

Холопов В.А.

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ИНСТИТУТОВ
НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ
ДЕМОКРАТИИ
И ИНФОРМАЦИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация

В статье рассматриваются нормативные возможности совершенствования существующих форм непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления в целях создания максимально удобного механизма для реализации предоставленных ему прав, в контексте обеспечения перехода на качественно иную ступень в организации муниципального управления и построения на муниципальном уровне новой управленческой ИТ-культуры.

Ключевые слова: непосредственная демократия, муниципальное управление, гражданское участие, информационные технологии, муниципальные услуги, общественный контроль.

Развитие гражданского общества и государственности в России не представляется возможным без участия населения. Участие населения в управлении государством, особенно на наиболее приближенном к нему муниципальном уровне публичной власти, обеспечивает устойчивость и демократический характер всей системы властных институтов.

Неслучайно высшим руководством страны постоянно ставятся задачи по развитию институтов непосредственной демократии. Очевидно, что чем активнее реализуются разнообразные формы непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, тем более эффективно и грамотно выстроен механизм муниципального управления, поскольку он опирается на структурированное местное сообщество, а значит, полнее реализуются в решениях органов местного самоуправления интересы жителей соответствующей территории. Кроме того, разнообразные формы непосредственной демократии укрепляют связи управленческого аппарата с населением, стимулируют его гражданскую инициативу, питаемую устойчивыми интересами различных общественных групп, наконец, трансформируют эти интересы и традиции в активное гражданское поведение, практическую работу по осуществлению поставленных целей.

Сказанное предопределяет значимость роли институтов непосредственной демократии в реализации управленческой составляющей функционального назначения местного самоуправления. Во-первых, посредством таких форм непосредственной демократии, как муниципальные выборы, сход граждан и ряда других, обеспечиваются формирование и функционирование всех звеньев системы местного самоуправления, его органов, а также решение важнейших вопросов местного значения. Во-вторых, отдельные институты непосредственной демократии (местный референдум, собрания (конференции) граждан для осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования) сами входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть, поскольку в первом случае решения, принятые на референдуме, не требуют дополнительных разрешительных санкций муниципальных властей и вступают в законную силу с момента опубликования, а во втором – собрания (конференции) граждан выступают и как самостоятельный институт непосредственной демократии, и как организационная форма для реализации другого института участия граждан в самостоятельном и под свою ответственность осуществлении собственных инициатив по вопросам местного значения – территориальном общественном самоуправлении.

В рамках нашего исследования остановимся подробнее на рассмотрении возможных направлений дальнейшего развития нормативной базы непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В этой связи прежде всего необходимо вести речь о преодолении организационно-процедурных пробелов, затрудняющих получение оптимальных эффектов от использования отдельные формы непосредственной демократии в практике муниципального управления.

Мы разделяем мнение доктора юридических наук О.В. Брежнева, отмечающего, что «бессистемность правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне является следствием отсутствия четкой и логичной концепции организации муниципальной власти: законодатель не представляет себе оптимальную модель правового регулирования местного самоуправления, он пытается посредством внесения многочисленных поправок в действующие правовые акты лишь “нащупать” нормативные контуры этой

модели» [4. С. 16–17]. В свою очередь, законодательная неразбериха (за семь лет, прошедших с момента принятия базового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», было издано свыше 50 федеральных законов о внесении в него изменений и дополнений) на федеральном уровне не может не отражаться негативным образом на качестве нормативного сопровождения института местного самоуправления на региональном и местном уровнях. Сказанное в определенной степени относится и к закрепившимся механизмам привлечения населения через различные институты муниципальной демократии к участию в управлении процессе.

