

Г.Н. Чеботарев

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье автор говорит о роли разделения власти по вертикали: на государственную и муниципальную, – а также, обращает внимание на проблемы общественного участия граждан в осуществлении публичной власти, в том числе, в аспекте формирования информационного общества, поскольку в настоящее время, информационные ресурсы играют важную роль в обеспечении права граждан на управление государством, на равнее с иными формами участия населения в осуществлении публичной власти как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Ключевые слова: публичная власть, гражданин, Конституция, местное самоуправление, законодательная инициатива, информационное общество.

Принятие Конституции РФ в декабре 1993 г. позволило преодолеть раскол в российском обществе, избежать гражданской войны, обозначить вектор демократического развития нашего общества и государства.

В той непростой ситуации, которая сложилась в начале 90-х годов после распада СССР, Конституция по сути предотвратила и распад российского государства.

Поэтому уже сам факт всенародного голосования и принятие по его результатам Конституции – великая ценность.

Значение Конституции 1993 г. заключается еще и в том, что она вобрала опыт конституционного регулирования и нашей страны – СССР и зарубежных государств, закрепила непреходящие ценности: уважение к личности, ее достоинству, определила образ будущего нашего государства – как демократического, правового, социального, установила принцип разделения властей, политический плюрализм, закрепила федеративное устройство, многообразие форм собственности и другие базовые ценности.

И главенствующее место в этой системе конституционных ценностей, наряду с высшей ценностью – человеком, его правами и свободами, занимает народовластие, которое может осуществляться непосредственно народом, через органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти.

Этим установлением Конституция РФ подтверждает принцип разделения власти на государственную и муниципальную. Однако, в действительности такое разделение условно. Как бы ни старались законодательно разграничить предметы ведения и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, все равно в жизни есть немало вопросов, которые входят в компетенцию и органов государственной власти и органов местного самоуправ-

ления. А кроме того, органы местного самоуправления все чаще наделяются органами государственной власти государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству.

Нет принципиальной разницы и в формах участия граждан в управлении делами государства на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Конституция Российской Федерации, законодательство позволяют гражданам, общественным объединениям принять участие в опросах, обсуждении проектов законов и муниципальных правовых актов, публичных слушаниях, работе общественных палат и общественных советов при исполнительных органах власти. Это и есть общественное участие граждан в осуществлении государственной власти и муниципальной власти.

В Тюменской области, например, в течении ряда лет функционировали Гражданский форум при региональных органах государственной власти, недавно преобразованный в Общественную палату Тюменской области, Общественный совет при органах местного самоуправления г.Тюмени. Сформированы общественные советы при исполнительных органах власти. Проводятся публичные слушания, опросы населения.

Как справедливо пишет в своей статье Владимир Путин «современная демократия как власть народа не может сводиться только лишь к «походу к урнам» и им заканчиваться. Демократия, на мой взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи».¹

Несмотря на значимость и важность непосредственного прямого участия граждан в принятии ре-

¹ См.: Путин В.В. Демократия и качество государства. «Коммерсант», № 20, 06.02.2012.

шений на всех уровнях власти, «доминирующей стратегией вовлечения российских граждан в публично-властные отношения становится не принятие решений самими гражданами, а выработка решений с участием представителей гражданского общества».²

Термин «участие» («participation») широко используется в зарубежной литературе.³

Основанием его применения является Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 25 которого регулируется право на участие «в ведении государственных дел». В некоторых ненормативных международно-правовых документах можно встретить определение понятия «общественное участие». Например, в Межамериканской стратегии для продвижения общественного участия в процессе принятия решений по вопросам устойчивого развития, принятой Межамериканским Советом по интегративному развитию в 2000 году, понятие «общественное участие» определяется следующим образом. Это «процесс, при котором в рамках диалога между правительством и гражданским обществом устанавливается партнерство, происходит обмен информацией, и имеет место прочее взаимодействие в целях разработки, исполнения и оценки проектов, программ и стратегий развития, и который требует вовлечения и приверженности всех заинтересованных сторон, включая, помимо прочих, малообеспеченные и традиционно обособленные группы, особенно расовые и этнические меньшинства».⁴

В Финляндии нормы о возможности граждан оказывать влияние на действия государственных органов получили закрепление в Основном законе от 7 июля 1999 г. В ст.14 Конституции Финляндии говорится о том, что публичная власть должна способствовать обеспечению возможности индивида участвовать в общественной жизни и влиять на принятие решений, затрагивающих его интересы.

