

Администрация Главы Республики Марий Эл
ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»
Юридический факультет

Научно-практическое пособие

«Актуальные правовые проблемы функционирования органов
муниципальной власти и основные направления их решения в Республике
Марий Эл»

Йошкар-Ола

2016

Рецензенты:

Арзамасцев Алексей Дмитриевич, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой управления и права Поволжского государственного технического университета

Компьютерная вёрстка: Бастракова С.Н.

Научный редактор: Соловьёв В.С., д-р филос. наук, профессор

Главный редактор: Михеева Т.Н., д-р юрид. наук, профессор

Издательство: Марийский государственный университет

СОДЕРЖАНИЕ

Содержание	3
Изменение законодательства об организации местного самоуправления	4
Разграничение полномочий органов местного самоуправления в сфере нормативно-правового регулирования отношений местного самоуправления	12
Особенности нормативно-правового регулирования правотворческого процесса в органах местного самоуправления	25
Проблемы обеспечения соответствия законодательству муниципальных правовых актов муниципальных образований	32
Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления	45
Актуальные вопросы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления на территории Республики Марий Эл и пути их решения	62
Осуществление эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с населением, органами государственной власти Республики Марий Эл.....	75
Обеспечение доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления в Республике Марий Эл в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	88
Правовое регулирование создания и функционирования межмуниципальных хозяйственных обществ	102
Особенности нормативно-правового регулирования местного самоуправления в свете принципа гласности	111
О конституционных основах местного самоуправления.....	133

ИЗМЕНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Михеева Татьяна Николаевна

доктор юридических наук,
профессор, декан юридического факультета
Марийского государственного университета

Хотя местное самоуправление и заняло собственную нишу в государственном механизме России, однако положение его не является устойчивым, о чем свидетельствуют многочисленные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8], полемика о его современном состоянии. Сегодня даже молодые ученые говорят об очевидном кризисе местного самоуправления [6, с.64], о недостаточной теоретической разработке его принципов, создающих правовые алгоритмы для организации муниципальной власти [3, с.43,45]. Известные теоретики находятся в поиске путей решения накопившихся проблем в сфере местного самоуправления, прогнозируют его дальнейшее развитие. Н.С. Тимофеев полагает, что в государственную политику развития местного самоуправления должны закладываться идеи диалогового характера, основанные на стремлении к достижению сближения местных и государственных интересов и, соответственно, единства действий [7, с.53].

Именно с этих позиций предлагаем рассмотреть последние изменения в вышеназванный закон[9]. Насколько отвечают законодательные новеллы современным вызовам и способны ли проложить правовые ориентиры в сторону укрепления местной власти?

Одним из центральных законодательных новшеств стали изменения в территориальной основе местного самоуправления, предусматривающие

создание новых муниципальных образований – городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Однако новации не исключают сохранения и традиционных городских округов, остающихся по-прежнему одним из видов муниципальных образований. Принятие решения о создании новых вышеназванных муниципальных образований отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации, которые своими законами вправе произвести изменение статуса существующих муниципальных образований. И сегодня уже совершенно очевидно, что не все субъекты Федерации воспользуются правом на создание внутригородских районов, поскольку это является актуальным лишь для крупных городов. Представляется, что небольшие городские округа, каковых в России подавляющее большинство, вряд ли в ближайшее время решатся на преобразования.

К достоинству закона следует отнести то, что он не предусматривает безапелляционного механического районного деления в городах. И хотя в среде ученых высказываются опасения по поводу необходимости подобных нововведений, подчеркнем, что наличие местного самоуправления во внутригородских районах, создание в них системы собственных органов местного самоуправления подразумевают сохранение более крупного муниципального образования, в которое они входят, – городского округа с внутригородским делением. Подобное в организации местной власти уже известно. Это муниципальные районы с входящими в них поселениями. Целостность управления городом с созданием внутригородских районов сохраняется.

В образовании районного муниципального звена в городских округах нельзя не заметить очевидных плюсов. Один из них – приближенность местной власти к гражданам. Президент России В.В.Путин подчеркнул, что местная власть – самая близкая власть к людям, любой гражданин, образно говоря, должен дотянуться до нее рукой [5]. Сегодня многие жители

городского округа имеют смутное представление о своих депутатах городских собраний, дум. В лучшем случае они знают лишь фамилию мэра и местонахождение местной администрации.

Проблема поступательного развития местного самоуправления очень тесно соприкасается с активностью граждан, местных сообществ, иных структур гражданского общества. Конечно, нельзя подтолкнуть гражданские структуры к активности волевым, властным решением, но необходимо создать внятные правовые алгоритмы, позволяющие населению взаимодействовать с органами местного самоуправления и быть услышанными ими. Нельзя забывать, что органы местного самоуправления являются всего лишь инструментом самого населения в решении им повседневных проблем [4, с.19]. В этой связи принятие законодательной нормы о возможности создания таких небольших муниципальных образований, как внутригородской район, по нашему мнению, приближает муниципальную власть к гражданам.

С обсуждаемой новеллой закона тесно связаны другие изменения, в частности, касающиеся формирования органов местного самоуправления во вновь образуемых муниципальных образованиях. Так, представительный орган внутригородского района должен формироваться из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и его уставом может избираться на муниципальных выборах либо формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Однако может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительный орган данного

городского округа, исходя из численности населения внутригородских районов.

Полагаем, что последняя норма вносит правовую упорядоченность в части численности депутатов, делегируемых от внутригородских районов в представительный орган городского округа. Поскольку при создании внутригородских районов в основу должны быть положены такие факторы, как традиционно сложившиеся административно-территориальные районы в городах, привычные для населения, или сформированные по географическим (северный, юго-западный, заречный и т.п.), экономическим, инфраструктурным и иным признакам (например, промышленный, парковый, студенческий и т.п.), то становятся очевидными их различия по площади, численности населения. Поэтому возможность неодинакового численного представительства районов в общегородском собрании или думе видится разумной. Кстати, подобная норма сейчас будет распространена и на уровень муниципальных районов, в представительных органах которых предусматривалась равная численность депутатов от поселений.

Что касается таких должностных лиц муниципальных образований, как их главы, то законодательные подходы в этой части также претерпели изменения. Помимо действующих двух способов избрания на муниципальных выборах населением либо из числа депутатов представительного органа, законодатель предусмотрел и новую форму – избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом в поселениях, где полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

При избрании главы муниципального образования посредством конкурса необходимо отметить законодательные положения в части

формирования конкурсных комиссий. В муниципальном районе, городском округе половина ее членов назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, другая половина – высшим должностным лицом субъекта Федерации. В поселениях и внутригородских районах половина членов конкурсных комиссий назначается представительным органом названных муниципальных образований, а другая половина – главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Кстати, подобный порядок формирования конкурсных комиссий предусмотрен и при избрании главы местной администрации с той лишь разницей, что в поселениях и внутригородских районах назначение половины членов конкурсной комиссии осуществляется представительным органом этих муниципальных образований, а другой половины – главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением. Все здесь представляется логичным. Главы названных администраций, как и главы администраций поселений и внутригородских районов, представляют исполнительно-распорядительные структуры муниципальной (заметим – не государственной) власти. От их деятельности и деятельности возглавляемых ими администраций зависит жизнеобеспечение населения, функционирование в целом районного или городского хозяйства. Закономерен вопрос: почему глава администрации муниципального района (городского округа с внутригородским делением), объединенный с главами администраций поселений (внутригородских районов) решением общих задач, не может быть услышанным при подборе кандидатур на эти должности? Подчеркнем еще раз, что речь идет о назначениях должностных лиц по контракту для выполнения определенных управленческих функций, требующих и необходимых познаний, и профессиональных навыков, и опыта.

Дискуссии вызывает другая норма – о формировании конкурсных комиссий для назначения глав муниципальных образований и глав администраций муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением. Из названной процедуры исключается представительный (законодательный) орган субъекта Российской Федерации. Половина членов конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта (главой исполнительной власти), вторая половина – представительным органом соответствующего муниципального образования. В связи с этим высказываются опасения, что глава города, избираемый депутатами по представлению губернатора, фактически становится его подчиненным и встраивается в систему государственной власти (властной вертикали)[1, с.59].

Можно по-разному оценивать предлагаемые нововведения, но что мы видим объективно?

Во-первых, руководители субъектов напрямую не назначают ни глав муниципальных образований, ни глав местных администраций. Это отнесено законом к компетенции соответствующего представительного органа муниципального образования.

Во-вторых, действительно расширены полномочия главы субъекта в части назначения половины членов конкурсной комиссии, но вторая ее половина опять же назначается представительным органом муниципального образования, и в дальнейших процедурах отбора, оценки представленных кандидатур на соответствующие должности обе части членов конкурсной комиссии наделяются равными полномочиями. После чего по результатам конкурса из числа представленных конкурсной комиссией кандидатов представительным органом муниципального образования лицо назначается на указанную должность.

В-третьих, хочется напомнить об отечественном историческом опыте, связанном с назначением председателей земских управ (исполнительных

органов земства). Согласно статье 48 Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года избранный земским собранием председатель уездной управы утверждался в должности начальником губернии, а статья 56 закрепляла утверждение в должности председателя губернской управы министром внутренних дел России. Мы не ратуем за введение подобного сегодня, но оценивая 150-летний опыт российского земства, объективности ради следует напомнить об этих организационных процедурах.

В государствах с различными муниципальными системами не является редкостью прямое назначение глав исполнительной власти муниципалитетов (мэров, бургомистров) представителями государства. Так, в Бельгии бургомистра назначает король из числа членов коммунального совета, в Голландии бургомистр также назначается королевским указом [2, с.60] и т.д. Подобная практика не воспринимается ни как свертывание местного самоуправления, ни как диктат государства.

Обобщая итоги краткого анализа законодательных изменений, следует подчеркнуть, что они не свидетельствуют о доминировании государства над местным самоуправлением. Государство в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вправе определять общие принципы организации системы местного самоуправления. Очередные законодательные новеллы – свидетельство тому.

Литература

1.Костюков А.Н. Реформа в никуда...// Конституционное и муниципальное право.- 2014. -№4.

2.Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Проспект, 2008.- 672 с.

3.Михеев Д.С. Ответственность органов местного самоуправления перед населением как элемент принципа гласности// Закон и право.- 2014.- №4.

4.Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления// Российская юстиция.-2012.-№7.

5.Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации// Российская газета. -2013.- 13 дек.

6.Прудентов Р.В. Проект рамочной программы реформ в сфере местного самоуправления в России// Конституционное и муниципальное право. -2014.- №4.

7.Тимофеев Н.С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства)//Конституционное и муниципальное право.- 2014.- №5.

8.Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//СЗ РФ.- 2003. -№40.- Ст. 3822.

9.Федеральный закон от 27 мая 2014 года №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ.- 2014.- №22.- Ст.2770.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Виссаров Анатолий Васильевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории
государства и права Марийского государственного университета

Становление российской системы власти, основывающейся на местном самоуправлении, неразрывно связано с реализацией полномочий органов местного самоуправления. Понятие «полномочия» является одним из наиболее дискутируемых и имеет различное толкование. Ряд ученых считает, что права, обязанности, осуществляемые властным субъектом в различных сферах, являются полномочиями¹. Ю.А. Тихомиров включает в властные полномочия следующие составляющие: наличие уполномоченного субъекта; повеление, обращенное к другой стороне; закрепление властного полномочия законом; гарантии властных полномочий².

Особо выделяя важность властных полномочий государственных и муниципальных служащих за действие или бездействие, считаем естественным включить такой элемент, как их ответственность. Представляется, что вопрос об ответственности муниципальных служащих как носителей властных полномочий является актуальным. Мера их усмотрения – широка, общественная важность полномочий – бесспорна. Есть нормы административного, гражданского, финансового законодательства с различной степенью ответственности должностных лиц. Отрасль уголовного права содержит нормативные положения, закрепляющие должностные

¹ Административное право России: учебник //Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – М., 2006. – С.98-100.

² См.: Ю.А. Тихомиров. Публичное право. Учебник. – М., 1995. – С. 135-140.

преступления. На это положение акцентируют внимание многие ученые и отмечают, что в неё следует включать ответственность как набор строгих «наказательных» мер, вплоть до снятия с должности³. Думается, не случайно в законодательной деятельности наметились тенденции, связанные с усилением ответственности государственных и муниципальных служащих. Считаем, что властное полномочие включает: наделение субъекта полномочиями; веление, обращенное к другой стороне; закрепление властного полномочия законом; гарантии властных полномочий; ответственность властного субъекта.

Современное социально-правовое развитие России характеризуется двумя противоборствующими тенденциями: расширение полномочий государства и увеличение полномочий местного самоуправления⁴.

Полномочия государства и органов местного самоуправления определяются системой законодательства. Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией РФ составной частью этой системы. Международные договоры – важный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства⁵. Закрепление и развитие полномочий органов местного самоуправления как фундамента Российской Федерации на международном уровне был дополнен через ратификацию в 1998 году Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления⁶.

³ Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении. – М., 1989.

⁴ См.: Г.В. Барабашев, Местное самоуправление. – М., 1996. – С.13-16; Г.В. Барабашев. Муниципальное право. – М., 2000.

⁵ Виссаров А.В. Правопорядок в Российской Федерации и его обеспечение (теоретико-правовой аспект). – М., 2004. – С. 159-187.

⁶ Европейская хартия местного самоуправления. Принята 15 октября 1985 года. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 02.10.2016. Доступ из системы КонсультантПлюс.

Важное место в системе занимает федеральное законодательство. Российская Конституция разграничивает предметы ведения и полномочия между Российской Федерацией и её субъектами. Она устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и её субъектами является одной из основ федеративного устройства страны (ч. 3 ст. 5); определяет правовые механизмы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и её субъектов (ч. 3 ст. 11)⁷. Юридические гарантии осуществления местного самоуправления и относительная самостоятельность полномочий закреплены в ст. 12 Конституции РФ⁸.

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" наделяет органы местного самоуправления полномочиями: «По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты» (ст.7)⁹.

На уровне субъекта действует ряд нормативно-правовых актов. Например, в Марийской республике приняты правовые акты¹⁰, которые

⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – М.: «Эксмо», 2010. – С. 8.

⁸ Конституция Российской Федерации. //Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003. – N 40. – Ст. 3822.

¹⁰ См.: Конституция Республики Марий Эл // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 1997. – № 11. – Ст. 402; Устав муниципального образования «город Йошкар-Ола» (ред. от 19.06.2014). Принят решением городского Собрания муниципального образования "Город Йошкар-Ола" от 29.06.2005 N 101-IV // Йошкар-Ола. – 02.02.2016; Закон Республики Марий Эл от 01.07.2003 N 21-З О референдуме Республики Марий Эл //Марийская правда". – N 121. – 03.07.2003; Закон Республики Марий Эл от 2 декабря 2008 г. N 70-З "О выборах в органы местного самоуправления в Республике Марий Эл" (с изменениями и дополнениями). Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>; Закон Республики Марий Эл от 3 мая 2006 г. N 22-З "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства (деления) Республики Марий Эл" (с изменениями и дополнениями). Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru>.

направлены на определение и закрепление полномочий органов местного самоуправления. Нормы Конституции Марий Эл, касающиеся полномочий органов местного самоуправления, почти не изменили и не дополнили положения Конституции РФ. В ст. 14 Конституции РМЭ закреплено, что в республике признается и гарантируется местное самоуправление¹¹.

Итак, полномочия органов местного самоуправления Марийской республики определяются международными правовыми актами, законодательством Российской Федерации, нормативно-правовыми актами Республики Марий Эл и правовыми актами органов местного самоуправления.

Невозможно исследовать полномочия органа местного самоуправления в сфере нормативно-правового регулирования без краткого экскурса в федеративные отношения, т.е. отношения между Федерацией и ее субъектами. Практика правового регулирования предметов совместного ведения Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления часто идет по пути единообразного и не всегда правомерного распределения полномочий. Главным принципом разграничения полномочий по каждому предмету совместного ведения, независимо от его содержания, было значительное закрепление полномочий за федеральными органами государственной власти, в том числе за Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Главные условия такого разделения полномочий в области законодательного регулирования можно усмотреть как в соответствующем политическом сознании и традициях централизации российской государственности, так и в естественном стремлении отстоять единое правовое поле, один уровень гарантий прав человека и гражданина на всей территории Российской Федерации. В то же время такой подход не всегда соответствует принципам федерализма и часто лишает субъекты Федерации, органы местного

¹¹ Конституция Республики Марий Эл. 24 июня 1995 года // Марийская правда. - 7 июля 1995 г.

самоуправления возможности осуществлять правовую регламентацию ряда предметов совместного ведения. Эти направления правового регулирования было бы разумными осуществлять субъектам федерации и органам местного самоуправления на основе особенностей конкретного субъекта.

Разграничение полномочий органа местного самоуправления в сфере нормативно-правового регулирования¹² отношений местного значения предполагает выявление предмета правового регулирования и полномочия субъектов нормативно-правового регулирования.

Каждый субъект органа местного самоуправления имеет свое направление деятельности и в соответствии со своими задачами, функциями воздействует на определенные виды общественных отношений. Поэтому рамками нормативного регулирования отношений того или иного субъекта органа местного самоуправления являются границы его функционирования именно в той сфере местной жизни, в которой он осуществляет свою деятельность.

Стержневым, центральным при выяснении предмета нормативно-правового регулирования субъектов органа местного самоуправления выступают вопросы местного значения. Признание местного самоуправления государством и определение круга вопросов местного значения являются главными условиями развития местной власти. В рамках вопросов местного значения осуществляется муниципальное правотворчество как важнейшая форма публичной деятельности различных субъектов муниципальных образований.

Закрепляя территориальную организацию местного самоуправления, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет создание муниципальных образований трех форм: поселений, муниципальных

¹² Автор, в данной статье под нормативно-правовым регулированием подразумевает правотворческую, нормотворческую деятельность соответствующего субъекта органа местного самоуправления.

районов, городских округов. При этом полномочия любой формы муниципального образования складывается на основе двух условий: на какой территории оно формируется и какие вопросы местного значения относятся к его ведению. Данный закон закрепил перечень вопросов местного значения. В отношении городских округов перечень вопросов местного значения является своеобразным синтезом перечней вопросов местного значения муниципальных образований первых двух форм (ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 16).