Анализ норм названного Закона и сопутствующих ему документов позволяет утверждать, что необходимы следующие качественные преобразования ряда гарантированных законодателем форм непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- 1) закрепить в ст. 36 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 37-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» механизм привлечения к дисциплинарной, административной ответственности должностных лиц представительного органа местного самоуправления и избирательной комиссии муниципального образования за неправомерный отказ в регистрации инициативной группы по проведению местного референдума;
- 2) предусмотреть введение сокращенных процессуальных сроков судебного рассмотрения жалоб об отказе в регистрации инициативной группы по проведению местного референдума;
- 3) рекомендовать указывать в принимаемом на местном референдуме документе порядок последующего внесения в него изменений и дополнений, конкретизируя, какие положения вправе изменить представительный орган местного самоуправления (самостоятельно либо по инициативе главы местной администрации), а какие корректируются в порядке, аналогичном процедуре принятия документа, т.е. по итогам проведения очередного местного референдума;
- 4) организовать публичные слушания в муниципальных образованиях как стадию принятия муниципальных правовых актов, состоящую в вынесении проекта акта на общегородское (общерайонное, общепоселенческое) обсуждение и последующем обязательном рассмотрении органами, должностными лицами местного самоуправления при принятии правового акта результатов проведенного обсуждения [10. С. 38];
- 5) смягчить законодательные нормы (ч. 6 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ), определяющие правомочность проведения собраний (конференций) граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления;
- 6) расширить компетенционный статус органов территориального общественного самоуправления за счет нормативного наделения тремя видами полномочий по решению вопросов местного значения:
 - совместная компетенция (вопросы, которые в равной степени могут решаться и органами местного самоуправления, и ТОС при условии

- делегирования муниципальными властями их решения на конкретной территории непосредственно ТОС с изданием соответствующего правоустанавливающего акта);
- компетенция согласования (вопросы, затрагивающие интересы ТОС и решаемые органами местного самоуправления с участием или по согласованию с ТОС);
 - исключительная компетенция (вопросы текущей деятельности, прописанные в уставе ТОС);
- 7) предусмотреть в ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ схему финансирования деятельности ТОС помимо собственных и привлекаемых частных источников за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов с обязательным закреплением порядка их выделения.

Как нам представляется, на сегодняшний день именно ТОС следует рассматривать как один из наиболее серьезных резервов развития непосредственной демократии и реального вовлечения населения в управление общественно-властными процессами в качестве дееспособной модели децентрализованного управления по отдельным вопросам местного значения в тандеме органов местной власти и жителей локальных территорий, способных к самоуправлению. Мы солидарны в этой связи с Ю.М. Лермонтовым, считающим, что будет целесообразным принять соответствующий федеральный закон о ТОС, в котором найдут отражение положения об основах правового статуса органов ТОС, их деятельности, гарантиях осуществления ТОС, в частности при возникновении разногласий между органами ТОС и органами государственной власти и местного самоуправления [7. С. 37].

Кроме того, еще один ресурс развития форм непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления следует искать на стыке юридических и технологических инноваций.

Отражающее современные потребности построения ИТ-ориентированного пространства активное распространение новейших информационных и телекоммуникационных технологий предоставляет в распоряжение общества новые инструменты, ускоряющие, по мнению А. Кескинена, процесс перехода от слабой к истинной демократии [17. С. 340], открывает широкие возможности всем членам общества более эффективно участвовать в решении вопросов государственного, муниципального строительства на правах независимых партнеров власти.

О востребованности и перспективности данного направления развития муниципальной демократии свидетельствует широкое научное обсуждение потенциала ИТ-технологий как безусловного катализатора, стимулирующего гражданскую активность населения в принятии и донесении до органов власти своих решений посредством общедоступных сервисов. В частности, целый ряд авторитетных исследователей высказываются в пользу необходимости совершенствования механизма реализации отдельных институтов непосредственной демократии за счет использования ИТ-технологий в решении организационных задач (Г. Андреева, А. Верещагин, И. Старостина – местный референдум; А.В. Павлушкин, А.Е. Постников, Н.Г. Митин – муниципальные выборы) либо введения дополнительного электронного аналога традиционной формы наро-

довластия (В.Н. Руденко, М.Г. Васькова – электронные собрания граждан; С.С. Зенин – электронные публичные слушания).

Так, Г. Андреева, А. Верещагин, И.Старостина обращают внимание на потенциал интернет-технологий в активизации гражданского участия в процедурах местного референдума, снижении финансовых затрат на его организацию, что повысит показатель реального использования этого института прямой демократии и в итоге будет способствовать расширению круга проблем, решаемых в плебисцитарном порядке [3].

Исходя из аналогичных соображений, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников, Н.Г. Митин перспективным направлением развития института выборов считают использование системы дистанционного электронного голосования, в первую очередь на избирательных участках, образованных в отдаленных и труднодоступных местностях, а также за пределами территории Российской Федерации [9; 8]. Эксперименты, отрабатывающие применение различных электронных технологий голосования на местных выборах (Интернет, электронные социальные карты, средства мобильной связи), имели место в целом ряде муниципальных образований: города Новомосковск, Нижневартовск, Радужный, Вологда, Кингисепп и др. Однако, вследствие отсутствия юридического механизма учета результатов такого рода голосований, по существу они сводились к социологическому опросу избирателей.

