
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

УДК 67.400.7

ББК 342.55

DOI 10.22394/1682-2358-2020-3-89-95

N.S. Ibraimov, post-graduate student of the Constitutional and Administrative Law Department, Nizhny Novgorod Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

PROBLEMATIC ASPECTS OF THE PUBLIC INITIATIVE TO TRANSFORM A MUNICIPALITY

The regulatory procedure for implementing the initiative of the population to transform a municipality is studied. The author reveals a problematic aspect, which consists in the fact that the population and citizens are actually limited in the right to propose the corresponding initiative. Recommendations on improving the legislation are made.

Key words and word-combinations: legal fact, initiative to transform a municipality, public hearings.

Н.С. Ибраимов, аспирант кафедры конституционного и административного права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: nikolay.ibraimov@mail.ru)

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ВЫДВИЖЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ ИНИЦИАТИВЫ О ПРЕОБРАЗОВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация. Изучается нормативный порядок реализации инициативы населения о преобразовании муниципального образования. Выявлен проблемный аспект, состоящий в том, что граждане фактически ограничены в праве выдвижения соответствующей инициативы. Внесены рекомендации по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова и словосочетания: юридический факт, инициатива о преобразовании муниципального образования, публичные слушания.

Территория играет существенную роль в развитии и функционировании местного самоуправления. Она во многом предопределяет вид муниципального образования и, следовательно, компетенцию органов местного самоуправления, потенциал непосредс-

твенного участия населения в решении вопросов местного значения, особенности социально-экономического развития муниципального образования и в целом реализацию первичной компетенции самоуправления. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления как динамичной системы, в которую регулярно вносятся изменения с учетом достигнутого уровня и потребностей муниципального развития, является одной из наиболее современных и трудных задач. В правоприменительной практике в качестве одного из правовых средств, которые используются для качественного изменения территориальной организации местного самоуправления, является преобразование муниципальных образований. По информации Министерства юстиции России, в течение 2014–2019 гг. было внесено 1480 изменений в территориальную организацию местного самоуправления, из числа которых преобразований муниципальных образований было осуществлено наибольшее количество — 53% [1]. В контексте устойчивой динамики территориальной организации местного самоуправления возникает потребность в исследовании правового регулирования преобразования муниципальных образований.

В рамках процесса правового регулирования выдвижение инициативы о преобразовании муниципального образования есть основной правообразующий юридический факт, который предопределяет возникновение правоотношения по преобразованию муниципальных образований. Согласно требованиям ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществление преобразования муниципальных образований допускается, с одной стороны, по инициативе населения, а с другой — по инициативе органов местного самоуправления и органов государственной власти [2].

По результатам анализа положений ч. 2 ст. 13 Закона № 131 было выявлено, что нормативный порядок реализации инициативы о преобразовании муниципального образования серьезно отличается в зависимости от субъектов, которые имеют право инициировать осуществление сообразной деятельности.

Во-первых, в случае выдвижения местным населением инициативы о преобразовании муниципального образования она должна быть реализована в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. На примере Закона Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 226-З «О местном референдуме в Нижегородской области» представляется важным пояснить, что выдвижение населением инициативы о преобразовании муниципального образования предполагает следующие основные этапы:

- образование инициативной группы в составе не менее 10 человек, обладающих правом на участие в референдуме, для выдвижения инициативы населения о преобразовании муниципального образования;
- проведение инициативной группой собрания для принятия решения о выдвижении инициативы о преобразовании муниципального образования;

— обращение инициативной группы в избирательную комиссию муниципального образования (далее по тексту — «избирательная комиссия») с ходатайством о регистрации своей группы;

— изучение избирательной комиссией ходатайства и приложенных к нему документов и принятие конкретного решения. Так, в случае соответствия такого ходатайства и документов требованиям законодательства избирательная комиссия принимает решение о направлении материалов в представительный орган муниципального образования, который уполномочен принимать решение о преобразовании муниципального образования. В ином случае — принимает решение об отказе в регистрации инициативной группы;

— проверку представительным органом муниципального образования инициативы о преобразовании муниципального образования на соответствие нормативным требованиям, предъявляемым к вопросам местного референдума. В случае соответствия инициативы таким требованиям избирательная комиссия муниципального образования производит регистрацию инициативной группы. В противном случае — отказывает в регистрации инициативной группы;

— создание инициативной группой собственного фонда, с тем чтобы финансировать свою деятельность;

— сбор инициативной группой подписей в поддержку инициативы о преобразовании муниципального образования;

— подсчет представителями инициативной группы общего количества собранных подписей участников референдума и составление протокола об итогах сбора подписей. Представление необходимых документов, в том числе подписных листов, в избирательную комиссию;

— проверку избирательной комиссией соблюдения инициативной группой требований федерального и регионального законодательства при сборе подписей, включая проверку достоверности сведений, которые содержатся в подписных листах в поддержку выдвинутой инициативы о преобразовании муниципального образования;

— в случае соответствия порядка выдвижения инициативы по вопросу о преобразовании муниципального образования требованиям законодательства избирательная комиссия принимает решение о направлении подписных листов, протокола об итогах сбора подписей, копии собственного постановления в представительный орган муниципального образования, который уполномочен принимать решение о преобразовании муниципального образования. В противном случае — отказывает в выдвижении инициативы о преобразовании муниципального образования;

— принятие представительным органом муниципального образования итогового решения по вопросу выдвижения инициативной группой инициативы о преобразовании муниципального образования [3].

