (In Russ.)

6. Kronskiy V.S. Vsenarodnoye obsuzhdeniye proyekta Konstitutsii SSSR 1977 goda i razvitiye zakonodatel'stva // Pravovedeniye. – 1985. – № 2. (In Russ.)

7. Nikitenko M.G. Pravovoye regulirovaniye strukturnykh elementov deputatskikh slushaniy kak organizatsionnoy formy deyatel'nosti predstavitel'nykh organov // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. – 2006. – № 9. (In Russ.)

8. Panina D.V. Problemy effektivnoy realizatsii organizatsionno-pravovoy formy predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya - deputatskiye slushaniya // Sostoyaniye i perspektivy razvitiya rossiyskogo prava. – Barnaul: Izd-vo Alt. un-ta, 2009. (In Russ.)

9. Pravdin D.G. Ustav kak osnovopolagayushchiy dokument munitsipal'nogo obrazovaniya // Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal. 1999. – № 3. (In Russ.)

10. Tamazov Z.G. Publichnyye slushaniya kak forma osushchestvleniya naseleniyem prava na mestnoye samoupravleniye. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2007. (In Russ.)

11. Tret'yakova Ye.D. Vosproizvedeniye (dublirovaniye) v normativnykh pravovykh aktakh sub"yektov RF norm Konstitutsii RF i federal'nykh zakonov // Sovremennoye pravo. – 2009. – № 11. (In Russ.)

12. Trofimov M.S. Rekomendatel'nyy i obyazatel'nyy kharakter mneniya naseleniya, vyyavlennogo organami mestnogo samoupravleniya na osnove provedeniya publichnykh slushaniy i oprosov grazhdan // Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik. – 2009. – № 1. (In Russ.)