В.Н. Руденко, М.Г. Васькова отмечают целесообразность проработки правовых и организационных аспектов информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также проведения, наряду с традиционными, электронных собраний граждан для обсуждения вопросов местного значения [11; 5].

С.С. Зенин в своих исследованиях высказывает о необходимости совершенствования процедурных аспектов проведения публичных слушаний за счет внедрения информационных технологий и выделения в качестве дополнительного механизма электронных публичных слушаний [6]. Это обеспечит в совокупности с традиционной формой организации получение максимально полной и объективной картины взглядов жителей муниципальных образований по выносимым на обсуждение вопросам.

Притом что в нашей стране механизм участия населения в принятии важнейших решений развития территории через информационно-коммуникационные системы только зарождается, накапливая скорее теоретико-методологическую базу, и не получил пока нормативного закрепления, последнее представляется стратегически важным, поскольку освоение существующего инструментария гражданского участия с опорой на ИТ-технологии распространения и обработки информации позволит обеспечить более прочную основу принимаемым решениям за счет расширения участия населения в процессе их принятия. Следует отметить, что прогрессирующее внедрение инструментария новейших ИТ-технологий в работу управленческого звена вызвано прежде всего стремлением оптимизировать механизм и повысить качество предоставления услуг населению, обеспечить максимальную прозрачность деятельности муниципальной власти. Среди наиболее активно развивающихся сегодня компонентов информатизации необходимо назвать муниципальные справочно-информационные

порталы, на практике реализующие принцип взаимодействия граждан и органов управления через компьютерные сети; многофункциональные центры предоставления муниципальных услуг, реализующих проект «Одного окна»; единые муниципальные базы данных.

Одним из наиболее масштабных проектов, осуществляемых в этом направлении, выступает введение на всей территории страны «Универсальной электронной карты гражданина РФ». Предполагается, что данный ресурс на первоначальном этапе позволит получать гражданам полный спектр услуг в системе обязательного медицинского и пенсионного страхования, банковского, транспортного обслуживания, дистанционного предоставления государственных и муниципальных услуг и льгот, а в перспективе – заменит основной документ гражданина РФ и станет универсальным средством голосования на выборах всех уровней.

Комментируя 28 февраля 2011 г. на заседании комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики принятие столь важного решения, Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул, что карта выведет на новый уровень общение гражданина с государством, бюрократическими структурами и предоставит новые возможности россиянам. В конечном счете, произойдет «радикальное повышение цифровой культуры» в стране, а простые люди будут чувствовать себя «более защищенными перед государством» [12].

Таким образом, можно говорить о выстраивании новой модели оперативного взаимодействия в режиме on-line между органами власти, а также последних с населением, имея в виду магистральную задачу – перевод к 2015 г. абсолютно всех государственных и муниципальных услуг в электронный вид [14].

О прочности включения информатизации административно-управленческих процессов в число государственных приоритетов также свидетельствует формирование при Президенте РФ Совета по развитию информационного общества в России, ориентированного на рассмотрение вопросов, связанных с развитием площадок для использования преимуществ информационных технологий. На первом заседании Совета Президент РФ отметил необходимость оперативной реализации основных положений Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который впервые законодательно определил состав и основные способы доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, включая доступ в электронном формате в сети Интернет, установил процедуру направления и обработки поступающих от граждан электронных запросов [13].

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 60 образована правительенная комиссия по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, которая призвана стать координационным органом по обеспечению согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по выработке и реализации государственной политики в сфере развития и использования информационных технологий в государственном управлении, в том числе по вопросам фор-

мирования в Российской Федерации информационного общества и электронного правительства [2].

С 1 июля 2011 г. вступит в силу положение Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», запрещающее требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении других органов, предоставляющих государственные, муниципальные и иные услуги, а также требовать осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для оказания таких услуг, если это не предусмотрено соответствующими нормативными правовыми актами [16].

Вместе с тем формирование механизмов контроля (финансового, административного и др.) за деятельностью и развитием муниципалитетов вообще и за эффективность деятельности органов местного самоуправления со стороны населения в частности продолжает оставаться одним из насущных и отчасти не регламентированным направлением функционирования муниципальных образований постреформенного периода. Представители научного сообщества сходятся во мнении, что отсутствует как эффективный государственный финансовый контроль, так и контроль общественный за эффективностью деятельности органов местного самоуправления [15. С. 33].