В соответствии с Уставом муниципального образования "Город Йошкар-Ола" к вопросам местного значения данного городского округа относятся: 1) составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа «Город Йошкар-Ола», утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета и т.д. (ст. 9. Вопросы местного значения городского округа «Город Йошкар-Ола»)¹³. Анализ данной нормы позволяет нам предположить, что представительный орган часто вносит изменения, дополнения, поправки в содержание данной нормы.

Анализ правовых актов позволяет судить, что население является главным субъектом нормативно-правового регулирования. Оно в системе местного самоуправления занимает ведущее положение. Это вытекает из содержания статьи 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расширил полномочия населения, закрепив в качестве субъекта ответственности за осуществление местного самоуправления.

Ведущие ученые считают, что в решении вопросов жизнеобеспечения муниципальных территорий, создания комфортных условий проживания

¹³Устав муниципального образования "Город Йошкар-Ола". Зарегистрирован в ЗС и ФР в РМЭ 21 декабря 2005 г. N RU123150002005001.

жителей, функционирования в них всех систем жизнедеятельности местное самоуправление является самостоятельным¹⁴.

Думается, полномочия населения в вопросах местного самоуправления весьма динамичны и не могут рассматриваться как строго очерченный круг. По мере увеличения уровня вовлечения населения или его активных представителей в осуществление местного самоуправления могут приниматься новые виды полномочий.

В современной научной литературе среди полномочий населения отечественные правоведы называют возможность рекомендовать структуру органов местного самоуправления, право на изменение границ территории муниципального образования, на принятие устава муниципального образования, право на местные выборы и др.

Население муниципального образования имеет возможность провести местный референдум по вопросам местного значения. Например, согласно ч. 1 ст. 12 Устава муниципального образования "Город Йошкар-Ола" в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум¹⁵. Как отмечают, результаты голосования, полученные посредством местного референдума, являются обязательными для исполнения на данной муниципальной территории, а органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого решения¹⁶.

Часть 1 статьи 16 Устава муниципального образования "Город Йошкар-Ола" расширила полномочия граждан в области правотворчества путем закрепления права граждан вносить в органы местного самоуправления городского округа "Город Йошкар-Ола" проекты правовых актов по вопросам местного значения. При этом минимальная численность

¹⁴ Михеева Т.Н. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Марий Эл // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 3(14). – С. 23-26.

¹⁵ Устав муниципального образования "Город Йошкар-Ола". Зарегистрирован в ЗС и ФР в РМЭ 21 декабря 2005 г. N RU123150002005001.

¹⁶ Михеева Т.Н. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Марий Эл // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 3(14). – С. 23-26.

инициативной группы граждан составляет 1 процент от числа жителей городского округа, обладающих избирательным правом.

Однако, несмотря на ведущую роль населения как субъекта местного самоуправления, до сих пор юридически четко не определен его административно-правовой статус. Между тем, ясность в определении административно-правового статуса населения - ключевой вопрос понимания сущности местного самоуправления как института публичной власти. С формально-юридической точки зрения, административно-правовой статус населения устанавливается нормами Конституции РФ, Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов, а также правовыми актами муниципальных образований.

Представительный орган местного самоуправления является важным субъектом органа местного самоуправления, занимающимся нормативно-правовым регулированием отношений местного значения. Закон РМЭ от 04.03.2005 N 3-3 "О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл" закрепил, что представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (ст. 26. Система муниципальных правовых актов)¹⁷.

Более детальная регламентация полномочий муниципального органа представлена в уставах муниципальных образований. Например, на основании статьи 23 Устава муниципальные образования «Волжский

¹⁷ Закон Республики Марий Эл от 04.03.2005 N 3-3 "О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл"// Собрание законодательства Республики Марий Эл. –N 4. 26.04.2005. – Ст. 150.

муниципальный район» к компетенции Собрания депутатов района отнесены следующие вопросы:

- 1) принятие Устава муниципального района, внесение в него изменений и (или) дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, определение их ставок в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального района, утверждение отчетов об их исполнении и другие¹⁸.

Анализ полномочий органов местного самоуправления, их осуществление выявили противоречия в этой сфере. Законодателю не удалось конкретизировать правовое положение органа местного самоуправления, его функционирование и взаимодействие с различными уровнями публичной власти, вопросы местного значения, в рамках которых реализовалось бы автономное нормативно-правовое регулирование всех субъектов органа местного самоуправления. К вопросам местного значения отнесены вопросы, которые по своему содержанию относятся к предметам ведения публичной власти. Исходя из этого, некоторые вопросы местного значения сформулированы на основе того, что они входят в компетенцию различных уровней государственной власти. К числу таких примеров можно отнести «участие в профилактике терроризма», «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций», «участие в обеспечении общественного порядка». На наш взгляд, упущением является то, что нормативно-правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления осуществляется в условиях, когда их полномочия основаны на множестве правовых актов. Такая обстановка ведет к тому, что нелегко

¹⁸ Устав муниципального образования «Волжский муниципальный район». Утвержден решением Собрания депутатов Волжского муниципального района 29 июня 2005 года. – № 8-1.

определить конкретный объем полномочий, которые осуществляются органами местного самоуправления.

Сказанное позволяет выявить противоречия в сфере определения четкого перечня вопросов местного значения, в рамках которого различные субъекты органа местного самоуправления принимают правовые акты; распределения полномочий между субъектами органа местного самоуправления в пределах совпадающих вопросов.

Указанные проблемы можно устранить на основе четкой законодательной концепции вопросов местного значения и полномочий субъектов органа местного самоуправления по их решению. Нормативно-правовое регулирование органов публичной власти и органов местного самоуправления имеет свои рамки. Следует устранить неопределённости со сферой нормативно-правового регулирования муниципальных органов. Определение сферы правотворчества органов местного самоуправления необходимо для разграничения сферы нормативно-правового регулирования государственной власти и органа местного самоуправления, для разграничения полномочий между субъектами органа местного самоуправления.

В данной статье нельзя оставить без внимания один из элементов полномочий деятельности органов местного самоуправления – гарантии, под которыми понимается обусловленная закономерностями развития система условий и средств, посредством которых она обеспечивается и состоит из экономических, политических, нравственно-духовных, общественных, правовых, организационных гарантий¹⁹. Н.В. Витрук отмечает: «Юридические гарантии (закрепленные в праве средства) направлены на обеспечение непосредственной реализации и защиты юридических прав,

¹⁹ Виссаров А.В. Правопорядок в Российской Федерации и его обеспечение (теоретико-правовой аспект). – М., 2004. – С. 57-81.

обязанностей и законных интересов личности»²⁰. Гарантии реализации местного самоуправления в Российской Федерации определяются и обеспечиваются государством в лице федеральных и региональных органов государственной власти.

Европейская хартия местного самоуправления²¹ закрепила гарантию деятельности органов местного самоуправления (статья 11 «Правовая защита местного самоуправления»). В ней закреплено, что органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит главы о гарантиях местного самоуправления, но правовые гарантии местного самоуправления закреплены во многих нормах данного Федерального закона, а также в иных федеральных законах. Основные гарантии деятельности местного самоуправления: запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 133 Конституции Российской Федерации); нормативные правовые акты, принятые в рамках компетенции муниципального образования, которые подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования; рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, к которым эти обращения направлены; судебная защита местного самоуправления и другие.

²⁰ Витрук Н.В. О категориях правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук // Советское государство и право. — 1974. — № 12. — С. 12.

²¹ Европейская хартия местного самоуправления. Принята 15 октября 1985 года. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 02.10.2016. Доступ из системы КонсультантПлюс.

Закон Республики Марий Эл от 04.03.2005 N 3-3 "О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл"²² определил некоторые гарантии субъектов органа местного самоуправления. Например, гарантии прав граждан на участие в местном референдуме (ст. 7. Местный референдум), гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов (ст. 8. Муниципальные выборы); гарантии главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления (ст. 18.1. Гарантии главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления) и другие. На основе сказанного следует отметить, что сегодня органам местного самоуправления не в полной мере представлены сильные, эффективные гарантии, которые позволили бы им свободно, самостоятельно, под свою ответственность реализовать экономическую, социальную, политическую, культурную деятельность.

В рамках изучения полномочий органов местного самоуправления в сфере нормативно-правового регулирования вопрос юридической ответственности приобретает исключительную важность. В работах О.Е. Кутафина²³, Н.М. Колосовой²⁴ юридическая ответственность органов местного самоуправления рассматривается как конституционно-правовая, и соответственно санкции, применяемые к ним, рассматриваются как конституционно-правовые. В муниципальном праве имеются следующие подходы в понимании ответственности органов местного самоуправления: содержащий уголовный, административный, конституционно-правовой и другие, т.е. ответственность перед государством; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за правонарушение в сфере

²² Закон Республики Марий Эл от 04.03.2005 N 3-3 "О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл"//Марийская правда. – N 41. – 11.03.2005.

²³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М., 2001. – С.420.

²⁴ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в РФ: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства РФ. – М., 2000. - С.61.

правотворчества и за ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий, предусмотренные ст. 72 - 74 Федерального закона N 131-ФЗ.

Законодатель в ст. 71 Федерального закона N 131-ФЗ закрепил, что основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований.

Закон Республики Марий Эл от 04.03.2005 N 3-3 "О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл" в пятой главе закрепил ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц²⁵. Представительный орган Марийской республики впервые в отдельную главу законодательно оформил институт ответственности субъектов органа местного самоуправления. Такой подход является своевременным и необходимым, так как направлен на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

²⁵ Закон Республики Марий Эл от 04.03.2005 N 3-3 "О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл" //Марийская правда. – N 41, 11.03.2005.

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Мокосеева Марина Александровна

кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой
конституционного и административного права
Марийского государственного университета

В современных условиях расширения обмена правотворческой деятельностью резко возрастает значение качественной подготовки муниципальных правовых актов, а также соблюдения нормотворческой техники при их подготовке. Поэтому тема анализа особенностей правотворческого процесса представляется весьма актуальной и интересной. Муниципальное правотворчество охватывает деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по выработке, принятию и изменению или отмене муниципальных правовых актов. По своей сути муниципальное правотворчество - это правила поведения общеобязательного характера.

Понятие муниципального правотворчества

Современная теория и практика по муниципальному праву не дает четкого понятия и не раскрывает содержание понятия «муниципальное правотворчество». По нашему мнению, муниципальное правотворчество можно представить как деятельность муниципальных образований в пределах их компетенции, направленную на создание, изменение, отмену правовых норм. Необходимо отметить, что характер и объем муниципального правотворчества напрямую зависит от федерального правотворчества, которое определяет пределы компетенции муниципального образования. В соответствии с общепринятым подходом муниципальное

правотворчество является полностью «подзаконным», то есть муниципальное образование призвано исполнять, реализовывать, применять принятые на федеральном уровне нормативные акты и только в этих целях вправе принимать свои муниципальные правовые акты. Однако существует иной подход к пониманию пределов муниципального правотворчества. Так, по мнению В.В. Таболина, местная власть осуществляет самостоятельное правовое регулирование в трех случаях:

когда по каким-либо вопросам государственная правовая регламентация отсутствует полностью и нет никакой необходимости в ее существовании;

по вопросам, которые урегулированы государством в самом общем виде, и требуется их юридическая конкретизация;

когда законодательство не в состоянии охватить многообразие местных особенностей.

Представляется правильным считать муниципальным правотворчеством совокупность этих точек зрения²⁶.

Отметим, что 29 декабря 2006 г. Федеральный закон №131-ФЗ дополнен статьями 14.1, 15.1, 16.1, вступившими в силу с 01.01.2007, которые предусматривают права органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации²⁷.

Таким образом, муниципальное правотворчество можно рассматривать как осуществляемый в установленном порядке процесс принятия решений по

26 Джагарян А.А. Муниципальное правотворчество: природа, специфика, эффективность // justicemarker.ru

27 Попов Е.А. Общество и духовная жизнь человека в условиях современного муниципального развития // Политика и общество. 2013. № 6. С. 104-107.

вопросам местного значения непосредственно населением, органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования или их должностными лицами путем издания муниципальных правовых актов, а также путем заключения договоров (соглашений), содержащих правовые предписания.

Проблемы муниципального правотворчества

Одной из сложностей муниципального правотворчества является проблема отсутствия единой системы органов местного самоуправления. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления неодинаковы в различных муниципальных образованиях. Количество субъектов правотворчества практически ничем не ограничено (учитывая возможность издания индивидуальных правовых (локальных) актов организациями и индивидуальными предпринимателями, а также заключения договоров и соглашений).

Еще одна особенность состоит в том, что наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования. К сожалению, данный акт практически не регулирует порядок принятия нормативных актов. В процессе правотворческой деятельности органов местного самоуправления создаются разнообразные нормативные акты.

Особое внимание заслуживают систематизация и кодификация нормативных актов местного самоуправления.

Существует также проблема недостаточности квалифицированных кадров в сфере муниципального правотворчества, которая до сих пор не решена. Проблему усложняет отсутствие федерального закона, закрепляющего единые критерии к оформлению, юридической технике нормативных актов, отсутствие единообразия, что влечет возникновение

коллизий между актами различных уровней. Проверка соответствия муниципальных актов действующему законодательству осуществляется как государственными органами (Минюстом России, прокуратурой РФ), так и органами субъектов РФ, уполномоченными вести регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ. Указанные органы сталкиваются с огромным объемом муниципальных актов, нарушающих единство правового пространства и правила юридической техники, что говорит о необходимости нахождения путей преодоления проблем низкого качества муниципальных правовых актов.

Муниципальные правовые акты

Основаниями для разработки муниципальных правовых актов являются:

прямое указание о необходимости принятия муниципального правового акта в федеральном законе, законе субъекта Российской Федерации, уставе муниципального образования или ином нормативном правовом акте;

решения представительного органа муниципального образования, поручения главы муниципального образования (председателя представительного органа муниципального образования, главы местной администрации);

обращения органов государственной власти (государственных органов), органов и должностных лиц местного самоуправления (в том числе других муниципальных образований), депутатов представительных органов, обращения жителей муниципального образования и иных лиц, а также организаций;

обстоятельства, вытекающие из договорных и иных обязательств муниципального образования и органов местного самоуправления;

необходимость решения текущих задач в рамках компетенции органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. При этом целесообразно предусмотреть в уставе муниципального образования или иных муниципальных правовых актах возможность внесения проектов муниципальных правовых актов на рассмотрение главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию (главы местной администрации) должностными лицами местной администрации (заместителями главы местной администрации, руководителями структурных подразделений и т. п.)²⁸.

Проекты нормативных правовых актов и иных правовых актов представительного органа муниципального образования, разработанных местной администрацией, как правило, вносятся должностным лицом, ответственным за разработку проекта (заместителем главы местной администрации, руководителем структурного подразделения местной администрации, руководителем рабочей группы) на рассмотрение главы местной администрации (главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию).

Разработка муниципальных правовых актов осуществляется местной администрацией, постоянными комиссиями и аппаратом представительного органа муниципального образования, субъектами права правотворческой инициативы²⁹.

28 Алешкова Н.П. Муниципальное правотворчество: понятие и сущность // e-notabene.ru

29 Андреева Л.А. Законодательный процесс в представительных органах местного самоуправления // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. XXXVII международной научно-практической конференции. № 6 (38).-Новосибирск: СибАК, 2014. С. 25-30.

Представительный орган муниципального образования принимает следующие правовые акты: решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (нормативные правовые акты); иные решения (ненормативные правовые акты) по вопросам, отнесенным к компетенции представительного органа муниципального образования в соответствии с законодательством (решения о назначении выборов, о согласовании изменения границ и т. п.); решения (ненормативные правовые акты) по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (регламент представительного органа муниципального образования, положение о постоянных комиссиях, о рабочем аппарате представительного органа и т. п.).

При этом разработка проектов муниципальных правовых актов осуществляется в соответствии с планами нормотворческой деятельности (планами работы), решениями представительного органа муниципальных образований, поручениями главы муниципального образования (председателя представительного органа муниципального образования), обращениями граждан, должностных лиц, организаций, депутатов и т. п.

Выводы

Итак, муниципальное правотворчество может способствовать ликвидации пробелов в праве, укреплению законности и правопорядка на территории муниципального образования и повышению уровня юридической защиты граждан. Но для этого необходимо принятие федерального закона, который бы регламентировал виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Отметим в подтверждение высказанной позиции, что Федеральный закон № 131-ФЗ не ограничивает правотворчество органов местного самоуправления изданием муниципальных правовых актов. В соответствии с ч.4 ст.8 данного закона органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения.

Указанные договоры являются правовыми актами, регулирующими вопросы, относящиеся к межмуниципальному сотрудничеству. Они не содержат норм права, но являются обязательными для исполнения муниципальными образованиями. Согласно ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ указанные соглашения (договоры) не входят в систему муниципальных правовых актов.

Также предлагаем создать отдельную единую электронную базу актов органов местного самоуправления в целях повышения качества, доступности этих актов, а также их систематизации и кодификации.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СООТВЕТСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Избиенова Татьяна Александровна

кандидат юридических наук, доцент кафедры частного права России и
зарубежных стран Марийского государственного университета

Создание системы эффективных и качественных нормативно-правовых предписаний муниципального уровня, органично дополняющих механизм правового регулирования Российской Федерации, является одной из приоритетных задач. Однако, по свидетельству исследователей данной проблемы, качество муниципальных правовых актов оставляет желать лучшего³⁰.

В российской научной литературе разработаны и обнародованы теоретические вопросы системы муниципальных правовых актов, их места в системе законодательства России. Однако проблемы разработки и принятия муниципальных актов все еще остаются мало изученными.

На практике возникают сложности в обеспечении единообразия правового регулирования с точки зрения соответствия местных актов федеральному, региональному законодательству, отсутствуют четко оформленные муниципальные акты, определяющие процедуру их принятия.

Федеральный закон 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления) в статье 2, среди прочих, раскрывает определение

³⁰ Цыремпилова М.А. Муниципальное правотворчество: процедурные проблемы конституционно-правового регулирования (по материалам Республики Бурятия): диссертация ... кандидата юридических наук: Москва, 2015. 204 с.