Во-вторых, в случае выдвижения федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления своей инициативы о преобразовании муниципального образования она должна быть оформлена решениями упомянутых органов публичной власти.

На основании проработки норм ч. 2 ст. 13 Закона № 131, которые регу-

лируют способ реализации инициативы о преобразовании муниципального образования, усматривается, что они ставят граждан, выдвигающих инициативу от имени населения о преобразовании муниципального образования, в заведомо неравные и трудные условия по сравнению с органами публичной власти.

В своих исследованиях Е.П. Забелина [4] и В.В. Пылин [5] фактически пришли к общему, справедливому, на наш взгляд, заключению о том, что введенный нормой ч. 2 ст. 13 Закона № 131 порядок легализации инициативы населения о преобразовании муниципального образования является трудноисполнимым в правоприменении. Во исполнение указанной нормы граждане, выдвигающие упомянутую инициативу от имени населения, должны руководствоваться требованиями Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Так, на примере Закона Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 226-3 был осуществлен полный анализ порядка реализации инициативы населения о преобразовании муниципального образования. По его результатам было выявлено, что правовая норма ч. 2 ст. 13 Закона № 131 трудновыполнима в правоприменении, так как правовой механизм организации и проведения местных референдумов является весьма дорогостоящим и сложновыполнимым для местных жителей. Следовательно, выдвижение гражданами инициативы от имени населения о преобразовании муниципального образования становится нецелесообразным, в связи с чем происходит снижение их уровня активности и инициативности и в целом снижение вовлеченности населения в осуществление самоуправления.

В итоге выявленный проблемный аспект состоит в том, что получившие свое конституционное признание население и граждане в качестве «первичных субъектов местного самоуправления, воплощающих коллективные (публичные) и субъективно-личностные начала» [6, с. 778], фактически ограничены в праве выдвижения инициативы о преобразовании муниципального образования по причине сложности реализации положений ч. 2 ст. 13 Закона № 131.

Итак, с целью устранения указанного проблемного аспекта считаем целесообразным представить предложения по упрощению порядка реализации инициативы населения о преобразовании муниципального образования:

— требуется отказаться от положения ч. 2 ст. 13 Закона № 131, согласно которому инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума;

— предлагаем в качестве альтернативы ввести норму в ч. 2 ст. 13 Закона № 131, регламентирующую реализацию инициативы населения о преобразовании муниципального образования в порядке, предусмотренном ст. 28 Закона № 131, для проведения публичных слушаний.

В поддержку реализации рассматриваемых предложений представляется необходимым изложить некоторые основные аргументы:

1. Институт публичных слушаний является достаточно перспективной со-гласовательной формой демократической коммуникации местного населения и муниципальной власти [7, с. 179]. Конституционным Судом РФ раскрыты в определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О конституционно значимые аспекты данного публично-правового института. В нем Конституционный Суд РФ рассматривает публичные слушания как одну из гарантий права на местное самоуправление, которая обеспечивает выявление и учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности [8]. Назначение публичных слушаний состоит в выявлении именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, которые имеют также коллективный, а не индивидуальный характер. Вследствие этого процедура их проведения не может ограничиваться сбором предложений либо замечаний по указанным вопросам, но предполагает их публичное обсуждение [8].

Институт публичных слушаний, будучи публично-правовым институтом, призван обеспечить независимое, открытое и свободное обсуждение социально значимых вопросов и проблем, имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории определенного муниципального образования [8]. Он предоставляет каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, возможность участия в его обсуждении. Итоговая цель названного обсуждения состоит в выработке рекомендации по общественно значимым вопросам [8].

В контексте приведенного разъяснения Конституционного Суда РФ усматривается, что рекомендуемый порядок реализации инициативы населения о преобразовании муниципального образования, предусмотренный ст. 28 Закона № 131, для проведения публичных слушаний соответствует природе данного публично-правового института. Он позволит обеспечить независимое открытое и свободное обсуждение выдвигаемой инициативы о преобразовании муниципального образования при участии активных и деловых представителей населения и представителей органов местного самоуправления для выявления коллективного мнения или ясно выраженных расхождений касательно вопроса о преобразовании муниципального образования. Конечная цель обсуждения — это выработка рекомендации по вопросу выдвижения инициативы населения о преобразовании муниципального образования. В итоге представительный орган муниципального образования должен обладать правом на принятие решения по вопросу выдвижения инициативы населения о преобразовании муниципального образования с учетом ранее опубликованных (обнародованных) результатов публичных слушаний, носящих только рекомендательный характер.

