

УДК 352.075

Т. Н. Михеева, К. Н. Низова

*Марийский государственный университет, Йошкар-Ола***ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
С НАСЕЛЕНИЕМ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИНСТИТУТАМИ**

В статье анализируются особенности взаимодействия органов местного самоуправления с населением муниципальных образований и общественными формированиями. Регулирование данных вопросов, осуществляемое на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, не является достаточным, нуждается в совершенствовании.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, население, граждане, общественные объединения.

Одним из базовых принципов функционирования местного самоуправления является участие населения в решении вопросов местного значения. Граждане непосредственно осуществляют муниципальную власть путем референдума и выборов. Но также очевидно, что на уровне местного самоуправления гражданское участие может и должно быть более широким, так как именно там решается большинство вопросов жизнедеятельности населения.

Условием существования местного самоуправления и его важнейшей гарантией является наличие его правовой основы. Под правовой основой местного самоуправления понимается совокупность нормативно-правовых актов, применение которых обеспечивает решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Главным документом, регулирующим правовое обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления с населением и общественными формированиями, является Конституция РФ [3].

Конституция Российской Федерации содержит правовую базу для реализации народом своей власти на уровне местного самоуправления. Главной целью местного самоуправления является самостоятельное решение населением вопросов своей жизнедеятельности, управления землей и другими объектами муниципальной собственности. Значимость местного самоуправления проявляется в том, что в процессе его осуществления реализуется большинство прав и свобод человека

и гражданина. Местное самоуправление располагает большим потенциалом для осуществления народом власти во благо всего общества, привлечения граждан России к решению вопросов местного значения [2, с. 30].

Право граждан на осуществление местного самоуправления напрямую не упоминается в Конституции, но исходя из конституционных норм, его можно рассматривать как интегральное право, объединяющее в себе предусмотренные Конституцией права и свободы граждан:

- участвовать в управлении делами государства непосредственно через местные референдумы либо не принимать в них участия;
- избирать в органы местного самоуправления, а также не участвовать в муниципальных выборах;
- быть избранным в органы местного самоуправления или отказаться от исполнения полномочий выборного лица;
- иметь доступ к муниципальной службе и право увольнения с муниципальной службы;
- обращаться в органы местного самоуправления и получать ответ по существу своего заявления.

Более подробно участие населения в решении вопросов местного значения регулируется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

В статье 3 Федерального закона № 131-ФЗ закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления, которая устанавливает, что

граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Эти права могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Существенным элементом любого права человека является его универсальность и отсутствие дискриминации. Важной задачей государства выступает обеспечение принципов равенства и справедливости при участии граждан и их объединений в местном самоуправлении, снятие необоснованных запретов и ограничений для граждан и объединений, а также создание атмосферы доверия к органам местного самоуправления среди населения [4, с. 92].

Местное самоуправление, как российское явление, имеет двойственную природу. С одной стороны, это первый уровень власти, с другой стороны – важнейший институт отечественного гражданского общества. Реальное местное самоуправление возможно только там, где население действительно включается в решение местных проблем.

Институты гражданского общества и местное самоуправление неразрывно связаны между собой. Процесс взаимодействия этих структур в последнее время начинает приобретать определенные рамки. Общественные институты в лице различных объединений и организаций, отражающих взгляды и интересы различных слоев населения, вступая во взаимодействие с муниципальными органами, решают местные вопросы граждан, которых они представляют.

Взаимодействие органов местного самоуправления с населением осуществляется в различных формах, которые предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако закон определяет лишь направления участия граждан в реализации местного самоуправления и закрепляет некоторые права, но механизмы реализации большинства этих прав в законе не разработаны. Поиск и разработка таких механизмов осуществляется самим местным сообществом. Однако органы местного сообщества разрабатывают такие нормы, которые являются сложными, практически невыполнимыми и ограждают местную власть от обществен-

ного влияния. В связи с этим возникает необходимость в совершенствовании законодательства в части обеспечения участия граждан в реализации местного самоуправления.