муниципального правового акта, под которым понимается решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

При этом муниципальные правовые акты принимаются непосредственно и (или) органами местного самоуправления, и должностными лицами местного самоуправления по вопросам местного значения, и населением муниципальных образований (статья 7 Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления).

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и

иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Федерации.

Несмотря на обширную нормативную правовую основу регулирования рассматриваемого вопроса, на практике имеет место нестабильность нормативной базы в сфере местного самоуправления, нормы меняются весьма часто, что негативно сказывается на их применении.

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта Федерации, вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Федерации разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации

Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта РФ либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Федерации, не допускается (часть 5 статьи 7 Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления).

Муниципальные нормативные правовые акты городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, а также иных городских округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов РФ, а также иных городских округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта согласно Федеральному закону об общих принципах организации местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Федерации.

Муниципальные нормативные правовые акты иных муниципальных образований, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и

инвестиционной деятельности, могут подлежать экспертизе, проводимой органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. В Республике Марий Эл вопрос ведения регистра муниципальных правовых актов регулируется Законом Республики Марий Эл от 1 декабря 2008 года № 63-З «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов в Республике Марий Эл».

Основаниями для разработки муниципальных правовых актов могут быть:

- прямое указание о необходимости принятия муниципального правового акта в федеральном законе, нормативном правовом акте субъекта, уставе муниципального образования или ином нормативном правовом акте;
- решения представительного органа муниципального образования, поручения главы муниципального образования (председателя представительного органа муниципального образования, главы местной администрации);
- обращения органов государственной власти (государственных органов), органов и должностных лиц местного самоуправления (в том числе других муниципальных образований), депутатов представительных органов, обращения жителей муниципального образования и иных лиц, а также организаций;
- обстоятельства, вытекающие из договорных и иных обязательств муниципального образования и органов местного самоуправления;
- необходимость решения текущих задач в рамках компетенции органов местного самоуправления.

Муниципальные нормативные правовые акты принимаются для:

- решения новых вопросов, возникших на практике и требующих правового регулирования;
- устранения имеющихся пробелов;
- устранения устаревших норм и противоречий;
- устранения множественности актов по одним и тем же вопросам.

Выявление современных особенностей (специфики) муниципального правотворческого процесса муниципальных образований позволяет обнаружить исследователям положительные и негативные аспекты в тенденции развития муниципального правотворческого процесса. В числе положительных направлений развития муниципального правотворчества называются:

а) закрепление в нормах муниципального уровня признаков нормативности муниципальных правовых актов;

б) усиление конструктивного (техничко-юридического) совершенства принимаемых муниципальных нормативных правовых актов. Проект нормативного правового акта муниципального образования должен иметь надлежащие вид и форму, его структура характеризоваться логичностью и четкостью расположения правовых предписаний. При разработке текста нормативного правового акта необходимо избегать каких бы то ни было пробелов, внутренних и внешних противоречий; закрепленные в акте положения должны четко согласовываться между собой и дополнять друг друга. Используемая в муниципальном нормативном правовом акте терминология должна в полной мере отвечать общепринятым понятиям, в противном случае потребуются работа по исключению из текстов актов двусмысленных положений, неоднозначных формулировок, некорректных терминов, громоздких выражений либо чрезмерно детализированных предписаний. Компетентным субъектам следует стремиться к тому, чтобы словесные формулировки, используемые в тексте данных актов, были простыми и понятными для адресата, логичными и выразительными, но

сохраняли бы при этом весь первоначально заложенный в них строгий правовой смысл. Текст проекта муниципального нормативного правового акта не должен содержать общих, абстрактных формулировок. Как отмечает В.Г. Карташов, в терминологии муниципальных нормативных правовых актов нередко проявляются неопределенность и противоречивость в сравнении с используемой терминологией в федеральном законодательстве. В тексте муниципальных актов допускаются пробелы, орфографические и грамматические ошибки;³¹

в) акцент и детальная регламентация подготовительных стадий. Планирование муниципальной нормотворческой деятельности состоит прежде всего в связи муниципальной нормотворческой деятельности с ее проектным обоснованием. Краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные планы в нормотворческой деятельности муниципальных образований позволят системно и оперативно подходить к процессу принятия муниципальных нормативных правовых актов. Как отмечает Е.А. Юртаева, в настоящее время на программной, плановой основе осуществляется работа по подготовке проектов федеральных законов. Подготовка иных нормативных правовых актов должна быть подчинена реализации определенных программных ориентиров, однако планирование нормотворчества в качестве деятельности, осуществляемой с участием разных органов и лиц, взаимно обеспечивающих ее результативность, практикуется слабо, несмотря на острую необходимость согласования нормотворческой деятельности по уровням и органам, задействованным в этой работе.³² Планировать нормотворческую работу необходимо таким образом, чтобы на подготовку проектов муниципальных нормативных правовых актов отводилось достаточное количество времени как для их

³¹ Карташов В.Г. Коллизии в муниципальных правовых актах и причины их возникновения // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 11. С. 33.

³² Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. N 5. С. 14.

всесторонней проработки, так и в необходимых случаях для учета мнения населения муниципального образования, привлечения к разработке проекта соответствующих квалифицированных специалистов и т.д. Планирование дает возможность избежать непродуманного нормотворчества, устранить ненужное дублирование и сконцентрировать усилия, согласовать планы работы органов местного самоуправления, ликвидировать поспешность в работе, создать условия для подготовки проектов документов высокого качества, провести подготовительные мероприятия, включая консультирование с ведущими научными и образовательными учреждениями;³³

г) обязательный перечень дополнительных документов к проекту, необходимых для рассмотрения и внесения проекта;

д) возможность создания специальных рабочих групп по обсуждению проектов с привлечением представителей муниципального образования, органов государственной власти, общественных организаций, ученых, экспертов, граждан;

е) согласование проектов с органами государственной власти (прокуратурой и др.);

ж) обязательность проведения правовой и антикоррупционной экспертиз проектов;

з) активное участие органов государственной власти в правотворческом процессе (методическая помощь в виде проведения рабочих групп с представителями органов местного самоуправления, самостоятельная разработка проектов актов, в том числе типовых, проведение правовой и антикоррупционной экспертиз проектов актов).

Негативный аспект муниципального правотворчества составляют:

³³ Щепачев В.А. Прогнозирование и планирование в муниципальном правотворчестве // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 18. С. 27.

а) ограничение круга вопросов, по которым проведение публичных слушаний по проектам уставов муниципальных образований и изменений в них в случае их приведения в соответствие с федеральным законодательством не требуется; необходимость проведения публичных слушаний по проектам уставов муниципальных образований и изменений в них в связи с приведением их в соответствие с региональным законодательством;

б) отсутствие легитимации такого способа опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов как размещение их в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

в) закрепление органов государственной власти в качестве субъектов правотворческой инициативы, которые вправе вносить на рассмотрение проекты муниципальных правовых актов;

г) отсутствие критериев эффективности муниципальных нормативных правовых актов. Данная проблема усложнена отсутствием общих федеральных нормативов, закрепляющих единые требования к оформлению, юридической технике муниципальных актов, отсутствием единообразия, что влечет возникновение коллизий между актами различных уровней;

д) необязательность проведения мониторинга правоприменения муниципальных нормативных правовых актов;

е) слабая профессиональная подготовка муниципальных кадров³⁴. В сфере муниципальной службы остро стоит проблема недостаточности высококвалифицированных кадров (например, служащих юридических и экономических подразделений), непосредственно занимающихся местным правотворчеством, которая до сих пор не решена хотя бы по причине невысокой оплаты труда муниципальных служащих. А качество, содержание принимаемых муниципальных актов и соблюдение порядка их принятия федеральным законодательством зависят от уровня профессионализма

³⁴ Карташов В.Г. Коллизии в муниципальных правовых актах и причины их возникновения // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 11. С. 3-5.

субъектов, непосредственно принимающих участие в муниципальном правотворческом процессе.

Проверка соответствия муниципальных актов действующему законодательству осуществляется Минюстом России, Прокуратурой РФ), а также органами субъектов РФ, уполномоченными вести регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ, в Республике Марий Эл - Министерством юстиции Республики Марий Эл.

Как показывают аналитические отчеты указанных органов, на практике правоприменители сталкиваются с огромным количеством муниципальных актов, нарушающих федеральное и региональное законодательство и правила юридической техники, что говорит о необходимости нахождения путей преодоления проблем низкого качества муниципальных правовых актов.

Улучшению качества и эффективности муниципального нормотворчества препятствует отсутствие законодательно установленных критериев эффективности как нормативных актов федерального и регионального уровня, так и муниципальных правовых актов, что не позволяет проводить постоянный мониторинг правоприменения.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что исследование процедурных вопросов муниципального правотворчества является в достаточной степени современным и малоизученным, требует теоретического понимания, а также формулировки и обнародования практических рекомендаций и путей решения выявленных проблем. Решение проблем видится не в сужении объема правотворческой компетенции муниципалитетов, а в совершенствовании отечественной системы контроля качества муниципальных правовых актов - с одной стороны, и муниципальной правотворческой технологии - с другой.

Одним из действенных инструментов контроля законности актов муниципального правотворчества является проведение качественной, а при необходимости, независимой экспертизы указанных документов. Кроме

того, при разработке муниципальных актов следует руководствоваться определёнными правилами. Проект муниципального нормативного правового акта должен отвечать следующим требованиям:

1) наименование проекта муниципального нормативного правового акта должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать его содержание и основной предмет правового регулирования;

2) текст проекта муниципального нормативного правового акта может предваряться преамбулой, определяющей его цели и задачи, содержащей ссылки на нормативные правовые акты, служащие основой разработки вносимого акта.

Преамбула не должна делиться на статьи, содержать самостоятельные нормативные предписания, определения понятий, терминов;

3) изложение содержания должно быть последовательным, точным, исключающим возможность двусмысленного толкования;

4) поставленные задачи должны быть конкретными, обеспеченными необходимыми материальными и финансовыми ресурсами и не должны противоречить действующему законодательству;

5) должны учитываться ранее принятые по данному вопросу муниципальные правовые акты, не должны допускаться повторения и противоречия с ними;

6) к проекту муниципального правового акта должны быть приложены документы, на которые имеются ссылки в тексте.

Процесс издания муниципальных правовых актов администрацией муниципального образования включает следующие этапы: подготовка проекта муниципального правового акта; рассмотрение проекта; подписание акта и его регистрация; опубликование (обнародование) муниципального правового акта.

Этап подготовки проекта начинается с планирования правотворческой деятельности.

Глава администрации осуществляет общее руководство процессом подготовки проектов муниципальных правовых актов, а непосредственное руководство, как правило, - заместители главы, управляющие делами и начальник юридического отдела администрации. Подготовку проектов актов осуществляют муниципальные служащие. Непосредственные руководители процесса подготовки проектов муниципальных правовых актов вправе создавать рабочие группы, содействие которым обязаны оказывать все муниципальные служащие, и назначать лиц, ответственных за подготовку актов.

Подготовка проекта муниципального правового акта состоит в определении: правовой основы акта; действия акта во времени и по кругу лиц; структуры акта; содержания акта; лиц, осуществляющих контроль исполнения акта.

Этап рассмотрения проекта муниципального правового акта администрации состоит из процедуры согласования, ход которого оформляется в листе согласования, содержащем: наименование акта; лицо, подготовившее проект; перечень лиц, привлекаемых к рассмотрению проекта акта; дату передачи проекта акта на согласование (форма листа согласования - в приложении).

Согласование проекта муниципального правового акта оформляется визами должностных лиц, участвующих в согласовании, а юридический отдел дает отдельное заключение. Визирование проектов актов администрации заключается не только в простом согласии или несогласии должностного лица с содержанием акта, но в выдаче замечаний и предложений, которые должны быть мотивированно изложены. В этом случае проект подлежит повторному визированию тем же лицом, а юридический отдел дает заключение о соответствии действующему

законодательству заявленных визирующими лицами замечаний и предложений.

После окончания данного этапа муниципальный правовой акт передается главе администрации для подписания. Подписанные главой муниципальные правовые акты подлежат регистрации.

Правовые акты должностных лиц муниципального образования также имеют свои особенности. Муниципальные правовые акты, принимаемые ими, носят в основном ненормативный характер и являются преимущественно индивидуальными правовыми актами.

Подводя итог сказанному, необходимо подчеркнуть, что качественный нормативный правовой акт - это акт, принятый с соблюдением всех предъявляемых к нему требований. Часть из них закреплена в законодательстве, другие предложены юридической наукой.

ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Горнев Роман Вадимович

аспирант кафедры конституционного и административного права
Марийского государственного университета

Особое внимание в статье обращается на такие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как местный референдум, муниципальные выборы и сход граждан. Автором также исследуется правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления. Основной целью работы является рассмотрение обозначенных форм, механизма реализации и их значения для права граждан на местное самоуправление. По результатам работы автор делает определенные теоретические и практические выводы.

Ключевые слова: местное самоуправление; местный референдум; муниципальные выборы; общественные объединения; правотворческая инициатива; сход граждан.

Gornev Roman Vadimovich,

graduate student of the department of constitutional and administrative law
of Mari State University, Yoshkar-Ola

FORMS OF DIRECT IMPLEMENTATION OF THE POPULATION OF LOCAL GOVERNMENT

The article is devoted to consideration of forms of direct realization by the population of local government. The author pays special attention to such forms as

local referendum, municipal elections and a citizens gathering. The author also explores law-making initiative of citizens as a form of public participation in local government. The main purpose of the article is to examine the designated forms, the implementation mechanism and their implications for the rights of citizens to local self-government. As a result, the author makes some theoretical and practical conclusions.

Keywords: local government; local referendum; municipal election; public associations; law-making initiative; citizens gathering.

Местное самоуправление представляет собой связующее звено между государством и гражданским обществом, так как смысл самоуправления подразумевает под собой самостоятельное решение населением вопросов местного значения [14, с. 4]. Конституция РФ [1] в части 2 статьи 130 закрепила, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] содержатся формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. К ним относятся: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления и

другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

В правовой литературе отмечается, что институты непосредственной демократии на муниципальном уровне позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности органов местного самоуправления, с их помощью усиливается контроль граждан за работой муниципальных структур [16, с. 69]. Нельзя не согласиться с мнением Т.Н. Михеевой, что особенностью современного местного самоуправления является, прежде всего, активное вовлечение в процесс его осуществления населения, граждан, представителей местного сообщества, т.е. укрепление непосредственной демократии на муниципальном уровне [21, с. 83]. Безусловно, особого внимания заслуживают все законодательно закрепленные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, однако в рамках настоящего исследования мы отдельно остановимся на таких формах, как местный референдум, муниципальные выборы и сход граждан. Для комплексности и полноты исследования автором будет также рассмотрена правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Первое место в числе форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением закон отвел местному референдуму. Под местным референдумом понимается форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемая посредством голосования граждан, местожительство которых расположено в границах муниципального образования, обладающих правом на участие в местном референдуме [23, с. 142]. Часть 3 статьи 3 Конституции РФ определяет, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Помимо Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», порядок проведения местного референдума регулируется Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» [2], а применительно к нашей республике – Законом Республики Марий Эл «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» [4].

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования. Субъектами, уполномоченными на инициирование местного референдума, являются:

- граждане Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме;

- избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

- представительный орган муниципального образования совместно с главой местной администрации.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений и иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Закон предусматривает, что представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования

документов, на основании которых назначается местный референдум. В случае если представительный орган не делает этого в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращений граждан, их соответствующих объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ, региональной избирательной комиссии или прокурора [17, с. 312].

Отдельно необходимо рассмотреть требования к формулировке вопросов, выносимых на местный референдум. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что обозначенное требование имеет целью гарантировать адекватность принимаемых на референдуме решений действительной воле народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации с точки зрения содержания, формы и правовых последствий этих решений, которые общеобязательны, не нуждаются в дополнительном утверждении, действуют на всей территории Российской Федерации и могут быть отменены или изменены не иначе как путем принятия решения на новом референдуме, если в самом решении не указан иной порядок его отмены или изменения [12; 13].

Принятое на местном референдуме решение подлежит официальному опубликованию (обнародованию) и исполнению на территории муниципального образования. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования. Одним из самых важных аспектов проведения местного референдума является процедура исполнения решения,

принятого по его итогам. И.Ю. Зитева в целях урегулирования данной проблемы предлагает разработать модельный нормативно-правовой акт муниципального образования, содержащий в себе основные этапы процедуры и полномочия органов местного самоуправления по реализации решений, принятых на местном референдуме [15, с. 9].

В целом, местный референдум как одна из основных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления обладает рядом достоинств:

- предоставляет населению муниципалитетов возможность высказывать свое мнение по вопросам местного значения;
- позволяет гражданам предложить новые идеи органам местного самоуправления;
- укрепляет позиции институтов гражданского общества на муниципальном уровне.
- способствует развитию и совершенствованию местного самоуправления.

Другой важной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются муниципальные выборы, которые проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. По мнению Д.С. Михеева, муниципальные выборы являются наиболее востребованной формой осуществления населением местного самоуправления [19, с. 172]. Отмечается, что муниципальные выборы представляют собой самый короткий и прямой путь к решению насущных для населения проблем [18, с. 279].

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. К примеру, в городском округе «Город

Йошкар-Ола» решение о назначении выборов должно быть принято городским Собранием не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня истечения срока полномочий городского Собрания [6].

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Во исполнение указанной нормы федерального закона часть 1 статьи 7 Закона Республики Марий Эл «О выборах в органы местного самоуправления в Республике Марий Эл» [5] предусматривает, что выборы депутатов представительных органов муниципальных образований, расположенных на территории Республики Марий Эл, проводятся с применением одной из следующих избирательных систем:

- мажоритарная избирательная система относительного большинства;
- пропорциональная избирательная система с закрытыми списками кандидатов;
- смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система с закрытыми списками кандидатов.

Часть 3 статьи 13 Устава муниципального образования «Город Йошкар-Ола» закрепляет, что при проведении выборов депутатов городского Собрания применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства.