Важно напомнить о том, что в случае реализации инициативы населения о преобразовании муниципального образования в установленном порядке для проведения местного референдума не происходит его назначение. Конечная цель состоит в доставлении инициативы населения представительному органу муниципального образования, который вправе принимать итоговое решение по вопросу выдвижения инициативы населения о преобразовании муници-

пального образования. Соответственно, в результате изменения нормативного порядка реализации инициативы населения с установленного «для проведения местного референдума» на рекомендуемый «для проведения публичных слушаний» не последует изменения полномочия представительного органа муниципального образования. Он должен быть наделен правом принимать итоговое решение по вопросу выдвижения инициативы населения о преобразовании муниципального образования с учетом ранее опубликованных (обнародованных) результатов публичных слушаний, носящих только рекомендательный характер.

2. Согласно сведениям Министерства юстиции России, в течение 2017–2018 гг. не было зафиксировано фактов реализации инициативы населения о преобразовании муниципального образования в порядке для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Напротив, в течение 2017 г. публичные слушания проводились 103,4 тысячи раз, а в 2018 г. — 92,6 тысячи раз.

В контексте указанных статистических сведений полагаем, что введение нормы в ст. 13 Закона № 131, регламентирующей реализацию инициативы населения о преобразовании муниципального образования в порядке, который предусмотрен ст. 28 Закона № 131, для проведения публичных слушаний, должно способствовать привлечению общественности к участию в обсуждении территориальных преобразований. В свою очередь, оно должно содействовать повышению уровня активности, инициативности жителей, объединению людей вокруг обсуждения общего вопроса, снижению «гражданского инфантилизма» и социальной напряженности и в конечном счете повышению вовлеченности населения в осуществление местного самоуправления. В процессе публичного взаимодействия, гражданского диалога между деятельными и инициативными представителями местного сообщества и представителями органов публичной власти становится возможным принятие консолидированной и обоснованной рекомендации для представительного органа муниципального образования по вопросу выдвижения инициативы населения о преобразовании муниципального образования с позиции целесообразности территориальных преобразований.

Более того, выдвижение население инициативы о проведении публичных слушаний не требует преодоления бесчисленных и сложных административных барьеров по сравнению с организацией местного референдума. К примеру, в Богородском сельсовете Сергачского муниципального района Нижегородской области публичные слушания проводятся по инициативе населения в составе не менее 1% от числа жителей сельсовета, имеющих избирательное право [9].

Резюмируя изложенные аргументы, полагаем, что введение нормы в ст. 13 Закона № 131, регламентирующей реализацию инициативы населения о преобразовании муниципального образования в порядке, предусмотренном ст. 28 Закона № 131, для проведения публичных слушаний, упростит уже установленный порядок реализации соответствующей инициативы. В итоге она действительно позволит гражданам выдвигать инициативу от имени населения о преобразовании муниципального образования. У них появится возможность

вынести свою инициативу на независимое, публичное и свободное обсуждение при участии представителей населения и органов местного самоуправления и получить обратную связь касательно необходимости или нецелесообразности предложенной трансформации территории муниципального образования. В свою очередь, только представительный орган муниципального должен быть уполномочен уставом муниципального образования принимать решение по вопросу выдвижения инициативы населения о преобразовании муниципального образования с учетом ранее опубликованных (обнародованных) результатов публичных слушаний, носящих рекомендательный характер.

Таким образом, по результатам изучения выделенного проблемного аспекта, на наш взгляд, необходимо внести в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ некоторые изменения с целью упрощения порядка реализации инициативы населения о преобразовании муниципального образования. Предлагаем второе предложение ч. 2 ст. 13 Закона № 131 изложить в следующей редакции: «Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, предусмотренном статьей 28 настоящего Федерального закона»; а также ч. 3 ст. 28 Закона № 131 целесообразно дополнить пунктом 4.1 следующего содержания: «4.1) вопросы о выдвижении инициативы населения о преобразовании муниципального образования».

Библиографический список

1. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации. Доклады о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации. URL: <https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-gazvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2019 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

3. О местном референдуме в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 30 дек. 2005 г. № 226-З (в ред. от 4 июня 2019 г.) // Нижегородские новости. 2006. № 17 (3429). Приложение «Правовая среда». 2006. №7-9(680-682).

4. *Забелина Е.П.* Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 72–76.

5. *Пылин В.В.* Правовое регулирование изменения границ и преобразования муниципальных образований, пути устранения недостатков // Управленческое консультирование. 2016. № 2. С. 20–24.

6. *Андрюченко Л.В., Боголюбов С.А., Бондарь Н.С.* [и др.]. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Зорькина. М., 2011.

7. Местное самоуправление: учебник / под. ред. Н. Бондаря. М., 2018.

8. Определения Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

9. Об утверждении Положения «О порядке проведения публичных слушаний в Богородском сельсовете Сергачского муниципального района Нижегородской области»: решение от 15 дек. 2009 г. № 6. URL: <http://sergach.omsu-nnov.ru/?id=86831>.