В условиях современного информационного общества, характеризующегося высоким уровнем раз-

вития информационных и телекоммуникационных технологий и их все более интенсивным использованием гражданами, актуальной задачей является совершенствование правового механизма выдвижения и рассмотрения общественных инициатив граждан посредством сети Интернет с последующей их реализацией в случае поддержки инициатив органами государственной власти и местного самоуправления.

В марте 2013 года Указом Президента Российской Федерации утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». ⁵ На 27 декабря 2013 г. на портале «Российская общественная инициатива» размещено 2 929 инициатив.

Наиболее значимой разновидностью общественных инициатив являются гражданские правотворческие (законодательные) инициативы населения, поскольку они относятся к исходным, первичным формам демократии и законотворчества и выражают волю определенной части населения.

Следует сказать, что в Российской Федерации законодательно не закреплено право гражданской законодательной инициативы на федеральном уровне. Граждане могут вносить свои законопроекты только при посредстве субъектов, обладающих таким правом согласно п.1 ст.104 Конституции РФ.

Институт гражданской законодательной инициативы не получил широкого распространения и в субъектах Российской Федерации. В определенной степени, свою ограничительную роль сыграло отсутствие юридического закрепления института гражданской инициативы в Конституции Российской Федерации.

В целях системного совершенствования механизма реализации законотворческой инициативы граждан, по нашему мнению, помимо закрепления этого института в Конституции РФ, целесообразным было бы принятие на федеральном уровне рамочного Федерального закона «О законотворческой инициативе граждан Российской Федерации», которым бы устанавливался механизм реализации законотворческой инициативы граждан, унифицировались бы стадии ее реализации, прохождение которых явилось бы обязательным для всех законотворческих инициатив граждан (формирование и регистрация инициативной группы; внесение и регистрация правотворческой инициативы; сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы; рассмотрение правотворческой

² См.: Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н, Саратов, 2012. С.4.

³ Shi, Tianjian, *Political Participation in Beijing*, Harvard University Press, 1997. Suksi, Markku, *The People as Advisor: The Referendum in Finland: in Finnish Legal System and Recent Development*, Edita Publishing Ltd, Finland, 2006. Campbell, Driskell, *Creating Better Cities with Children and Youth: a Manual for Participation*, James & James/Earthscan, 2002. Parfitt, Trevor W. & Hira, Anil, *Development Projects for a New Millennium*, Praeger/Greenwood, 2004.

⁴ *Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for sustainable Development*. Organization of American States, Inter-American Council for Integral Development, OEA/Ser.W/II.5.CDI/Doc. 25/00, 20 April, p. 2.

⁵ Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»//Электронный ресурс/ <http://www.pravo.gov.ru>

инициативы органами и должностными лицами). Важно урегулировать участие граждан в законодательном процессе и в субъектах РФ.

На муниципальном уровне в соответствии с ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» право выступать с правотворческой инициативой предоставлено органам территориального общественного самоуправления, которые 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.

Опыт внесения и рассмотрения общественных инициатив, включая правотворческие инициативы посредством сети Интернет на федеральном уровне, следует использовать и в муниципальных образованиях.

В этой связи может оказаться полезной практика проведения в ряде зарубежных стран Интернет-форумов. Форум характерен тем, что посвящен не конкретному вопросу, а предназначен для обсуждения отдельных вопросов, объединенных общей направленностью, тематикой форума (например, защита окружающей среды, профилактика наркомании, пропаганда здорового образа жизни и т.д.). Также форум представляет собой постоянное, статичное образование, существующее неопределенное количество времени. Любой желающий может высказать свое мнение, оставив сообщение в форуме.⁶ Однако данная форма обратной связи представляет собой скорее социологическую ценность, легитимность результатов обсуждений на форуме нормативно нигде не закреплена.