Вопрос применения при проведении муниципальных выборов пропорциональной, мажоритарной или смешанной избирательной системы является дискуссионным. Отмечается, что при применении пропорциональной избирательной системы просматривается очевидное

сужение элементов принципа гласности местного самоуправления, а депутат, избранный в представительный орган муниципального образования по партийным спискам, не может быть отозван населением даже в случаях совершения им противоправных действий или принятия решений [20, с. 97]. В свою очередь, проведение выборов по мажоритарной избирательной системе не создает оптимальных условий для реализации права российских граждан и их объединений на участие в формировании представительных органов муниципальных образований [24, с. 283]. Полагаем, что оптимальным является закрепление права каждого муниципального образования определять при проведении выборов депутатов представительных органов ту избирательную систему, которая в большей мере соответствует интересам местного населения, а также общественных объединений и политических партий, функционирующих на территории муниципалитетов.

Обобщая рассмотрение института местных выборов как формы непосредственной демократии, отметим, что его правовая регламентация имеет большое значение для функционирования муниципальных образований, поскольку избираемые на выборах представительные органы имеют широкие полномочия по решению вопросов местного значения. Более того, вовлечение граждан в процессы местной жизни посредством участия в муниципальных выборах формирует у них навыки демократии, заинтересованность в решении вопросов местного значения [22, с. 20].

К формам прямого волеизъявления граждан, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относится также сход граждан. По мнению исследователей, это одна из самых массовых форм непосредственной демократии, наиболее доступная гражданам и являющаяся средством их самоорганизации [23, с. 208].

Часть 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. При этом в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан.

Закон прямо предусматривает, что сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Рассмотрим более подробно процедуру созыва и проведения схода граждан, а также обнародования его результатов и исполнения решения, принятого на сходе:

- инициатором созыва схода граждан может быть глава муниципального образования или группа жителей поселения численностью не менее 10 человек;
- проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации;
- председательствующим на сходе граждан является глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан;
- решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины его участников;
- принятые на сходе граждан решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) и исполнению на территории поселения;
- ответственными за исполнение решений, принятых на сходе граждан, являются органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления в соответствии с их полномочиями.

Полагаем, что сходы граждан являются важной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Они предоставляют гражданам возможность коллективного обсуждения определенных вопросов и принятия решений, способствуют инициативности и активности населения муниципальных образований.

Для полноты изучения обозначенной темы проанализируем такую форму участия населения в осуществлении местного самоуправления, как правотворческая инициатива граждан. Статья 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предписывает, что с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, которые обладают избирательным правом. Определение минимальной численности указанной группы местных жителей, а также закрепление конкретного порядка осуществления в муниципальном образовании правотворческой инициативы делегировано представительному органу муниципалитета. Однако федеральный законодатель определил, что размер указанной инициативной группы не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия муниципального правового акта, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Автором проанализирован ряд муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы осуществления правотворческой инициативы жителей муниципальных образований. Субъектом правотворческой инициативы зачастую выступает инициативная группа граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального

образования и обладающих избирательным правом. В некоторых муниципалитетах закрепляются конкретные количественные параметры инициативной группы. Так, в муниципальном образовании «Медведевский муниципальный район» инициативная группа местных жителей должна включать не менее 11 членов [7]. Формирование инициативной группы по внесению в органы местного самоуправления этого муниципального образования проектов муниципальных правовых актов осуществляется на основе волеизъявления граждан на собраниях по месту жительства и работы, на сходах граждан, а также общественными объединениями граждан. Для поддержки правотворческой инициативы инициативной группе необходимо собрать подписи не менее 100 жителей муниципалитета, обладающих избирательным правом.

При детальном анализе порядка осуществления правотворческой инициативы в муниципальном образовании «Медведевский муниципальный район» нельзя не обратить внимания на право общественных объединений делегировать своих членов для участия в инициативной группе граждан, имеющей возможность реализации правотворческой инициативы по вопросам местного значения. Однако непонятным является отсутствие самих общественных объединений в числе субъектов осуществления правотворческой инициативы.

В свою очередь, в муниципальном образовании «Параньгинский муниципальный район» минимальная численность инициативной группы граждан составляет 3 % от числа жителей муниципалитета [8], в муниципальном образовании «Куженерский муниципальный район» не менее 10 человек [9], в муниципальном образовании «Можайский муниципальный район» Московской области не менее 30 человек [10], в городском округе «Город Самара» не менее 0,1 % от числа жителей муниципального образования [11]. Нельзя не отметить отсутствие в числе инициаторов правотворческой инициативы организационных структур

гражданского общества, функционирующих на муниципальном уровне, и главным образом местных общественных объединений.

Таким образом, субъектом правотворческой инициативы в настоящее время является инициативная группа граждан в количестве, определенном муниципальным правовым актом, но не более 3 процентов от числа жителей муниципального образования, которые обладают избирательным правом. Полагаем, что упущением как федерального законодательства о местном самоуправлении, так и проанализированных муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы осуществления правотворческой инициативы, является отсутствие указаний на отнесение к числу субъектов правотворческой инициативы иных, помимо местного населения, субъектов гражданского общества. К ним могли бы быть отнесены местные общественные объединения, профессиональные союзы, средства массовой информации, благотворительные, религиозные организации и другие субъекты муниципального гражданского общества.

Подводя итог рассмотрению таких форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как местный референдум, муниципальные выборы и сход граждан, а также правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, отметим, что они представляют собой широкий спектр возможностей для реализации права граждан на местное самоуправление. Отечественная муниципальная практика свидетельствует о повышении тенденции к активности граждан в решении вопросов местного значения [25, с. 31]. Нельзя не отметить и повышение роли институтов гражданского общества в осуществлении местного самоуправления. Все это ставит перед законодателем и органами местного самоуправления задачи по совершенствованию форм муниципальной демократии.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

4. Закон Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 71-З (ред. от 01.07.2016) «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» // Марийская правда. 2008. № 224.

5. Закон Республики Марий Эл от 02.12.2008 № 70-З (ред. от 25.04.2016) «О выборах в органы местного самоуправления в Республике Марий Эл» // Марийская правда. 2008. № 226.

6. Устав муниципального образования «Город Йошкар-Ола» (принят решением городского Собрания муниципального образования «Город Йошкар-Ола» от 29.06.2005 № 101-IV) (ред. от 25.12.2015) // Йошкар-Ола. 2010. № 30.

7. Положение о правотворческой инициативе жителей муниципального образования «Медведевский муниципальный район» (утв. решением Собрания депутатов муниципального образования «Медведевский муниципальный район» от 27.09.2006 № 373-IV) // Вести. 2006. № 87-88 (8945).

8. Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения в МО «Параньгинский

муниципальный район» (утв. решением Собрания депутатов МО «Параньгинский муниципальный район» от 9.08.2006 № 191) // Наша жизнь. 2006. № 34 (8050).

9. Решение Собрания депутатов муниципального образования «Куженерский муниципальный район» Республики Марий Эл от 17.08.2011 № 143 «О Положении о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Куженерский муниципальный район» // Заря. 2011. № 33 (8135).

10. Решение Совета депутатов Можайского муниципального района МО от 26.03.2015 № 177/2015-Р «Об утверждении Положения о правотворческой инициативе граждан в Можайском муниципальном районе Московской области» (принято решением Совета депутатов Можайского муниципального района МО от 25.03.2015 № 310/23) // Новая жизнь. 2015. 11 апреля.

11. Решение Думы городского округа Самара «Об утверждении Положения «О правотворческой инициативе граждан городского округа Самара» и о внесении изменения в статью 8 Положения «О порядке внесения в Думу городского округа Самара проектов нормативных правовых актов» от 29.05.2014 года № 430 (утв. Решением Думы городского округа Самара от 15.11.2007 № 494) // Самарская газета. 2014. 7 июня.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

13. Определение Конституционного Суда РФ от 19.07.2016 № 1490-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Воронежской областной просветительской общественной организации «Русские люди» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 3, 6 и 7 статьи 12 Федерального

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 27.10.2016).

14. Вавилов Н.С., Михеева Т.Н. Правовое регулирования деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне. - М.: Юрист, 2016. 224 с.

15. Зитева И.Ю. Конституционное право граждан на местный референдум в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М, 2009. 23 с.

16. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. - М.: Юстицинформ, 2009. 328 с.

17. Комментарий к Конституции Республики Марий Эл. - Йошкар-Ола, 2015. 344 с.

18. Лебедев В.А., Кандалов П.М., Неровная Н.Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. - М., 2006. 288 с.

19. Михеев Д.С. Принцип гласности местного самоуправления: конституционно-правовые аспекты и проблемы реализации: монография / Мар. гос. ун-т. - Йошкар-Ола, 2013. 376 с.

20. Михеев Д.С. К вопросу о гласности на муниципальных выборах // Актуальные проблемы юридических наук / Мар. гос. ун-т. - Йошкар-Ола, 2016. С. 94-98.

21. Михеева Т.Н. О формах муниципальной демократии // Актуальные проблемы юридических наук / Мар. гос. ун-т. - Йошкар-Ола, 2016. С. 83-86.

22. Михеева Т.Н., Яичникова Ю.С. О некоторых формах участия населения муниципального образования в контроле за органами местного самоуправления // Пробелы в российском законодательстве. - 2010. - № 4. - С. 20-21.

23. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. - М.: Проспект, 2011. 672 с.

24. Mikheeva T.N., Kudryavtsev V.V., Yaichnikova J.S. About the strengthening of publicity in the formation of local representative bodies: rather-legal analysis // Review of European Studies. Vol. 7. No 8. 2015. P. 280-286. DOI: 10.5539/res.v7n8p280.

25. Mikheeva T.N., Likhoshva A.O. Modern Approaches to Publicity and Independence of Local Government: Experience of American Municipalities // Mediterranean Journal of Social Sciences. Vol. 7. No 1 S1. 2016. P. 31-35. DOI: 10/5901/mjss.2016.v7n1s1p31.

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ И ПУТИ ИХ
РЕШЕНИЯ**

Гаранин Леонид Ананьевич

кандидат педагогических наук, доцент кафедры правового обеспечения
государственного и муниципального управления Марийского
государственного университета

Правовую основу местного самоуправления в Республике Марий Эл составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, Конституция Республики Марий Эл, Закон «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл», иные законы и нормативные правовые акты Республики Марий Эл, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

В структуру органов местного самоуправления Республики Марий Эл входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями

по решению вопросов местного значения. Наличие главы муниципального образования и местной администрации является обязательным за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом.

Устав муниципального образования регулирует организацию деятельности, порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления.

Наименование органов должностных лиц в Республике Марий Эл фиксируется, учитывая исторические и иные местные традиции. Так, представительные органы местного самоуправления именуются как:

- Собрание депутатов муниципального района,
- Собрание депутатов городского округа,
- Собрание депутатов городского поселения,
- Собрание депутатов сельского поселения.

Глава муниципального образования именуется председателем Собрания депутатов соответствующего муниципального образования. Председатель Собрания депутатов является высшим должностным лицом.

Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования именуется как:

- администрация муниципального района,
- администрация городского округа,
- городская администрация (для городских поселений),
- сельская администрация (для сельских поселений).

В системе местного самоуправления, осуществляемого в Республике Марий Эл, особое место занимают представительные органы. Как правило, представительные органы муниципальных образований выражают волю населения. Для осуществления своих полномочий представительным органом муниципального образования, должно быть избрано не менее двух третей от установленного количества депутатов.

Представительный орган, реализуя свои исключительные полномочия:

- принимает устав муниципального образования и вносит в него изменения и дополнения;
- утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении;
- принимает планы и программы развития муниципального образования, утверждает отчеты об их исполнении;
- определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определяет порядок принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий;
- определяет порядок материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- контролирует исполнение органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принимает решение об удалении главы муниципального образования в отставку.

В компетенцию представительного органа муниципального образования могут входить иные полномочия, предоставленные ему в соответствии с законодательством. Представительный орган муниципального образования выбирает Главу муниципального образования из своего состава, который в дальнейшем будет исполнять полномочия его председателя.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является местная администрация. Согласно уставу муниципального образования в полномочия местной администрации входят решение вопросов местного значения и исполнение переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Глава местной администрации назначается на свою должность, заключая контракт по результатам конкурса. Срок полномочий определяется уставом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования устанавливает порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Условия конкурса, сведения о дате, времени и месте проведения должны быть опубликованы не меньше чем за 20 дней до проведения конкурса. Представительный орган также устанавливает число членов конкурсной комиссии.

Контракт с главой (мэром) администрации заключается главой муниципального образования и может быть расторгнут по основаниям, предусмотренным Федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования имеет право на создание контрольно-счетного органа муниципального образования для внешнего муниципального финансового контроля.

Основным документом, регулирующим деятельность контрольно-счетного органа, является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований". Также правовое регулирование контрольно-счетного органа осуществляется Бюджетным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами Республики Марий Эл.

Акты, составленные контрольно-счетным органом муниципального образования при проведении контрольных мероприятий, доводятся до сведения руководителей проверяемых органов и организаций. Пояснения и замечания руководителей проверяемых органов и организаций, представленные в течение семи рабочих дней со дня получения акта, прилагаются к актам и в дальнейшем являются их неотъемлемой частью.

В Республике Марий Эл (на ноябрь 2016 г.) контрольно-счетные органы в местном самоуправлении не созданы, хотя в ряде уставов муниципальных образований они прописаны (городской округ г.Йошкар-

Олы, Медведевский муниципальный район). Причины кроются внутри самих муниципальных образований, которые ждут дополнительного финансирования на эти цели из республиканского бюджета, хотя они могут перераспределить финансовые ресурсы финуправлений отделов городов и районов республики, за счет лиц, занимающихся контрольно-ревизионной деятельностью и сформировать контрольно-счетные органы при представительных органах местного самоуправления, что будет соответствовать требованиям федерального и республиканского законодательства.

Анализ правового регулирования деятельности собраний депутатов 14 муниципальных образований республики показал, что особенности статуса представительных органов определяются их назначением и теми функциями, которые призваны выполнять в структуре органов местного самоуправления. Они могут иметь обособленное муниципальное имущество, несут самостоятельную имущественную ответственность, самостоятельно вступают в гражданском обороте от своего имени, обладают соответствующей устойчивой структурой, т.е. характеризуются организационным единством. Наделение Собраний депутатов правами юридического лица позволяет рассматривать его в соответствии с Гражданским кодексом РФ в качестве самостоятельной муниципальной управленческой организации, которая в соответствии с уставом муниципального образования получает полномочия по управлению местным сообществом. Вместе с тем, представительные органы рассматриваются в качестве обязательного элемента структуры муниципальной организации, имеющего свои специфические особенности.

Первая – порядок формирования собраний депутатов районов, которые состоят из глав поселений, входящих в состав муниципальных районов из депутатов собраний поселенческого уровня, избираемых собраниями депутатов поселений из своего состава. Следовательно, представительный

орган муниципального района сформирован по принципу делегирования избранных населением на прямых выборах депутатов поселений.

Вторая особенность состоит в том, что Собрание депутатов как казенное учреждение можно отнести к группе управленческих организаций, т.к. имеет поставленные цели, полномочия, функции, утвержденный регламент, структуру, финансовое обеспечение своей деятельности.

Третья особенность заключается в том, что по характеру своей деятельности оно является одновременно общественно-политической и профессионально-управленческой организацией. С одной стороны, его состав отражает профессиональный характер различных групп населения, предпринимательства, социальной сферы, общественности, а с другой – отвечает требованиям муниципальной управленческой организации, профессиональная деятельность которой связана с общественным мнением, коллективном свободном обсуждении и решением вопросов в соответствии с его полномочиями.

Изучая специфику работы Собрания депутатов МО «Сернурский муниципальный район», можно сделать следующие выводы:

- осуществляя свои полномочия в представительном органе муниципального района, депутат в первую очередь представляет интересы своего населения;

- делегируя своих депутатов в районное собрание, представительный орган населения определяет двойную ответственность за возложенные на депутатов полномочия по решению вопросов местного значения как районного, так и поселенческого уровня;

- глава поселения, будучи избранным депутатом на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, делегируется в состав районного и может быть избран главой муниципального района, а соответственно, председателем представительного органа района.

Законодательное урегулирование статуса депутата представительного органа местного самоуправления в условиях все большего закрепления полномочий их разграничения на местном уровне предполагает и наличие нормативных правовых актов, закрепляющих их статус на уровне муниципалитета. Федеральное и республиканское законодательство определяет, что это - полномочия самих представительных органов местного самоуправления. Проблемы статусности депутатов закреплены в уставах муниципальных образований и составляют большую пестроту в организации прав, гарантий, материального обеспечения депутатской деятельности в районах и городах Республики Марий Эл. Фактически в большинстве муниципальных образований республики, за исключением городских округов г. Йошкар-Олы и г. Волжска, нет положений о статусе депутата представительного органа власти местного самоуправления. На республиканском уровне давно уже назрела необходимость принятия закона о статусе выборного лица местного самоуправления, который определяет основы правового статуса выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительных органов, членов иных выборных органов муниципалитетов (41-я ассамблея государств - участников СНГ в Санкт-Петербурге 2014 г. приняла модельный закон о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления).

В совершенствовании правового регулирования деятельности органов власти в муниципальных образованиях должна быть повышена роль Совета муниципальных образований республики. Он был создан муниципалитетами в целях взаимодействия органов местного самоуправления, защиты их интересов и представления в органах государственной власти. Координация деятельности членов Совета в правовой и организационной работе и проблемы правового обеспечения деятельности депутатов и иных выборных лиц местного самоуправления должны стать делом их пристального внимания.

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой основы. Совершенствование местного самоуправления на этапе реального реформирования невозможно без детальной разработки законодательного регулирования всех аспектов общественных отношений его деятельности. Для решения вопросов местного значения необходима детальная правовая регламентация общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления. Такая регламентация значительно улучшит сбалансированность бюджетов муниципальных образований, поможет выполнять свои обязательства перед населением.

На местном уровне нужно выстроить механизмы привлечения граждан к выработке социально-экономической политики, к принятию решений и контролю за их исполнением. Возникает необходимость в принятии нормативных актов о лоббировании и продвижении общественных интересов, инициатив граждан, направленных на развитие инфраструктуры, благоустройства и дорог населенных пунктов. Нужны механизмы, способствующие созданию системы общественного контроля за деятельностью бизнеса, в том числе за счет усиления защиты прав потребителей.

