

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.