Наряду с интернет-демократией используются и традиционные формы участия общественности в местном управлении. В частности, в США создаются так называемые соседские советы. В их состав включаются местные жители, владельцы собственности, предприниматели, представители церкви, различных благотворительных организаций. В качестве выразителей интересов местного сообщества соседские советы могут наделяться полномочиями контроля за деятельностью отдельных муниципальных служб на соответствующей территории (Бостон, Нью-Йорк). Им могут делегироваться и иные полномочия, в частности, в области землепользования (Лос-Анджелес, в рамках которого функционирует 90 таких советов). Эти полномочия носят преимущественно совещательный характер, но иногда соседским советам представляется и право принятия окончательных решений по ограниченному

кругу вопросов, непосредственно затрагивающих их интересы. Соседские интересы могут формироваться городским либо школьным советом. В Бирмингеме, Детройте, Нью-Йорке, Портленде они избираются непосредственно населением.

Создаваемые в Дании по отдельным направлениям деятельности местных властей советы потребителей, избираемые потребителями соответствующих служб, ведают такими вопросами как организация школьного образования, помощь на дому, уход за пожилыми людьми.

В Ирландии так называемые политические комитеты занимаются разработкой предложений по определенным направлениям муниципальной деятельности (жилищное строительство, охрана окружающей среды, транспорт, планирование и экономическое развитие, культура и т.п.).⁷

Формы общественного участия населения в осуществлении публичной власти, также как и территориальные публичные сообщества, разнообразны и важно не вмешиваясь в повседневную деятельность институтов гражданского общества в то же время создать необходимые правовые рамки и гарантии их эффективного функционирования. В этой связи важно выработать общий термин для характеристики всей совокупности разнообразных территориальных публичных сообществ. На наш взгляд, продуманную концепцию систематизации территориальных публичных коллективов (сообществ) равно как общий термин «территориальное публичное правовое образование» предложил профессор В.Е.Чиркин. «Территориальные публичные коллективы, комитеты становятся территориальными публично-правовыми образованиями в результате признания их таковыми государством, государственной властью и наделяния их соответствующими полномочиями в качестве публично-правовых образований».⁸

К числу территориальных публичных коллективов (сообществ), которые фактически признаются государством публично-правовыми образованиями, относятся и территориальное общественное самоуправление. Правда, в законодательном регулировании данного института есть немало противоречивых моментов.⁹

⁷ Черкасов А.И. Местное управление в зарубежных странах: реформы и тенденции развития // Российский юридический журнал. 2013. №1. С. 102–103.

⁸ Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография / Институт законодательного и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Норма: ИНФА-М; 2013. С. 119.

⁹ Подробнее см.: Чеботарев Г.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право. №10, 2013.

⁶ См, например, National Access Forum: <http://www.outdooraccess-scotland.com>; National Heart Forum: www.hearforum.org.uk.

Представляется, что прежде всего надо уточнить определение самого понятия «территориальное общественное самоуправление». Причем исходным положением при этом должен стать как раз термин, предложенный профессором В.Е.Чиркиным. Поскольку территориальное общественное самоуправление осуществляется населением на части территории муниципального образования, то публично-правовым субъектом муниципальных правоотношений может быть не «самоорганизация», т.е. деятельность, процесс, а население, организовавшееся в территориальный публичный коллектив (локальное местное сообщество).

Соответственно и законодательное определение понятия «территориальное общественное самоуправление» необходимо скорректировать, понимать его как самоорганизацию граждан, по месту их жительства на части территории поселения, объединившихся в локальное местное сообщество для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. В этом случае и регистрировать в качестве юридического лица публичного права не территориальное общественное самоуправление, а локальное местное сообщество, его осуществляющее, а также создаваемые им органы ТОС.

Учитывая столь значимую роль территориального общественного самоуправления в качестве публично-правового образования в развитии гражданской инициативы, вовлечения граждан в заинтересованное и компетентное решение насущных проблем местной жизни, представляется необходимым в ФЗ №131 в более развернутом детализированном виде изложить правовые нормы не в одной статье, в самостоятельной главе закона, как это, например, сделано в Республике Беларусь.