Причины трудностей в развитии гражданского общества, его незрелости не в том, что не «созрели» сами россияне, не в том, что они не готовы стать «ответственными за то, как нами управляют». Необходимо изменить систему в принципе. Власть на местах должна инициировать контакты с населением, общественностью и развитие гражданского общества будет формироваться на качественной основе, люди будут на каждом шагу убеждаться, что гражданское общество полезно для их повседневной жизни, а местное самоуправление доступно для их личного влияния. Сама власть сможет при этом избежать радикализации общественного протеста, быстро и эффективно привлечь дополнительные ресурсы к программам по борьбе с

бедностью, снизить уровень коррупции, обеспечить более действенную защиту прав потребителей и наемных работников и сделать еще много полезных дел.

В настоящее время наиболее остро стоит проблема недостаточности знаний в области права у муниципальных служащих. Отсутствуют навыки правильного толкования норм действующего законодательства, которые часто противоречат друг другу. Также ощущается острый дефицит знаний в области экономики, финансов, государственного управления.

Дополнительное образование и обучение должно носить адресный характер и исходить из профессиональных и служебных обязанностей специалиста и учитываться при служебном продвижении муниципальных служащих. При планировании развития кадрового потенциала необходимо учитывать потребности в соответствующей переподготовке каждого муниципального служащего.

Основными путями решения проблемы повышения профессионализма муниципальных служащих является переподготовка и повышение квалификации государственных служащих среднего звена, так как большинство сотрудников нуждается в дополнительной подготовке для исполнения своих текущих обязанностей, решения стоящих перед ними задач, а, в конечном счете, также и для продвижения по службе.

Существенным фактором становления местного самоуправления становится максимальное включение в процесс управления территорией непосредственно населения муниципальных образований. Органы местного самоуправления должны предельно в большем объеме стимулировать инициативу, самостоятельность и ответственность граждан в делах местного сообщества. Добиться этого можно при умелом и заинтересованном использовании различных форм муниципальной демократии.

Выделим некоторые формы участия населения в управлении развитием муниципального образования:

- право жителей муниципального образования присутствовать на заседаниях представительного органа;
- право гражданина быть выслушанным представительным органом муниципального образования, его главой и иными должностными лицами;
- массовое обсуждение вопросов жизни муниципального образования;
- совместное участие граждан вместе с должностными лицами в решении вопросов местного значения при отказе от властных методов взаимодействия и сотрудничества;
- создание органов территориального общественного самоуправления, поддержка инициатив общественности и др.

В современных условиях одна из главных задач муниципалитетов состоит в создании постоянно действующей системы информационного диалога власти и населения. Эта система должна обеспечивать оперативное информирование населения о положении дел в органах власти и осуществлять постоянное изучение общественного мнения с целью повышения эффективности работы органов власти.

От муниципальной власти напрямую зависят возможности инновационного развития территории, качество реализации национальных проектов, эффективность оказания услуг жителям. Поэтому местное самоуправление нуждается в самом серьезном внимании и поддержке со стороны государства. Муниципальные элиты должны быть включены в систему принятия решений на федеральном уровне, через представительство в общественных палатах федерального, регионального и местного уровней, усиление роли объединений муниципальных образований и муниципального сообщества.

Таким образом, выявленные практикой проблемы местного самоуправления остры и нуждаются в комплексном решении.

По результатам проведенного анализа нормативно-правовой базы Республики Марий Эл можно сделать вывод о том, что в современном

регулировании местного самоуправления следует организовать более масштабное участие населения в решении местных вопросов, осуществляя при этом непосредственную демократию.

В деятельности публичной власти существует принцип субсидиарности. Данный принцип предполагает, что при принятии решений в большей степени учитывается интерес граждан. На вышестоящий уровень власти не должны передаваться те вопросы, которые можно решить на местах. Местное самоуправление - это наиболее приближенный к гражданину уровень осуществления участия в решении политических вопросов. Согласно принципу субсидиарности, слабые в финансовом отношении местные сообщества должны быть защищены путем создания механизмов финансового перераспределения.

Государственная власть должна нести ответственность за обеспечение возможности реализации права на местное самоуправление населением. Для этого следует выполнить задачи:

- по совершенствованию законодательства;
- по оптимизации территориальной организации;
- по рациональному распределению полномочий для максимального удовлетворения интересов граждан;
- по более широкому использованию форм непосредственной демократии.

Местное самоуправление и государственная власть являются дополняющими друг друга формами народовластия. Параметры функционирования местного самоуправления как института задаются его законодательством.

Одной из важнейших задач государственной политики является совершенствование основ организации и функционирования местного самоуправления. Местное самоуправление является начальным уровнем организации публичной власти, так как больше всего приближено к

населению. Оно отвечает за обеспечение устойчивости и демократизации всей системы властных институтов. Проблемы, возникающие в функционировании местного самоуправления, отрицательно проявляются на состоянии всего общества.

В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» сделан упор на то, чтобы местная власть была наделена возможностью более активно влиять на решение муниципальных вопросов, непосредственно связанных с условиями жизни населения, и в то же время оказывать гражданам широкий спектр услуг.

Развитие практики общественного участия является одним из важных условий принятия органами власти наиболее взвешенных и эффективных решений, а также способствует привлечению граждан к участию в осуществлении публично-властных функций и развитию взаимодействия между органами власти и общественностью, что, несомненно, повысит уровень принимаемых решений и их легитимности.

Литература

1. Европейская местного самоуправления ЕТБ № 122 (Страсбург, 15 октября). (СЗ РФ -1998- № 36 Ст.4466).

2. Конституция РФ. 12.12.1993 (Электронный ресурс).

3. Конституция Республики Марий Эл принята 24.06.1995 (Электронный ресурс).

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Электронный ресурс. Консультант плюс: Версия: проф. (дата обновления 19.08.2015)).

5. Федеральный закон от 25.12.2008 № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (Электронный

ресурс). Консультант плюс. Версия: проф. (дата обновления: 25.08.2015).

6. Закон Республики Марий Эл от 04.03.2015 № 3-3 «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл» (Электронный ресурс) Консультант плюс: Версия: проф. (дата обновления 19.08.2015).

7. Устав муниципального образования «Сернурский муниципальный район» от 19.12.2012.

8. Устав муниципального образования «Город Йошкар-Ола» от 29.06.2005 № 101-IV. (дата обновления от 23.09.2015 № 186).

9. О положении «О статусе депутата Собрания депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» от 21.09.2006 № 300-IV (дата обновления 24.02.2016 № 292-VI).

10. Решение Собрания депутатов муниципального образования «Сернурский муниципальный район» от 25.09.2013 № 254 «О регламенте Собрания депутатов муниципального образования «Сернурский муниципальный район».

11. Большаков М.Ю. Новая модель местного самоуправления в России // Право и образование в России. – 2009. - № 2. - С.166-174.

12. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. – 2014. - № 4. - С.2-19.

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С НАСЕЛЕНИЕМ,
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ
ЭЛ**

Бояринцева Ирина Александровна

кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Марийского государственного университета

Аннотация. Статья посвящена вопросам взаимодействия органов местного самоуправления с населением и государственной властью. Автор обращает особое внимание на особенности осуществления такого взаимодействия в Республике Марий Эл, на повышение его эффективности.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, государственная власть, население, муниципальные образования, муниципальные выборы, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление

Boyarintceva I.A. Candidate of Historical Sciences,

The effective interaction of local governments with the population, public authorities of the Republic Mari El

The article is devoted to the implementation of effective interaction of local governments with a population and government. The author pays special attention to the peculiarities of such interaction in the Republic of Mari El

Keywords: local governments, public authorities, population, municipalities, municipal elections, public hearings, territorial public self-government

Необходимость установления эффективной системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти была

положена в основу концепции государственной политики в области развития местного самоуправления, утвержденной Президентом Российской Федерации еще в 1999 году. Основные положения государственной политики были выстроены на понимании того, что только эффективное функционирование такой системы взаимодействия позволит обеспечить улучшение условий жизни населения в каждом муниципальном образовании, обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с формируемыми ими органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления максимально приближены к населению и призваны выражать и защищать его интересы. В то же время они имеют непосредственное отношение к власти, обладают рядом полномочий и ресурсами по их реализации. Являясь связующим звеном между государственной властью и народом, органы местного самоуправления призваны осуществлять, прежде всего, коммуникативную функцию.

Очевидным является тот факт, что вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, не остаются и не могут остаться без влияния государства. Причем общей целью взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является повышение уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом.

Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имеет место на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так и в ее регионах. Причинами большинства проблем, возникающих во всех сферах общественной жизни, является отсутствие отлаженного механизма взаимодействия между органами государственной власти, населением и органами местного самоуправления.

Необходимо отметить, что эффективность осуществления региональной политики определяется, прежде всего, уровнем

взаимодействия государственной власти на местах с органами местного самоуправления. Кроме того, такое взаимодействие обеспечивает результативность муниципальной политики, способствуя через решение вопросов местного значения реализации государственных задач: укреплению основ народовластия, созданию условий для обеспечения жизненных интересов населения, проведению мероприятий по социальной защите населения, стабилизации политической системы, подготовки кадров для муниципальных органов.

В соответствии с положениями ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, однако на практике они тесно взаимодействуют по всем направлениям деятельности. В качестве примера можно привести взаимодействие органов местного самоуправления с государственной властью в РМЭ. Результаты весьма обнадеживающие. С 2006 года не вынесено ни одного отказа в государственной регистрации уставов муниципальных образований. Это значит, что своевременно проведена работа с муниципальными образованиями всех уровней по разъяснению требований законодательства к процедуре регистрации уставов. Отсутствуют факты подачи исковых заявлений в суды органами местного самоуправления на действия органов юстиции республики. Результатом сотрудничества стало снижение числа протестов межрайонных прокуроров на несоответствие уставов муниципальных образований действующему законодательству, что было достигнуто благодаря отлаженной системе поступления сведений о внесении изменений, постоянной методической и практической помощи по всем вопросам, возникающим у муниципальных образований при работе с уставами.

В настоящее время основными принципами взаимодействия органов государственной власти РМЭ и органов местного самоуправления являются: принцип законности; сочетания интересов населения и соответствующего

муниципального образования; учета исторических и местных традиций; самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий; взаимного согласия органов государственной власти и органов местного самоуправления при выработке совместного решения; обеспеченности финансовыми и материальными ресурсами при реализации вопросов, требующих совместного решения; добровольности заключения договоров и соглашений; взаимной ответственности; гласности [6].

Содержание и характер полномочий региональной власти позволяют на их основе определить основные направления взаимодействия органов государственной власти РМЭ и органов местного самоуправления:

- 1) правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления и контроль исполнения соответствующего законодательства;
- 2) разработка и принятие региональных программ развития местного самоуправления;
- 3) совершенствование разграничения компетенции государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) обеспечение финансово-экономической основы местного самоуправления;
- 5) содействие сохранению и развитию исторических и иных местных традиций;
- 6) защита прав граждан на осуществление местного самоуправления [2].

Таким образом, органы местного самоуправления функционируют в постоянном взаимодействии с государственными органами. Формы этого взаимодействия могут быть различными: информационное, аналитическое и правовое обеспечение; совместное решение общих задач, финансирование отдельных мероприятий; создание совместных координирующих органов (согласительных комиссий, консультационных и совещательных постоянных и временных рабочих групп) и т.д.

Оптимизация взаимодействия государственной и муниципальной власти является одной из наиболее важных целей, решаемых в рамках проводимой административной реформы в современной России. Подобное взаимодействие реализуется в следующих основных организационных формах:

- главными взаимодействующими структурами являются сами органы государственной власти и местного самоуправления;
- для решения разовых совместных вопросов создаются совместные временные группы и комиссии;
- для решения вопросов, требующих постоянного взаимодействия, создаются постоянные рабочие группы и комиссии;
- по вопросам, касающимся всех муниципальных образований региона, возможна совместная работа через ассоциации муниципальных образований, для чего им придается необходимый статус.

Решение существующих проблем взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления требует четкого разграничения компетенций между органами субъектов федерации и местным самоуправлением, определения вопросов совместного ведения и перечень полномочий, передаваемых друг другу на основе добровольно заключенного соглашения.

Существенное значение для выстраивания делового партнерства и тесного сотрудничества имеют развитые информационные отношения между муниципальными и государственными органами, взаимное информирование по вопросам, интересующим обе стороны. Практика информационных отношений между муниципальными и государственными органами в последнее время развивается довольно заметно. Причем наибольший результат достигается там, где эти отношения строятся на современной технической основе. Характерно, что в ряде регионов ведется работа в рамках Федеральной целевой программы "Электронная Россия". Здесь

создаются системы информационного обеспечения местного самоуправления, интегрированные в региональные системы. Такое единое информационное пространство позволяет скоординировать деятельность муниципальных и региональных органов власти в предоставлении различных услуг населению, получать данные об объектах инфраструктуры и др.

Так, для решения задачи создания платформы электронного правительства с развитыми системами внутриведомственного и межведомственного информационного взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в РМЭ и организации для увеличения эффективности исполнения государственных и муниципальных функций, повышения оперативности и качества предоставления государственных и муниципальных услуг Постановлением Правительства РМЭ от 30 ноября 2012 г. была утверждена государственная программа "Развитие информационного общества в РМЭ (2013 - 2020 гг.)"[3, 20]. Принятие такой программы способствовало повышению эффективности взаимодействия органов власти и органов местного самоуправления республики.

Необходимо отметить, что работа по модернизации деятельности государственных и муниципальных органов началась еще до принятия такой программы. Так, в 2010 г. одной из главных тем взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти РМЭ стали предоставление муниципальными образованиями республики интерактивных услуг, функционирование портала государственных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления в РМЭ. 15 апреля 2010 года на базе Совета муниципальных образований совместно с министерством экономического развития, промышленности и торговли РМЭ было проведено совещание по комплексу этих вопросов с участием глав муниципальных районов и городских округов РМЭ. На совещании были определены этапы и предельные сроки реализации этапов перехода на предоставление услуг

(функций) в электронном виде, а также в качестве методической помощи всем муниципальным образованиям был представлен план-график перехода администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» на предоставление муниципальных услуг и исполнение муниципальных функций в электронном виде.

Если говорить об организационно-правовых формах взаимодействия, то перспективное значение имеют договорные отношения между органами местного самоуправления и органами государственной власти РМЭ. Такие договоры имеют целью взаимосогласованную политику в предоставлении жителям муниципальных образований социальных и иных услуг (в сфере образования, здравоохранения, градостроительства, жилищно-коммунального хозяйства и др.).

Во многом помогают наладить взаимодействие различные организационные структуры, создаваемые при органах государственной власти РМЭ. Это совместные координационные, совещательные, консультационные и другие рабочие органы. С их помощью, в частности, региональные органы оказывают методическое и организационное содействие органам местного самоуправления. Примером может послужить деятельность Межведомственной комиссии при Правительстве РМЭ по профилактике правонарушений, созданной в целях совершенствования деятельности органов и учреждений системы профилактики правонарушений. В целях реализации государственной политики в сфере охраны здоровья и мероприятий приоритетного национального проекта «Здоровье», направленных на формирование здорового образа жизни, в ноябре 2015 г. была создана Межведомственная комиссия по вопросам формирования здорового образа жизни населения РМЭ. Одной из основных задач деятельности этой комиссии является организация взаимодействия территориальных органов власти и органов местного самоуправления по вопросам здоровья населения РМЭ.

В процессе жизнедеятельности муниципального образования возникает сложная система взаимодействий между населением и органами местного самоуправления. Эффективное местное самоуправление – это, прежде всего, реальная возможность населения воздействовать на процесс управления, непосредственно участвовать в нем.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. закрепляет большое количество форм участия населения в осуществлении местного самоуправления: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; публичные слушания; территориальное общественное самоуправление; собрания граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления [6].

В Республике Марий Эл наиболее активно используются такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как:

- муниципальные выборы;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- публичные слушания;
- собрания граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- опрос граждан.

Нормы, регулирующие порядок организации и проведения местных выборов, закреплены в нормативно - правовых актов трех разных уровней: федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне местного самоуправления. На федеральном уровне это федеральные законы:

Федеральный закон от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее Закон №67-ФЗ), Закон №131-ФЗ, Федеральный закон от 26.11.1996 №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. №1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления». В соответствии с полномочиями, определенными Законом №131-ФЗ, региональные органы власти издают соответствующие законы, регламентирующие проведение выборов в регионах. Так, в нашей республике издан Закон РМЭ от 02.12.2008 N 70-З "О выборах в органы местного самоуправления в Республике Марий Эл", в соответствии с которым представительными органами местного самоуправления принимаются соответствующие решения. Например, Собранием депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» принимаются решения о проведении выборов в муниципальном образовании город Йошкар-Ола [5].

Обращения (и, соответственно, жалобы) граждан выступают своего рода регулятором деятельности местных органов власти. Обращения и жалобы граждан представляют собой очень важный политический институт, формирующий основополагающую структуру для принятия, а также контроля решений в рамках всей иерархической вертикали власти [1]. За 2-й квартал 2016 г. в администрацию городского округа «Йошкар-Ола» поступило 1964 обращения, из них 1435-разъяснено, 244-удовлетворено, в стадии рассмотрения -285. Обращения поступают как в письменной форме (более 90%), в том числе и через интернет-приемную, так и в устной форме. В целях реализации ФЗ № 59–ФЗ «О порядке работы с обращениями граждан» в администрации Мари-Турекского муниципального района организована работа в данном направлении: утвержден график приема граждан, ведется регистрация письменных и устных обращений. Всего в 2015

году поступило 4044 обращений граждан: 2541- письменных, 1503 – устных. Побывало на личном приеме у главы района - 283 человека.

Важной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления является институт публичных слушаний, проводимых в муниципальных образованиях РМЭ. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления, которым также установлено, что публичные слушания проводятся представительным органом муниципального образования и главой муниципального образования. Так, правовая база проведения публичных слушаний на территории городского округа «Город Йошкар-Ола» закреплена в статье 18 Устава муниципального образования «Город Йошкар-Ола». Существенным моментом основного правового акта городского округа в сфере регулирования публичных слушаний является доступность, т.е. открытость для населения муниципального образования и представителей средств массовой информации. Иными словами, Устав гарантирует участие всем гражданам городского округа в публичных слушаниях и дает право осуществлять соответствующий контроль в равной степени для всех граждан, желающих защищать общественные интересы.