Отдельные вопросы в области взаимодействия органов местного самоуправления с населением и общественными объединениями регулируются различными федеральными законами. К ним относятся федеральные законы, составляющие правовую основу других отраслей права, но в той или иной мере затрагивающие вопросы местного самоуправления. К данным законам можно отнести, например, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [9]. Однако необходимо учитывать, что избирательное законодательство и организация выборов на местном уровне имеет определенные сложности и нюансы [4, с. 92].

Отдельные вопросы в области местного самоуправления регулируют специальные законы, к которым можно отнести Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [10], Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 82-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [11].

Федеральный закон № 131-ФЗ содержит правовые нормы, регулирующие направления взаимодействия общественных объединений с органами местного самоуправления. Часть 3 статьи 22 устанавливает, что решение о назначении местного референдума может быть принято по инициативе общественного объединения, устав которого предусматривает участие в выборах и референдумах. Правовая регламентация взаимодействия общественных объединений с органами местного самоуправления, существующая в настоящий момент, является недостаточной. В этой связи необходимо отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ, указывая различные формы осуществления населением местного самоуправления, не наделяет общественные объединения правом правотворческой инициативы на местном уровне (пункт 1 статьи 26) и не включает общественные объединения в инициаторы публичных слушаний (п. 1 ст. 28) [1, с. 63]. Федеральный закон «Об общественных объединениях» предоставил право общественным объединениям участвовать в выработке решений органов местного самоуправления при решении вопросов, затрагивающих интересы этих объединений, но не вопросов муниципальной политики в целом.

Важной формой взаимодействия органов местного самоуправления с населением являются обращения граждан. Эти вопросы регламентируются в Конституции России, Федеральном законе № 131-ФЗ, Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Однако последний закон недостаточно полно характеризует содержание понятия «обращения граждан» (пункт 1 статьи 4) и не раскрывает его сущность. Так, в нем закреплено, что обращения граждан – это направленные в государственные органы, органы местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронных документов предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственные органы, органы местного самоуправления. Таким образом, в качестве субъекта, правомочного обращаться в органы власти, закон называет лишь граждан, при этом ничего не говорится об общественных образованиях. Кроме устных и письменных обращений, предусмотрен институт приема граждан руководителями органов местного самоуправления. Однако на практике личный прием зачастую не осуществляется, а законом не устанавливается периодичность такого приема. Отсутствие непосредственных контактов населения с должностными лицами местного самоуправления ведет к тому, что доверие населения к местному самоуправлению уменьшается.

Федеральный закон № 59-ФЗ имеет недостатки в правовом регулировании реализации права граждан на обращения, которые, по мнению ряда исследователей, не могут быть устранены внесением изменений, а потребуют принятия нового закона [10, с. 113]. В нем, на наш взгляд, необходимо раскрыть сущность понятия «обращение граждан», более детально урегулировать вопросы личного приема граждан руководителями муниципальных образований.

На сегодняшний день назрела необходимость в развитии новых форм гражданской активности населения на местном уровне, которые бы охватили все население муниципального образования [11, с. 24].

В соответствии со статьей 70 Федерального закона № 131-ФЗ органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением. Таким образом, население может осуществлять контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Данный вид контроля именуется общественным [11, с. 25]. В 2014 году был принят Федеральный закон

«Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [6], который закрепил, что субъектами общественного контроля на местном уровне являются общественные палаты. В связи с этим в муниципальных образованиях создаются общественные палаты, деятельность которых регулируется также и муниципальными нормативными актами. Однако при отсутствии общественных палат местное сообщество лишается субъекта общественного контроля [12, с. 89].

Достаточно широкой компетенцией в сфере местного самоуправления обладают субъекты РФ. Основные вопросы местного самоуправления регулируются ими в конституциях (уставах), законах и иных нормативно-правовых актах.

В соответствии с полномочиями, определенными Федеральным законом № 131-ФЗ, региональные органы власти издают соответствующие законы, регламентирующие проведение муниципальных выборов. Важными источниками правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления с населением и общественными формированиями являются муниципальные правовые акты. К таким актам относятся уставы муниципальных образований; правовые акты, принятые на местных референдумах и сходах граждан; нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального органа; правовые акты главы муниципального образования; постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Таким образом, взаимодействие органов местного самоуправления с населением нашло закрепление в нормативных правовых актах различного уровня. Однако, как показал анализ, современные вызовы требуют расширения участия населения и общественных институтов в процессах решения вопросов местного значения. Недостаточно, чтобы данные вопросы реализовывались только органами местного самоуправления.