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в третьей главе дано определение понятия территориального общественного самоуправления, определены его цели и задачи, статус органов территориального общественного самоуправления, установлены полномочия местного собрания

по вопросам создания и деятельности органов, порядок их регистрации и деятельности. А самое главное, законом в соответствии с Конституцией Республики Беларусь установлено, что органы территориального общественного самоуправления входят в систему органов местного самоуправления и могут решать вопросы местного значения. При этом именно коллективные органы, а не само территориальное общественное самоуправление, могут создаваться в виде юридического лица. Решения органа территориального общественного самоуправления распространяется только на граждан, постоянно проживающих на части административно-территориальной единицы, на которой создан орган, и исполняются гражданами на добровольной основе.

Исходя из международного опыта, а также отечественной практики законодательного регулирования территориального общественного самоуправления¹⁰ представляется целесообразным подробно урегулировать порядок организации территориального общественного самоуправления, гарантии реализации общественных инициатив местных территориальных публичных коллективов, формы их взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в специальных законах субъектов Российской Федерации.

Как подчеркнул в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В.Путин, «мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни».¹¹

Совершенствование и распространение правовых гарантий общественного участия граждан в осуществлении публичной власти как раз и будет такой государственной поддержкой повышения гражданской активности населения.

Библиографический список:

1. Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for sustainable Development. Organization of American States, Inter-American Council for Integral Development, OEA/Ser.W/II.5.CDI/Doc. 25/00, 20 April, p. 2.
2. National Access Forum: <http://www.outdooraccess-scotland.com>; National Heart Forum: www.hearforum.org.uk.
3. Shi, Tianjian, Political Participation in Beijing, Harvard University Press, 1997.

¹⁰ См., например, Закон Архангельской области от 22.02.2013 №613–37–03 (ред. от 02.07.2013) «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области».

¹¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию./ Российская газета. 13 декабря 2013.

4. Suksi, Markku, The People as Advisor: The Referendum in Finland: in Finnish Legal System and Recent Development, Edita Publishing Ltd, Finland, 2006.
5. Campbell, Driskell, Creating Better Cities with Children and Youth: a Manual for Participation, James & James/ Earthscan, 2002.
6. Parfitt, Trevor W. & Hira, Anil, Development Projects for a New Millennium, Praeger/Greenwood, 2004.
7. Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»// Электронный ресурс/ <http://www.pravo.gov.ru>
8. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию./ Российская газета. 13 декабря 2013.
9. Закон Архангельской области от 22.02.2013 № 613–37–03 (ред. от 02.07.2013) «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области».
10. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н, Саратов, 2012. С.4.
11. Путин В.В. Демократия и качество государства. «Коммерсант», № 20, 06.02.2012.
12. Чеботарев Г.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право. № 10, 2013.
13. Черкасов А.И. Местное управление в зарубежных странах: реформы и тенденции развития // Российский юридический журнал. 2013. №1. С. 102–103.
14. Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография / Институт законодательного и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Норма: ИНФА-М; 2013. С. 119.

References (Transliteration):

1. Lipchanskaya M.A. Uchastiye grazhdan Rossiyskoy Federatsii v upravlenii delami gosudarstva: konstitutsionno – pravovoye issledovaniye. Avtoreferat dissertatsii na soiskaniye uchenoy stepeni d.yu.n, Saratov, 2012. S.4.
2. Putin V.V. Demokratiya i kachestvo gosudarstva. « Kommersant », № 20, 06.02.2012.
3. Chebotarev G.N. Territorial'noye obshchestvennoye samoupravleniye v sisteme mestnogo samoupravleniya. / / Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. № 10, 2013.
4. 13. Cherkasov A.I. Mestnoye upravleniye v zarubezhnykh stranakh: reformy i tendentsii razvitiya / / Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2013 goda. № 1. S. 102–103.
5. Chirkin V.Ye. Konstitutsionnaya terminologiya: monografiya / Institut zakonodatel'nogo i sravnitel'nogo proavovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii.. – M: Norma: INFA – M; 2013. S. 119.