В 2013 году Собранием депутатов и главой городского округа были проведены 16 публичных слушаний, в которых приняли участие 1450 человек. В текущем году уже состоялись 17 публичных слушаний. Публичные слушания представляют собой средство выражения интересов всего «местного сообщества». Общественное участие в них – это непрерывный процесс взаимодействия между ответственным за принятие решения и гражданами.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относится территориальное общественное самоуправление (далее - ТОС), т.е. самоорганизация граждан по месту их жительства для

самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения. В данном случае самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также путем создания органов ТОС. Количество ТОСов растет, если в 2014 г. в г. Йошкар-Оле функционировало 20 ТОСов, то по состоянию на 21.09.2016 г. действовали 48 территориальных общественных самоуправлений. Этот факт подтверждает необходимость организаций таких форм взаимодействия населения с органами местного самоуправления.

В настоящее время активно применяются самые разнообразные формы анкет как по структуре, так и по содержанию; технологии реализации как письменных, так и устных опросов и т.п. Полученные в ходе опросов результаты учитываются органами местного самоуправления в процессе принятия конкретных управленческих решений. Опрос жителей муниципального образования проводится с целью выявления мнения жителей соответствующих территорий и его учета при принятии решений по вопросам, затрагивающим экономические, социальные, экологические и другие законные интересы населения этой территории. В соответствии с законом №131-ФЗ результаты опроса носят рекомендательный характер, но в то же время проведение опросов граждан способствует укреплению связей органов местного самоуправления поселения с населением, вовлечению населения в решение вопросов местного значения. Многие вопросы, проблемы жителей решаются уже в ходе проведения опросов, что способствует снижению социальной напряженности на территории муниципального образования.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что в республике наиболее часто используются те формы, которые не требуют значительной инициативности и активности жителей, а также не предполагают обязательных для учета органами местного самоуправления последствий.

Необходимо отметить, что существует ряд моментов, которые препятствуют активному участию населения в решении вопросов местного значения. Это недостаток знаний, некомпетентность, неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения, недоверие к органам местного самоуправления, а порой просто безразличие к общим делам. Сегодня население не имеет опыта реализации возможностей по самоуправлению, удовлетворения своего личного интереса. Для этого должен быть накоплен положительный опыт по самоуправлению в каждом муниципальном образовании. Без культивирования такого положительного опыта интерес к самоуправлению не возникнет.

Литература

1. Барбаков Г.О., Курашенко И.А., Устинова О.В. Взаимодействие муниципальной власти с населением: формы и критерии оценки // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 12-4. – С. 746
2. Закон Республики Марий Эл от 04.03.2005 N 3-3 "О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл" (Принят Госсобранием РМЭ 24.02.2005)
3. Михеев Д.С. Гласность и информированность населения о работе органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект // Марийский юридический вестник. – 2014. - № 11. – С. 19-22
4. План мероприятий по развитию информационного общества и формированию электронного Правительства в Республике Марий Эл на 2011 - 2013 годы, утв. распоряжением Правительства Республики Марий Эл от 13 сентября 2011 года № 563-р [Электронный ресурс]. - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»: Республика Марий Эл.

5. Устав муниципального образования "Город Йошкар-Ола" (принят решением городского Собрания муниципального образования "Город Йошкар-Ола" от 29.06.2005 N 101-IV)

6. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

7. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ
МАРИЙ ЭЛ**

Яхина Ольга Валерьевна

преподаватель кафедры конституционного и административного права
Марийского государственного университета

Проведенное исследование посвящено анализу норм Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и их реализации в деятельности органов местного самоуправления, рассмотрению Интернет-ресурсов муниципальных районов и городских округов, расположенных на территории Республики Марий Эл. По результатам исследования сформулированы выводы и некоторые рекомендации для совершенствования действующего порядка обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления в Республике Марий Эл.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, информация о деятельности органов местного самоуправления, доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления.

Yakhina Olga, Lecturer of the Department of Constitutional and administrative law of Mari State University, Yoshkar-Ola

**PROVIDING ACCESS TO INFORMATION ON ACTIVITIES OF
BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF
MARI EL IN ACCORDANCE WITH THE FEDERAL LAW OF 9**

FEBRUARY 2009 № 8-FZ «ON PROVIDING ACCESS TO INFORMATION ON ACTIVITIES OF STATE BODIES AND BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT»

The author analyzes the norms of the Federal law of 9 February 2009 № 8-FZ "On providing access to information on activities of state bodies and bodies of local self-government" and their implementation in the activities of local authorities, considered the Internet resources of the municipal districts and urban districts located on the territory of the Republic of Mari El. According to the research results, findings and some recommendations for improving the existing process of providing access to information on activities of bodies of local self-government in the Republic of Mari El are made.

Keywords: local self-government, bodies of local self-governments, information on the activities of local self-governments, access to information on the activities of local self-governments.

«Кто владеет информацией — тот владеет миром». Эти слова почти два века назад высказал Натан Майер фон Ротшильд. Эти слова как никогда актуальны и в наше время. Информация в современном мире стала одной из ведущих ценностей общества, а доступ к ней – показателем развитости и демократичности государственного строя.

Каждому человеку необходима информация, прежде всего, информация о деятельности государства, так как именно государство призвано обеспечить своему гражданину достойное существование. Для любого человека важны сведения, связанные с его повседневной жизнью, его окружением, местом жительства. Вот почему информация о деятельности органов местного самоуправления особенно актуальна для каждого из нас. Как отмечает А.А. Савичев, «обеспечение максимально широких возможностей получения информации в рассматриваемой сфере

представляется особенно важным для формирования и развития гражданского общества в России на современном этапе. По сути, при обеспечении доступа граждан к информации о деятельности местного самоуправления соединяются воедино два важных условия формирования гражданского общества: обеспечение прав и свобод человека и гражданина (как политико-правовая предпосылка) и реализация права человека на информацию (как культурный фактор)».[13]

С 2009 года сфера этих отношений урегулирована нормами Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – ФЗ от 9 февраля 2009 г.). Данный Федеральный закон развивает положения ч.1 ст.24 Конституции РФ, согласно которой «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом». Принятие ФЗ от 9 февраля 2009 г. способствовало дальнейшему развитию публично-политических прав граждан РФ, углубило взаимодействие общества и государства.

Н.Ю. Силина в своем исследовании «Особенности реализации права граждан и общественных объединений на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления» отмечает, что значимой целью закона также стало развитие «гражданской активности и заинтересованности жителей в решении вопросов местного значения» [14].

ФЗ от 9 февраля 2009 г. действительно вызвал интерес общества, стал предметом обсуждения, о чем свидетельствуют обращения в Конституционный Суд РФ по предмету регулирования рассматриваемого закона. Так, предметами рассмотрения Конституционного Суда РФ были п.1. ст.1 [7], п.6 ч.1 ст. 20 [6] ФЗ от 9 февраля 2009 г. Примечательной является и практика применения закона другими судами. Так, постановлением

Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 25 апреля 2012 г. N Ф06-2218/12 по делу N А12-13520/2011 [8] признан неправомерным отказ в предоставлении информации действующих сводных маршрутных расписаний движения по некоторым маршрутам юридическому лицу. Отказ Департамента городского хозяйства администрации г. Волгограда (орган, ответственный за составление расписания) был мотивирован тем, что перевозки по запрашиваемым маршрутам осуществляло другое лицо, и сводное маршрутное расписание не составлялось, несмотря на то, что на Департамент была возложена обязанность его составления. Таким образом, основанием для отказа в предоставлении информации не может служить её отсутствие в случае, если составление, обобщение сведений входят в обязанности органа местного самоуправления. Аналогичная концепция изложена и в Апелляционном определении СК по гражданским делам Иркутского областного суда от 15 июля 2014 г. по делу N 33-5715-14, в котором отказ в предоставлении информации гражданину был признан законным, поскольку на орган местного самоуправления обязанность по формированию такой информации не была возложена [9].

Все проанализированные обращения так или иначе связаны со случаями, когда гражданам было отказано в предоставлении какой-либо информации. Таким образом, встает вопрос, какая информация должна быть предоставлена в рамках этого Федерального закона органами местного самоуправления. Как следует из законодательства и правоприменительной практики, – это информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий органами местного самоуправления или организациями, подведомственными органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации, в т.ч. муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная

информация, касающаяся их деятельности и не составляющая охраняемую законом тайну.

Анализ форм предоставления информации о деятельности органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о наличии двух видов информирования населения и юридических лиц в зависимости от активности лица, получающего информацию: активный (когда сведения не размещены в официальных ресурсах и для их получения необходим запрос) и пассивный (когда сведения размещены в свободном доступе и непосредственного обращения к органу местного самоуправления не требуется).

Как показывает правоприменительная практика, основные правоприменительные проблемы вызывает определение вида информации, которая должна быть предоставлена. Однако, как отмечают некоторые исследователи, это не единственное слабое место ФЗ от 9 февраля 2009 г. Так, Э.В. Талапина утверждает, что рассматриваемый федеральный закон сводит проблему права на информацию только к праву доступа к информации, что негативно влияет на связи с другими законами, регулирующими проблему информации и доступа к ней [15]. А.А. Минина, рассматривая ФЗ от 9 февраля 2009 г., отмечает, что в настоящее время отсутствуют конкретные механизмы контроля за обеспечением доступа к информации, что порождает трудности правоприменения в указанной сфере [12]. Не соглашается с ними А.А. Кривоухов, пришедший к выводу о том, что «возможности реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления достаточно урегулированы современным российским законодательством» [11].

На наш взгляд, об эффективности закона может говорить только практика его реализации. Научные статьи содержат достаточно много примечательных свидетельств о реализации ФЗ от 9 февраля 2009 г. на практике. Так, внимания заслуживает статья С.Е. Гасумовой «К проблеме информационной открытости органов местного самоуправления», в которой

представлены результаты анализа проблем информационной открытости власти на уровне муниципалитетов, а также результаты экспертизы соответствия Интернет-ресурсов органов местного самоуправления в Пермском крае требованиям законодательства РФ [10]. Ценность подобного исследования, на наш взгляд, заключается в том, что Интернет-информирование о деятельности органов местного самоуправления особенно удобно и комфортно для населения: им могут воспользоваться люди с ограниченными возможностями, получение такой информации не ограничено рамками рабочего времени органов местного самоуправления, оно не строго территориально.

Обеспечение доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления в соответствии с ФЗ от 9 февраля 2009 г. осуществляется в порядке, устанавливаемом самими органами местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления в Республике Марий Эл урегулированы Законом Республики Марий Эл от 18 июня 2004 г. N 15-З «О статусе, границах и составе муниципальных районов, городских округов в Республике Марий Эл» [4] и Законом Республики Марий Эл от 28 декабря 2004 г. N 62-З «О составе и границах сельских, городских поселений в Республике Марий Эл» [5]. В Республике Марий Эл образовано четырнадцать муниципальных районов и три городских округа. В состав каждого муниципального района входят городские и сельские поселения, перечень которых представлен на официальном Интернет-портале Республики Марий Эл <http://mari-el.gov.ru/>.

Как следует из представленной на сайте информации, в двух из трех городских округах созданы официальные интернет-сайты, такие сайты также созданы в половине муниципальных районов. Сведения, касающиеся деятельности администрации городского округа «Город Козьмодемьянск» и администраций семи муниципальных районов, не имеющих официальные сайты, размещены на официальном Интернет-портале Республики Марий Эл.

В соответствии с ч.1. ст. 10 Федерального закона от 9 февраля 2009 года органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности используют сеть «Интернет», в которой создают официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информации может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация. В случае, если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в сети «Интернет», указанная информация может размещаться на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого находится соответствующее муниципальное образование. Таким образом, в Республике Марий Эл данное требование соблюдено. При этом необходимо отметить, что в каждом муниципальном образовании в соответствии с ч.1,2 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», кроме местной администрации, должны быть образованы представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования.

Исходя из буквального толкования ч.1. ст. 10 Федерального закона от 9 февраля 2009 г., официальные сайты должны быть созданы каждым органом местного самоуправления либо каждый орган местного самоуправления обязан размещать информацию в сети Интернет. Однако, как правило, ведением сайта, где собрана информация о деятельности всех органах местного самоуправления муниципального образования, занимается местная администрация, т.е. на сайте администрации выделены разделы для сведений представительного органа, главы муниципального образования (примером, кроме Республики Марий Эл, служит Московская область), либо возможен еще один вариант: создание интернет-портала муниципального образования, где представлена информация обо всех органах местного самоуправления. Исключением из этого правила на территории Республики Марий Эл является городской округ «Город Йошкар-Ола», так как администрация

города и собрание депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» имеют отдельные сайты, соответственно в разделах этих сайтов представлена информация о деятельности главы администрации (мэра) и главы городского округа.

На официальном Интернет-портале Республики Марий Эл (далее – Интернет-портал) содержится перечень Администраций муниципальных районов и городских округов с номерами телефоном и ссылками на официальные сайты, если таковые созданы. В некоторых случаях информация о работе органов местного самоуправления муниципального образования размещена как на его официальном сайте, так и на Интернет-портале. Ссылки приводятся либо на официальные сайты местных администраций либо на официальные сайты муниципальных образований. Сайты либо страницы муниципальных районов на Интернет-портале содержат информацию о деятельности органов местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район, что также соответствует федеральному законодательству (ч.1 ст. 10 Федерального закона от 9 февраля 2009 г.).

Среди недостатков представления сведений можно назвать отсутствие единообразия в оформлении сайтов муниципальных образований, что в принципе является не нарушением законодательства, а своеобразием дизайна, но может негативно сказаться на удобстве в поиске информации.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления обеспечивается и организуется в пределах своих полномочий органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления в целях организации доступа к информации о своей деятельности определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц. Права и обязанности указанных подразделений и должностных лиц устанавливаются регламентами органов местного

самоуправления и (или) иными муниципальными правовыми актами, регулирующими деятельность соответствующих органов местного самоуправления.

Таким образом, на органы местного самоуправления возложена обязанность по созданию муниципальных правовых актов, регулирующих деятельность органов, участвующих в обеспечении и организации доступа к информации о своей деятельности.

В плане муниципального нормативного правового обеспечения доступа к информации самыми прогрессивными являются города Волжск и Йошкар-Ола – принято по четыре нормативных правовых акта, Волжский и Мари-Турекский муниципальные районы – по два нормативных правовых акта. Нормативные правовые акты в исследуемой области приняты в городе Козьмодемьянске, Горномарийском, Юринском, Звениговском, Килемарском, Новоторъяльском, Оршанском, Моркинском муниципальных районах. По виду в зависимости от органа, принявшего акт, это, как правило, решения представительного органа либо постановления местной администрации об утверждении соответствующего административного регламента. Нормативные правовые акты в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления находятся на официальных сайтах либо на страницах муниципальных образований в Интернет-портале, также их легко найти в онлайн архиве муниципальных правовых актов СПС «ГАРАНТ».

Однако были выявлены муниципальные образования, имеющие пробелы в данной сфере. В разделе Сернурского муниципального района в Интернет-портале размещен только проект административного регламента «Размещение информации на официальных сайтах муниципального образования «Сернурский муниципальный район» в сети Интернет». Проект размещен еще в феврале 2013 г., информация о принятии этого регламента отсутствует. На сайте Параньгинского муниципального района найти акты,

посвященные доступу к информации, не удалось. На дату обращения 28 октября 2016 года в разделе «Администрация» имелась вкладка «Нормативно-правовые акты» с пустым содержанием, наличие которой, на наш взгляд, нецелесообразно, так как нормативные правовые акты распределены по категориям «муниципальная служба», «муниципальный контроль» и другие, и создание общего, но не заполненного содержанием структурного элемента создает негативное впечатление о контроле работы сайта. Возможно, целесообразно создать раздел «Муниципальные правовые акты» и включить туда такие подразделы, как «Проекты», «Муниципальная служба» и т.д. с наполнением конкретными документами.

В разделе Советского муниципального района в Интернет-портале размещено Постановление администрации МО «Советский муниципальный район» от 10.03.2011 года № 144 «Об определении официального информационного ресурса», что не полностью обеспечивает доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления.

Интересная ситуация складывается в Кузнецком районе, который имеет и официальный сайт, и раздел в Интернет-портале. При просмотре нормативных правовых актов местной администрации для перехода к нормативным правовым актам за 2014 год необходимо воспользоваться гиперссылкой, которая переводит пользователя на официальный сайт «Администрация Кузнецкого муниципального района» (<http://www.kuzhener.ru/>) в раздел «Нормативно-правовые акты». Первый акт в списке датирован 2016 г. Таким образом, чтобы найти акты за 2014 год необходимо провести дальнейший поиск. На момент обращения к сайту 28 октября 2016 г. поиск по сайту не работал, следовательно, любую информацию пришлось бы искать вручную. В итоге муниципальные правовые акты в области обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления найдены не были. Также наличие и официального сайта, и раздела на Интернет-портале да еще и при наличии

ссылки с портала на сайт, на наш взгляд, не является удобным для пользователей, так как встает вопрос, а какому источнику отдавать предпочтение: по логике, раз имеется два информационных ресурса, значит, и содержание разное; тогда где же искать информацию?

Справедливости ради необходимо отметить, что на территории обсуждаемых муниципальных районов имеются муниципальные правовые акты, регламентирующие получение информации определенного вида (например, в области образования), также встречаются поселения в составе районов, которые урегулировали порядок доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления на своих территориях.

Качество представляемой в Интернете информации в настоящее время невозможно оценить объективно, «глазами пользователей», т.е. отсутствуют каналы обратной связи на сайтах, например, опросы для населения следующего типа: «Удалось ли Вам найти интересующую информацию?», «Удобен ли в использовании сайт?», «Долго ли Вы искали информацию?» и т.д., а также разделы (форумы) на сайте, позволяющие пользователям высказать свое мнение, предложения, оказать органам местного самоуправления посильную помощь в совершенствовании информационной работы.