1. Горнев Р. В. Правовые формы взаимодействия общественных объединений с органами местного самоуправления // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 2 (52).

2. Гранкин И. В. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2012. 320 с.

3. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изменениями и дополнениями от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
4. Кудрявцев В. В. Право на участие в формировании органов местного самоуправления: основные сущностные черты // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 1 (52).
5. Лапин А. Е., Борисов Н. И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета. 2013. № 1.
6. Михеева Т. Н., Вавилов Н. С. Правовое закрепление форм деятельности гражданского общества на муниципальном уровне // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6.
7. Михеева Т. Н. К вопросу об общественных палатах муниципальных образований // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1.
8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 30 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
9. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 6 апреля 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
10. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изменениями и дополнениями от 8 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
11. Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 24 ноября 2014 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
12. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.
1. Gornev R. V. Pravovye formy vzaimodejstvija obshhestvennyh ob'edinenij s organami mestnogo samoupravlenija. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 2015. No. 2 (52).
2. Grankin I. V. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii. M.: Prospekt, 2012. 320 p.
3. Konstitucija Rossijskoj Federacii ot 12 dekabnja 1993 g. (s izmenenijami i dopolnenijami ot 21 ijulja 2014 g.) // Rossijskaja gazeta. 1993. 25 dekabnja.
4. Kudrjavcev V. V. Pravo na uchastie v formirovanii organov mestnogo samoupravlenija: osnovnye sushhnostnye cherty. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 2015. No. 1 (52).
5. Lapin A. E., Borisov N. I. Obrashhenija grazhdan kak instrument povyshenija jeffektivnosti vzaimodejstvija naselenija i vlasti. *Vestnik Udmurtskogo universiteta*. 2013. No. 1.
6. Miheeva T. N., Vavilov N. S. Pravovoe zakreplenie form dejatel'nosti grazhdanskogo obshhestva na municipal'nom urovne. (*Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridicheskoj akademii*. 2013. No. 6.
7. Miheeva T. N. K voprosu ob obshhestvennyh palatah municipal'nyh obrazovanij. *Aktual'nye problemy jekonomiki i prava*. 2015. No. 1.
8. Federal'nyj zakon ot 6 oktjabnja 2003 g. № 131FZ «Ob obshhchih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» (s izmenenijami i dopolnenijami ot 30 marta 2015 g.). *SZ RF*. 2003. No. 40. St. 3822.
9. Federal'nyj zakon ot 12 ijunja 2002 g. No. 67-FZ «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federacii» (s izmenenijami i dopolnenijami ot 6 aprelja 2015 g.). *SZ RF*. 2002. No. 24. St. 2253.
10. Federal'nyj zakon ot 19.05.1995 g. No. 82-FZ «Ob obshhestvennyh ob#edinenijah» (s izmenenijami i dopolnenijami ot 8 marta 2015 g.). *SZ RF*. 1995. No. 21. St. 1930.
11. Federal'nyj zakon ot 02 maja 2006 No. 59-FZ «O porjadke rassmotrenija obrashhenij grazhdan Rossijskoj Federacii» (s izmenenijami i dopolnenijami ot 24 nojabnja 2014 g.). *SZ RF*. 2006. No. 19. St. 2060.
12. Federal'nyj zakon ot 21.07.2014 g. No. 212-FZ «Ob osnovah obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii». *SZ RF*. 2014. No. 30. St. 4213.

Статья поступила в редакцию 18.11.2015 г.

T. N. Mikheeva, K. N. Nizova
Mari State University, Yoshkar-Ola

ON PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF LOCAL GOVERNMENT INTERACTION WITH POPULATION AND PUBLIC INSTITUTIONS

The article analyzes the peculiarities of interaction of local self-government bodies with population of municipalities and public formations. Regulation of these issues is undertaken at Federal, regional and municipal levels, it is not sufficient and needs to be improved.

Keywords: local government, local self-government bodies, population, citizens, public associations.