Уже упомянутый нами Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ хотя и попытался частично решить эту задачу, обязав органы местного самоуправления размещать в сети Интернет информацию об использовании бюджетных средств, но не предусмотрел каких-либо гарантий и механизмов проверки ее достоверности. Не заложено гарантой реализации принципа достоверности и в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [1]. В соответствии с данным Указом главы местных администраций городских округов и муниципальных районов обязаны ежегодно, до 1 мая, представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности муниципалитетов и публиковать соответствующие доклады на сайтах городских округов/муниципальных районов в сети Интернет.

Таким образом, законодательное закрепление механизма общественного контроля за деятельностью местных органов власти, отсутствующего в целостном виде в действующем законодательстве, также следует рассматривать как возможное направление оптимизации института местного самоуправления и повышения качества муниципального управления.

Итак, очевидно, что перспективы развития муниципалитетов на сегодняшний день неразрывно связаны с использованием передовых ИТ-технологий в муниципальном управлении. К тому же уровень информатизации муниципального образования становится одним из объективных показателей его конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках, индикатором инвестиционной привлекательности территории. Задачей же органов местного самоуправления, при неуклонном возрастании роли и значения информации и информационных технологий на всех уровнях управления, выступают сти-

мулирование и координация данного процесса. При этом следует различать технологический аспект применения информационных технологий в управлении, связанный с процессами компьютеризации процесса управления, и коммуникативный. Последний выражается в том, что активное внедрение ИТ-технологий в муниципальный менеджмент способствует созданию прозрачной информационной среды, повышению открытости власти, более эффективному взаимодействию власти и населения, становлению и упрочнению «электронной демократии» в России. Ведь местное самоуправление только тогда является эффективным и полностью соответствует своей природе и назначению, когда население активно участвует в решении вопросов местного значения. При этом гражданское участие должно быть освобождено от правовых пробелов и бюрократических барьеров, тормозящих включение различных механизмов выражения гражданских инициатив в процесс принятия управленческо-властных решений на местном уровне.

Одним из приоритетов новой управленческой культуры на муниципальном уровне должна стать открытость процесса управления, подразумевающая свободный (в предусмотренных законодательством границах) доступ к самому процессу принятия решений и к итоговым документам по основным направлениям развития муниципальной территории.

Заявленные возможные изменения правовой регламентации и процедурной составляющей некоторых форм непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления позволяют говорить о значительном, еще не реализуемом в полной мере, потенциале институтов непосредственной демократии в практике муниципального управления, повсеместное использование которого будет способствовать переходу на качественно новую ступень в организации управленческого процесса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 (в ред. Указа Президента РФ от 3 мая 2010 года № 579) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2010 года № 60 (в ред. Постановления Правительства РФ от 6 апреля 2011 года № 250) «О Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Андреева Г., Верещагин А., Старостина И. Двери для референдума приоткрываются? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 2.
4. Брежнев О.В. Федеральное законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы применения, тенденции развития, перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4.
5. Васькова М.Г. Проблемы становления и реализации электронной демократии в электронном государстве // Российский юридический журнал. – 2010. – № 4.
6. Зенин С.С. Электронные публичные слушания // Юридический мир. – 2008. – № 1.
7. Лермонтов Ю.М. Территориальное общественное самоуправление в системе муниципального народовластия // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 2.
8. Митин Г.Н. Per interrogationem: опыт электронного опроса избирателей в г. Новомосковске (Тульская область) 12 октября 2008 г. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 11.
9. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. – 2009. – № 11.
10. Роньжина О.В. Уникальные стадии правотворческого процесса (к вопросу о форме публичных слушаний) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 1.
11. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003.
12. Стенографический отчет о заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России 28 февраля 2011 года // URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/10453> (дата обращения: 19.06.2011).

13. Стенографический отчет о заседании Совета по развитию информационного общества 12 февраля 2009 года // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/3161> (дата обращения: 19.06.2011).
14. Стенографический отчет о совместном заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества 23 декабря 2009 года // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6443> (дата обращения: 19.06.2011).
15. Тасалов Ф.А. Местные бюджеты и финансовый контроль // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 20.
16. Тимченко В. Основные направления развития местного самоуправления и его основ в 2011 году // URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.php/053048124056048052.html> (дата обращения: 19.06.2011).
17. Keskinen A. Future democracy in the information society // Futures. Quilfield. – 2000. – Vol. 33. – № 3/4.