В настоящее время в муниципальных образованиях Республики Марий Эл сделано многое для обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления: каждое муниципальное образование имеет возможность размещения информации в сети Интернет на собственном официальном сайте либо в Интернет-портале республики. Однако имеются недостатки в области размещения информации в сети Интернет: на официальных сайтах встречаются незаполненные разделы, все сайты различаются своей логикой, на некоторых не работает поиск, встречается дублирование информации официального сайта и Интернет-портала Республики Марий Эл. В некоторых муниципальных образованиях

отсутствуют муниципальные правовые акты, регулирующие доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления. Для установления крепкой связи между муниципалитетами и населением, стимулирования активности в области местного самоуправления необходимо создание каналов связи «население - органы местного самоуправления» в области оценки информационного сопровождения деятельности муниципалитетов, которое подразумевает не обращение в органы местного самоуправления письменно, а высказывание населением своего мнения о достаточности сведений, о комфортности ознакомления с ними.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [электронный ресурс] – Режим доступа. - URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166232;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=34F43B0351E9868E76E73BAD14F86FAE>.
4. Закон Республики Марий Эл от 18 июня 2004 г. № 15-З «О статусе, границах и составе муниципальных районов, городских округов в Республике Марий Эл» // СЗ РМЭ. – 2004. - № 7 (1). – ст. 183.
5. Закон Республики Марий Эл от 28 декабря 2004 г. № 62-З «О составе и границах сельских, городских поселений в Республике Марий Эл» // СЗ РМЭ. – 2005. - № 1.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 918-О

«Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Одингга Алексея Робертовича на нарушение его конституционных прав положением пункта 6 части 1 статьи 20 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[электронный ресурс] – Режим доступа. - URL: <http://www.ksrf.ru>

7. Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1624-О-О «По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны, Морозова Филиппа Владиславовича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [электронный ресурс] – Режим доступа. - URL: <http://www.ksrf.ru>

8. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 25 апреля 2012 г. N Ф06-2218/12 по делу N А12-13520/2011[электронный ресурс] – Режим доступа. - URL: <http://base.garant.ru/39128811/>.

9. Апелляционное определение СК по гражданским делам Иркутского областного суда от 15 июля 2014 г. по делу N 33-5715-14[электронный ресурс] – Режим доступа. - URL: <http://base.garant.ru/39128835/>.

10. Гасумова С.Е. К проблеме информационной открытости органов местного самоуправления // Вестник пермского университета. 2012. № 1(9). С. 92-102.

11. Кривоухов А.А. Доступ граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2013. № 4 (28). С. 3.

12. Минаева А.А. Правовое информирование населения как условие повышения эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Юридические записки. 2013. № 1. С. 77.

13. Савичев А.А. Сравнительный анализ обеспечения доступа к информации в системе городского самоуправления: история и современность // Правовая информатика. 2014. № 3. С.41.

14. Силина Н. Ю. Особенности реализации права граждан и общественных объединений на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления // Марийский юридический вестник. 2013. № 10. С. 142.

15. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) // РАН, Институт государства и права. М.: «Юриспруденция». 2015. С.7.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫХ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ

Кондратенко Зарина Камилевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и
процесса Марийского государственного университета

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы правового статуса межмуниципальных хозяйственных обществ, создаваемых в рамках межмуниципального сотрудничества. Рассмотрено правовое регулирование статуса межмуниципальных хозяйственных обществ в муниципальном законодательстве. Выявлено использование устаревших организационно-правовых форм. Проведен сравнительный анализ между муниципальным и гражданским правовым регулированием межмуниципальных хозяйственных обществ.

Abstract: This article is about problems of legal status of inter-municipal economic companies, developed in within inter-municipal cooperation. Legal regulation of inter-municipal economic companies' status in municipal legislation was considered. The using of outdated legal forms was identified. The comparative analysis between the municipal and civil legal regulation of inter-municipal economic companies was held.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, хозяйственные общества, межмуниципальное хозяйственное общество, муниципальное образование, местный бюджет, муниципальное имущество

Keywords: inter-municipal cooperation, economic companies, inter-municipal economic companies, municipal entity, local budget, municipal ownership

Kondratenko Z.K., Candidate of Law, Assistant Professor of Civil Law and Process, Mari State University, Yoshkar-Ola

Межмуниципальные хозяйственные общества являются формой межмуниципального сотрудничества, предусмотренной муниципальным законодательством Российской Федерации.

Правовой статус межмуниципальных хозяйственных обществ устанавливается Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года (далее – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Так, целью создания межмуниципальных хозяйственных обществ служит объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения [7]. Хозяйственная деятельность межмуниципальных обществ регулируется общими и специальными положениями гражданского законодательства.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», субъектом учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ выступают представительные органы муниципальных образований. Здесь же законодатель приводит организационно-правовые формы, в которых могут создаваться межмуниципальные хозяйственные общества: закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью.

Обращает на себя внимание использование устаревшего на сегодняшний день понятия «закрытое акционерное общество». Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ внес изменения в типологию коммерческих организаций, согласно которым деление акционерных обществ осуществляется на

публичные и непубличные. Исходя из законодательной логики и складывающейся практики применения данной нормы, можно сделать вывод, что межмуниципальные акционерные общества должны являться непубличными.

Несмотря на то, что данные изменения были приняты два года назад, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» по-прежнему не внесены соответствующие изменения. В связи с этим предлагаем внести изменение, а именно: слово «закрытых» заменить на «непубличных».

Итак, межмуниципальные общества в качестве коммерческих организаций могут иметь организационно правовую форму непубличных акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью.

При этом согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» учредителями таких обществ являются представительные органы муниципальных образований, действующие в рамках межмуниципального сотрудничества. В то же время ГК РФ содержит прямой запрет на участие органов государственной власти и местного самоуправления в хозяйственных обществах от своего имени. Нормы специальных законов о хозяйственных обществах – ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и ФЗ «Об акционерных обществах» – также не наделяют органы государственной власти и местного самоуправления правом на участие и учреждение обществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ соответственно.

Отметим, что отношения по учреждению и участию в хозяйственных обществах других лиц подпадают под гражданско-правовое регулирование. Нормы иных законов, к которым относится и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», не должны противоречить ГК РФ. Следовательно, необходимо констатировать наличие правовой коллизии, которая решается законодателем посредством использования техники

исключения. Возникновение такой коллизии обусловлено расхождением в понимании муниципальных и гражданско-правовых норм при их буквальном толковании.

По законодательной логике, органы местного самоуправления не могут участвовать в хозяйственных обществах от своего имени, так как не являются собственниками имущества, необходимого для отчуждения в уставной капитал образуемого общества. Тем не менее, органы местного самоуправления могут осуществлять гражданско-правовые действия, но от имени муниципального образования.

По нашему мнению, законодатель при создании муниципальной правовой нормы исходил из необходимости вручения представительному органу муниципального образования полномочий на принятие решения о создании хозяйственного общества. Имеется в виду, что именно решение представительного органа как муниципальный акт образует правовое основание для всех гражданско-правовых действий по созданию хозяйственного общества. Причиной трудностей в толковании является отсутствие в муниципальном законе важной оговорки о том, что все гражданско-правовые действия осуществляются от имени муниципального образования, а не представительным органом непосредственно. Предлагаем внести соответствующие изменения в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а именно: после слов «вопросов местного значения могут» добавить «от имени муниципальных образований».

Реализацию видоизменённых норм можно свести к следующей конструкции:

– представительные органы местного самоуправления принимают решение о создании общества и издают соответствующие муниципальные акты;

– на основании данных актов, исполнительные органы совершают все необходимые гражданско-правовые действия от имени публично-правовых образований;

– имущество, отчуждаемое для нужд образуемого хозяйствующего субъекта, исходит от муниципальных образований.

Так, учредителем и участником созданного общества является муниципальное образование, хотя от его имени все действия совершаются органами местного самоуправления.

Процесс создания межмуниципального хозяйственного общества осложняется особым по субъектному составу способом передачи имущества от муниципального образования к юридическому лицу – хозяйствующему обществу. Статьей 217 ГК РФ такой способ назван «приватизацией», а регулирование данного способа передачи имущества относится к специальному законодательству о приватизации.

По данному вопросу однозначную позицию занял Президиум ВАС РФ, указав в Информационном письме от 21.02.2001, что внесение муниципального имущества (объектов приватизации) в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ допускается только в порядке, установленном законодательством о приватизации. Такой позиции по-прежнему придерживаются суды.

Рассмотрим аргументы, используемые судами на примере Постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.12.2014 N Ф01-4843/2014 по делу N А43-29514/2013. Рассматривая вывод судов по иску общества, не получившего от муниципального образования денежные средства, предусмотренные договором о создании хозяйствующего субъекта, суд согласился с признанием действий органов публично-правового образования правомерными, так как те не имели права передавать муниципальное имущество. В Постановлении суд неоднократно подчеркнул, что внесение государственного или муниципального имущества в качестве

вклада в уставный капитал хозяйственных обществ, не созданных в процессе приватизации, не допускается, а органы местного самоуправления не могут выступать участниками, в том числе учредителями, хозяйственных товариществ и обществ, за исключением случаев, когда они являются учредителями акционерных обществ, созданных в процессе приватизации в соответствии с законодательством о приватизации [4].

Аналогичной позиции придерживался суд в Постановлениях ФАС Уральского округа от 01.10.2012 N Ф09-8127/12 по делу N А60-44972/2011 и от 25.07.2007 N Ф09-5913/07-С4 по делу N А60-36369/2006-С7. Такая же конструкция прослеживается в Определении ВАС РФ от 18.07.2013 N ВАС-8709/13 по делу N А62-4038/2012.

Резюмируя вышесказанное, можно прийти к выводу, что правовое регулирование процесса создания межмуниципального хозяйственного общества сводится к законодательству о приватизации. Иной возможности образования хозяйствующего субъекта, кроме как в рамках приватизации, ни законодательством, ни судебной практикой не предоставлено.

Федеральный закон от 21.12.2001 N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» закрепляет закрытый перечень способов приватизации, среди которых указан такой способ, как внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ [8]. При этом внесение имущества в качестве вклада в уставные капиталы обществ с ограниченной ответственностью не называется. Учитывая закрытый характер перечисленных законодателем способов, о котором говорится в отдельной норме (пункт 5 статьи 13), создание межмуниципального хозяйственного общества в организационно-правовой форме общества с ограниченной ответственностью невозможно в рамках приватизации.

Так, на настоящий момент нет правового механизма реализации права муниципальных образований на создание межмуниципальных

хозяйственных обществ в организационно-правовой форме обществ с ограниченной ответственностью.

Обращаясь к методическим рекомендациям, изданным Министерством регионального развития Российской Федерации в 2010 году, можно увидеть, что муниципальным образованиям предлагается создавать межмуниципальные хозяйственные общества путём бюджетных ассигнований через предоставление инвестиций юридическим лицам, не являющимся муниципальными учреждениями (статья 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Выделяемые средства прописываются в расходной части бюджета отдельной строкой с указанием конкретного юридического лица [3]. Предлагаемая конструкция, по мнению авторов, является приемлемой и подлежит применению.

Существенным недостатком такой конструкции является возможность передачи юридическому лицу только инвестиций, то есть денежных средств, а не овеществленного имущества, в том числе, не имеющего денежную оценку. Передача последней категории имущества коммерческой организации возможна только в рамках приватизации, как уже отмечалось выше. Следовательно, существующий механизм является несовершенным.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам:

1. Создание межмуниципальных хозяйственных обществ в рамках межмуниципального сотрудничества сталкивается с большим числом несовершенств законодательства.

2. Необходимо внести изменения в законодательство о местном самоуправлении с целью устранения правовой коллизии при правовом регулировании создания межмуниципальных хозяйственных обществ, а также разработать правовой механизм действий органов местного самоуправления по созданию хозяйственных обществ. С этой целью предлагаем изложить пункт 1 статьи 68 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в следующей редакции:

«Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут от имени муниципальных образований принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью».

3. Существует механизм, позволяющий обойти законодательное ограничение института приватизации. Данный механизм при невозможности передать имущество, не являющееся денежными средствами, подразумевает формирование уставного капитала межмуниципального хозяйственного общества путём бюджетных ассигнований – инвестиционной деятельности.

4. Возникает необходимость разработки новых правовых инструментов создания межмуниципальных хозяйственных обществ. Предлагается наделить муниципальные образования правом отчуждать имущество в качестве вклада в уставной капитал хозяйственного общества, участниками которого являются и могут являться только муниципальные образования. В качестве мер, не допускающих утрату муниципального имущества, можно предложить установление такой процедуры, которая будет подразумевать несколько форм контроля, в том числе общественного. Важной особенностью созданных таким путём обществ является невозможность участия в них иных субъектов, что позволит избежать приватизации муниципального имущества.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая // «Собрание законодательства РФ». – 1994. – N 32. – С.3301

2. Маркварт Э., Межмуниципальная хозяйственная кооперация как инструмент повышения эффективности предоставления муниципальных услуг // Федерализм. – 2010. – № 3 (59). – С. 47-56.

3. «Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения». – Министерство регионального развития РФ. – М. 2010 г.

4. Постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.12.2014 N Ф01-4843/2014 по делу N А43-29514/2013

5. Федеральный закон "Об акционерных обществах" от 26.12.1995 N 208-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // «Собрание законодательства РФ». – 1996. – N 1

6. Федеральный закон "Об обществах с ограниченной ответственностью" от 08.02.1998 N 14-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // «Собрание законодательства РФ». – 1998. – N 7. – С.785.

7. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2003. – N 40. – С.3822.

8. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 N 178-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2002. – N 4. – С.251.

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ

Михеев Денис Степанович

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета

Тенденции формирования и развития гласности местного самоуправления в Российской Федерации трудно оценить без анализа его правового регулирования. Ведь именно изменения в правовом регулировании создают предпосылки для дальнейших преобразований в той или иной сфере общественных отношений, в том числе и в вопросе о принципах местного самоуправления.

Ведущее место в правовой регламентации местного самоуправления и его принципов принадлежит Конституции Российской Федерации, которая достаточно подробным образом урегулировала институт местной власти и сопутствующие ему принципы. Хотя по поводу включения принципов в тексты конституций существуют разноплановые суждения. Так И.А. Алебастрова отмечает, что провозглашение принципов в конституциях очень полезно, например, законодателям, которые при разработке законов непременно должны иметь в виду указанные ими ориентиры, хотя перегружать конституции принципами - общими установками все же не следует³⁵.

В Конституции Российской Федерации нашли отражение как принцип местного самоуправления, чего требует Европейская хартия местного самоуправления, а так и несколько основополагающих принципов, характеризующих местное самоуправление - принцип самостоятельного

³⁵ Алебастрова И.А. Конституционные принципы: форма выражения, место в системе права и его источников // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №8. – С.15.

решения населением вопросов местного значения (статья 130), самостоятельность органов местного самоуправления и их невхождение в систему органов государственной власти (статья 12), принцип гарантированности местному самоуправлению права на судебную защиту (статья 133) и др. Вместе с тем, исследуемый принцип гласности местного самоуправления не получил прямого закрепления в конституционных нормах. Хотя Конституция СССР 1977 года содержала несколько статей, так или иначе регулирующих гласность. Напомним, что статья 9 провозгласила широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения. Статья 94 устанавливала, что деятельность Советов народных депутатов строится на основе гласности, регулярной отчетности исполнительных и распорядительных органов Советов перед населением, широкого привлечения граждан к участию в их работе, систематического информирования этими органами населения о своей работе и принятых решениях. В продолжение последней установки исполкомы Советов статьей 149 Конституции обязывались не реже одного раза в год отчитываться на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан³⁶.

Однако декларирование этого принципа в Конституции СССР было далеко от реального воплощения гласности на практике.

Конституция Российской Федерации 1993 года принципиальным образом отличается от всех предыдущих основных законов, поскольку она закрепила правовые основы демократического управления, в числе которых - местное самоуправление. Обратим внимание на отдельные конституционные положения, содержащие элементы данного принципа.

Часть 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации указывает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В этой норме со

³⁶ Конституция (Основной закон) СССР: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР 7 декабря 1977г. – М.: Юрид. лит., 1978. – С.18,31-32,42.

всей очевидностью выступают два субъекта местного самоуправления: народ, т.е. совокупность граждан, проживающих в муниципальных образованиях, а также органы местного самоуправления; и две формы осуществления местного самоуправления: прямого волеизъявления граждан и форма народного представительства. Осуществление местного самоуправления в обеих формах представляется возможным только при условии взаимодействия населения и органов местного самоуправления, объединяемых единой целью - обеспечение жизнедеятельности муниципальных сообществ. В этой связи отчетливо проявляются такие признаки принципа гласности, как открытость и публичность муниципальной деятельности, возможность населения влиять на принятие решения муниципальными органами, отчетность последних перед гражданами.

Статья 18 Конституции Российской Федерации устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности местного самоуправления. Данная норма несет в себе известные предпосылки принципа гласности, поскольку деятельность местного самоуправления напрямую связывается с защитой прав граждан муниципальных образований, что не может осуществляться в отрыве от тесного взаимодействия органов местного самоуправления с населением.

В связи с данной проблемой необходимо проанализировать статью 24 Конституции Российской Федерации, налагающую на органы местного самоуправления и их должностных лиц обязанность обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. И хотя данная норма не употребляет термин «гласность», но она наиболее близко отражает содержание таких его существенных признаков, как открытость и публичность деятельности муниципальных органов, доступ населения к информации об этой деятельности. Более того, названное конституционное положение создает

серьезный правовой фундамент для расширения гражданской активности, вовлечения жителей муниципальных образований в управленческие процессы на местном уровне. Не случайно эта конституционная норма нашла дальнейшее подробное урегулирование в федеральном законодательстве.

Показательным в обсуждаемом аспекте является конституционный институт «Местное самоуправление», который в четырех статьях уместил очень емкие формулировки, определяющие судьбу и вектор развития отечественного местного самоуправления. В этом смысле заслуживает внимания статья 130.

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления³⁷.

В части первой статьи закреплён принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения, а во второй - принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления. Вместе с тем, отсутствие прямого указания на гласность и открытость при решении населением вопросов местного значения в современных условиях следует отнести к серьёзному конституционному пробелу, равно как и то, что в главе, посвящённой местному самоуправлению, не нашло закрепления право граждан на местное самоуправление.

Однако для оживления гражданской активности, расширения вовлечённости жителей муниципальных образований в процессы решения местных вопросов представляется необходимым в статью 130, открывающую конституционный институт местного самоуправления, внести дополнения в

³⁷ Конституция Российской Федерации 1993 г. Статья 130.

части указания на принцип гласности как базовый принцип местного самоуправления. Восполнение названного конституционного пробела обеспечит надлежащее юридическое закрепление принципа гласности на местном уровне и создаст правовые предпосылки для более активного участия граждан в процессе осуществления местного самоуправления.

В связи с этим полагаем, что уточнение норм Конституции Российской Федерации, регулирующих местное самоуправление, придаст ясный, понятный смысл институту местной власти, не исключаяющий его истинную суть³⁸. Справедливым в этом смысле видится мнение А.А. Сергеева о том, что, если исчезает единообразие в понимании закона, то появляется возможность толковать его в зависимости от целесообразности, возникает неопределенность содержания норм и заканчивается законность. В особенности это относится к основному закону государства и конституционной законности. Потеря конституционной нормой формальной определенности, любая двусмысленность в оценке ее содержания девальвируют Конституцию³⁹.

Однако нельзя не признать, что Конституция Российской Федерации выступила основой для последующего развития законодательства о местном самоуправлении, закрепления его принципов в целом и принципа гласности местного самоуправления в частности. В этой части следует отметить, прежде всего, базовый правовой акт о местном самоуправлении - Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁰, который внес прогрессивные начала в правовое регулирование местного самоуправления. Он впервые предоставил значительную свободу муниципальным образованиям в части самостоятельного выбора конкретной

³⁸ См.: Михеев Д.С. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Марий Эл). Монография. – Йошкар-Ола. – Изд. Марийского госуниверситета. – 2009. – С.49.

³⁹ Сергеев А.А. Указ. соч. – С.241.

⁴⁰ СЗ РФ. – 1995. – №35. – Ст.3506.

модели организации власти, ее территориального устройства, чем была преодолена жесткая унификация, свойственная организации местной власти прежде, и нашло место многообразию подходов, обусловленных историческими и местными традициями⁴¹.

Однако при всей очевидной новизне этот закон не содержал единого перечня принципов местного самоуправления. Как отмечает И.И. Овчинников, только путем анализа содержания статей закона можно было выявить принципы территориальной организации местного самоуправления, построения системы органов, формирования финансово-экономической основы, участия населения в осуществлении местного самоуправления, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления⁴².

С позиций анализа правового регулирования принципа гласности местного самоуправления следует признать, что Федеральный закон от 28 августа 1995 года оказался далеко позади от предшествующего советского правового акта - Закона СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», статья 4 которого устанавливала, что местное самоуправление осуществляется на принципах:

волеизъявления народа через Советы народных депутатов, референдумы и иные формы непосредственной демократии;

законности;

самостоятельности и независимости Советов народных депутатов, их ответственности за решение вопросов местного значения;

защиты прав и законных интересов граждан;

выборности Советов народных депутатов, органов территориального общественного самоуправления, их подконтрольности населению;

гласности и учета общественного мнения;

⁴¹ Михеев Д.С. – Указ. соч. – С.50.

⁴² Овчинников И.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: изд. РАГС. – 2010. – С.97.

сочетания местных и государственных интересов.⁴³

Принцип гласности и учета общественного мнения в Законе от 9 апреля 1990 года стал логическим продолжением норм Конституции СССР 1977 года, которая в ряде своих статей провозглашала в качестве важного принципиального начала гласность в деятельности Советов народных депутатов и их органов. Отсутствие этого значимого принципа организации и деятельности местного самоуправления в Конституции Российской Федерации 1993 года негативно сказалось на его дальнейшем правовом регулировании как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве субъектов Федерации.

Первый постсоветский закон о местном самоуправлении - тому наглядный пример. В целом этот закон, несмотря на определенный прогресс, просуществовал недолго, так как страдал существенными недостатками, одним из которых, по нашему мнению, являлось отсутствие норм, создающих правовую основу для взаимодействия населения с органами местного самоуправления - открытости деятельности местных органов, доступности информации об их работе, т.е. тех существенных признаков, которыми определяется принцип гласности местного самоуправления.

В связи с этим представляется уместным мнение В.И. Васильева, который заметил, что закон повел российское местное самоуправление не очень ясным и расчетливым путем, так как носил расплывчато-рамочный характер, поскольку намечал решение важных вопросов территориального устройства и порядок функционирования местного самоуправления лишь пунктиром; непрочным оказался и расчет на инициативу населения, которое не смогло освоить предоставленные законом муниципальные свободы⁴⁴.

Обновление в правовом регулировании местного самоуправления становилось объективно необходимым, что предопределило принятие

⁴³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – №16. – Ст.267.

⁴⁴ Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М., 2005. – С.11, 12.

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года⁴⁵. В. Лексин высказал точку зрения современников, отметив, что этот закон без преувеличения ознаменовал одну из самых радикальных современных реформ, однако в последние годы не было ни одного серьезного общественного обсуждения проблем местного самоуправления, где бы он не подвергался резкой критике⁴⁶.

Вместе с тем, анализ нового закона показывает, что он нацелен на устранение разрыва между доктриной местного самоуправления и практикой муниципального строительства в России, значительно усилив долю общих правовых регуляторов, введя некоторые унифицированные категории для российского местного самоуправления⁴⁷.

Однако правовой пробел с регулированием принципов местного самоуправления, отмечавшийся в предыдущем законе, так и не был устранен. Федеральный закон от 6 октября 2003 года не содержит единого перечня принципов, хотя в тексте отдельных глав и статей используется понятие принципов. Так, например, в пункте 2 статьи 4 закрепляется, что изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, допускается не иначе, как путем внесения в него изменений и дополнений. Пункт 2 статьи 33 устанавливает, что непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в местном самоуправлении основываются на принципах законности, добровольности⁴⁸. В названии главы второй «Принципы территориальной организации местного самоуправления» и статьи 18 «Принципы правового регулирования полномочий органов местного

⁴⁵ СЗ РФ. – 2003. – №40. – Ст.3822.

⁴⁶ Лексин В. Парадоксальные реформы: факторы и тормозы // Муниципальная власть. – 2006. – Ноябрь. – дек. – С.21.

⁴⁷ Михеев Д.С. – Указ. соч. – С.52, 58.

⁴⁸ СЗ РФ. – 2003. – №40. – Ст.3822.

самоуправления» хотя и употребляется термин «принципы», но как таковые они не раскрываются.

Такая же участь постигла и принцип гласности местного самоуправления, который не нашел прямого закрепления в Федеральном законе от 6 октября 2003 года. Вместе с тем, его критериальные признаки имеются в ряде статей, позволяющих утверждать, что принцип гласности в качестве основополагающей идеи, задающей параметры открытости деятельности органов местного самоуправления, доступности информации об этой деятельности, отчетности муниципальных органов, возможности контроля со стороны населения, выявление и учет мнения населения при принятии решений на муниципальном уровне пронизывают многие нормы закона.

Показательными являются в этом аспекте нормы главы 2 закона «Принципы территориальной организации местного самоуправления», которые регулируют вопросы изменения границ, преобразования муниципальных образований, упразднения и создания поселений. Обязательным условием осуществления названных процедур закон называет:

- а) согласие населения, выраженное путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 закона, либо на сходе граждан;
- б) согласие населения, выраженное представительными органами соответствующих муниципальных образований;
- в) учет мнения населения муниципального образования, выраженного представительным органом муниципального образования.

Независимо от правового формата выявления мнения населения (непосредственно или через представительный орган), это важное условие проявляется как элемент принципа гласности, не позволяющий территориальные преобразования произвести без участия в этом процессе жителей, интересы которых они затрагивают. Возможность граждан влиять на принятие решений, связанных с местными вопросами, является

определяющим фактором понятия гласности, поскольку она аккумулирует в себе и другие элементы гласности: открытость процесса изменения границ (преобразования, упразднения муниципального образования), информирование населения о предстоящих преобразованиях, консультации с населением депутатов представительного органа муниципального образования, в случае если он выражает мнение населения; голосование граждан по изменению границ и сопутствующие ему процедуры, призванные обеспечить участие граждан в голосовании.

Полагаем, что в смысле закрепления принципа гласности местного самоуправления глава 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года является наиболее удачной, поскольку содержит, по крайней мере, один (хотя в названии главы присутствует множественный термин «принципы») принцип гласности. Вопросы территориального устройства, безусловно, являются вопросами особой значимости для местного самоуправления. Они становятся определяющими, поскольку деятельность местного самоуправления распространяется на территорию, в границах которой создаются выборные и иные органы местной власти, формируется местный бюджет, аккумулируется муниципальная собственность. Для граждан большое значение имеют привычные, традиционно установившиеся границы поселений, районов. Изменение этих сложившихся территорий без учета мнения, проживающего на них населения, противоречит принципам демократического правового государства. Напомним, что и Европейская хартия местного самоуправления также содержит статью 5, посвященную защите границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Основным условием при изменении границ Хартия называет учет мнения населения⁴⁹.

В силу особой значимости территориальной основы местного самоуправления, по нашему мнению, следовало бы главу 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в

⁴⁹ Европейская хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. – 1998. – №36. Ст.4466.

Российской Федерации» усилить дополнительным правовым регулятором, в качестве которого нам представляется обоснованным включить в статью 10 упоминание о принципе гласности, изложив часть 2 в следующей редакции:

«Установление и изменение границ территорий муниципальных образований осуществляется законом субъекта Российской Федерации на основе принципа гласности и учета мнения населения муниципальных образований в соответствии с требованиями статей 11-13 настоящего Федерального закона».

Наиболее приближенным к принципу гласности местного самоуправления в Федеральном законе от 6 октября 2003 года является институт непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления, который урегулировал формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. По мнению И.И. Овчинникова, формы прямого народовластия способствуют выработке решений, имеющих большое общественное значение. Непосредственная демократия является связующим звеном между населением и выборными органами, эффективным способом оценки их деятельности. По мере развития демократических процессов в нашей стране все в большей степени будет возрастать необходимость в прямом диалоге населения и органов муниципальных образований, так как эффективное осуществление местного самоуправления возможно только при инициативном и активном участии населения в решении вопросов местного значения⁵⁰.

В статьях с 22 по 32 Федеральный закон закрепил формы непосредственной демократии в местном самоуправлении: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования

⁵⁰ Овчинников И.И. Муниципальное право.-С.231-232.

муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрания граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращение граждан в органы местного самоуправления. Согласимся с суждением И.И. Овчинникова о том, что вышеприведенные формы позволяют населению осуществлять прямые контакты с органами местного самоуправления.

С позиций принципа гласности отчетливо заявляют о себе все его существенные признаки, сопровождающие взаимодействие граждан с муниципальными органами. Так, местный референдум с первой стадии - инициативы о его проведении, ориентирован на открытость и публичность, поскольку пункты 1 и 2 части 3 статьи 22 Федерального закона от 6 октября 2003 года в качестве субъектов инициативы называют граждан, общественные объединения, избирательные объединения.

Гарантией реализации гражданами и названными объединениями инициативы о проведении референдума выступает норма статьи 25, которая предусматривает обязанность суда назначить местный референдум в случае отказа представительного органа запустить эту процедуру. Все остальные этапы проведения местного референдума также предусматривают гласность - агитация по вопросам референдума, голосование, подсчет голосов и установление результатов референдума, опубликование его итогов. Население и избирательные, общественные объединения вправе проводить агитацию, формировать у избирателей мнение по вопросам референдума, направлять наблюдателей на участки референдума, которые выполняют функцию общественного контроля за ходом местного референдума. Наконец, решение, принятое на местном референдуме, подлежит в соответствии с частью 7 статьи 25 обязательному исполнению на территории муниципального образования, а муниципальные органы обязаны обеспечить его исполнение (часть 8 статьи 25), чем достигается реализация такого

признака гласности, как возможность населения влиять на выработку решений органов местного самоуправления.

Во многом со стадиями местного референдума схожи и стадии избирательного процесса, посредством которого формируются выборные органы и избираются должностные лица местного самоуправления. Основным принципом организации и проведения муниципальных выборов является также их открытость и гласность. Все ранее названные критерии принципа гласности в этапах местного референдума в равной степени присутствуют и в выборных процедурах. Подчеркнем, что обе формы прямого народовластия в принципе не могут быть реализованы без участия в нем граждан, без их взаимодействия с местными органами. И хотя законодатель не упоминает в Федеральном законе от 6 октября 2003 года принцип гласности в качестве основополагающего, однако субъекты Федерации, восполняя и конкретизируя федеральный правовой акт, приняли собственные правовые акты. В них нашла отражение гласность, например, статья 24 Закона Республики Марий Эл «О местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Республике Марий Эл» от 2 декабря 2008 г. называется «Гласность в деятельности комиссий местного референдума»⁵¹.

Приведем некоторые выдержки из этой статьи, свидетельствующие о гласности при проведении местного референдума. Часть 1 статьи 24 допускает участие в заседаниях комиссии по проведению местного референдума, включая и стадию подсчета голосов, представителей инициативной группы, выступившей с предложением о проведении местного референдума. Для открытости процессов проведения местного референдума на всех заседаниях комиссий могут участвовать представители средств массовой информации. Дополнением к указанной статье служит и статья 26,

⁵¹ Собрание законодательства Республики Марий Эл. – 2009. – №1. – Часть 2.

регламентирующая открытость процесса проведения местного референдума посредством института наблюдателей, которых могут назначить инициативная группа, политические партии, общественные объединения. Специальная норма статьи 27 в названном Законе Республики Марий Эл регулирует участие СМИ в информационном освещении мероприятий по проведению местного референдума.

Статья 36 аналогичного Закона Кировской области обязывает избирательные комиссии предоставлять участникам референдума, в том числе местного, представителям инициативной группы, наблюдателям, средствам массовой информации по их требованию итоги голосования и результаты референдума⁵².

Законы многих субъектов Российской Федерации, регулирующие различные аспекты муниципальной деятельности, прямо закрепляют принцип гласности. Статья 17 Кодекса Республики Башкортостан «О выборах» в числе принципов, обеспечивающих деятельность избирательных комиссий, называет открытость и гласность⁵³. Гласности в деятельности избирательных комиссий посвящена и достаточно обширная норма статьи 36 названного кодекса; статья 59, определяющая в качестве разновидности информирования граждан о выборах опубликование результатов проводимых опросов общественного мнения⁵⁴.

Принцип гласности при проведении муниципальных выборов положен в основу главы 6 Закона Чувашской Республики «О выборах в органы местного самоуправления в Чувашской Республике», устанавливающей

⁵² Закон Кировской области «О референдуме Кировской области и местном референдуме в Кировской области» от 24 июля 2003 г. с посл. изм. и доп. // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

⁵³ Кодекс Республики Башкортостан «О выборах» от 6 декабря 2006 г. №380-3 с посл. изм. и доп. // Газ. «Республика Башкортостан». – 2006. – 8 дек.

⁵⁴ Кодекс Республики Башкортостан «О выборах». – Статьи 36, 59.

гарантии права граждан на получение и распространение информации о выборах⁵⁵.

Приведенные законодательные нормы субъектов Федерации служат красноречивым свидетельством тому, что принцип гласности находит либо прямое закрепление в качестве основополагающего принципа в законодательных актах субъектов Федерации о муниципальных выборах и местном референдуме, либо отдельные элементы этого принципа (открытость, публичность мероприятий, связанные с проведением выборов и референдумов, информированность) закреплены законодательно. Подобные подходы позволяют рассматривать данный принцип как ключевой при непосредственном осуществлении гражданами, населением муниципального образования местного самоуправления.

Среди иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления представляют научный интерес публичные слушания. Исследовательская заинтересованность в данном случае объясняется возможностями правового регулирования этого института с позиций принципа гласности местного самоуправления.

Публичным слушаниям в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» посвящена лишь одна статья 28, задающая общие контуры важнейшей форме гражданского участия в местной жизни. Заслуживает внимания часть 4 этой статьи, которая установила, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с

⁵⁵ Закон Чувашской Республики от 25 ноября 2003 г. №41 «О выборах в органы местного самоуправления в Чувашской Республике» с посл. изм. и доп. //Справочно-правовая система Консультант Плюс.

проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний⁵⁶.

Из приведенной нормы следует, что федеральный законодатель, передав правомочия по правовому регулированию публичных слушаний в компетенцию самих муниципальных образований, четко обозначил обязательную основу для будущего муниципального правового акта в виде элементов принципа гласности. Таковыми выступают информированность населения о публичных слушаниях, открытость для ознакомления с проектом муниципального правового акта, обеспечение участия жителей в публичных слушаниях, что связано с еще одним критерием принципа гласности - возможностью населения влиять на принятие конечного решения. В связи с этим можно заключить, что федеральным законом предусмотрены правовые условия для дальнейшего муниципального правотворчества в части применения принципа гласности в процедурах организации и проведения публичных слушаний.

В правовое регулирование исследуемого принципа гласности внесли свою лепту, кроме базового федерального закона о местном самоуправлении, еще два Федеральных закона - «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года⁵⁷ и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 года⁵⁸. И хотя оба законодательных акта не содержат упоминаний о принципе гласности, но по сути этот принцип является инструментом для реализации положений законов, его критериальные признаки находят отражение во многих законодательных нормах.

⁵⁶ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ с посл. изм. и доп. // СЗ РФ. – 2003. – №40. – Статья 28.

⁵⁷ СЗ РФ. – 2006. – №19.-Ст.2060.

⁵⁸ СЗ РФ. – 2009. – №7. – Ст.776.

Объединяющим оба закона является то, что сфера регулируемых интересов затрагивает не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти. Несмотря на это, правоотношения, подлежащие регламентации, взаимосвязаны и единым субъектом - гражданами, которые вправе как обратиться непосредственно в соответствующие органы, так и получить доступ к информации о деятельности этих органов. Как правило, отношения, связанные с теми или иными аспектами деятельности государственных органов, отграничиваются законодателем от подобного рода отношений в муниципальной сфере, в силу самостоятельности двух уровней публичной власти. Примером могут служить федеральные законы, регулирующие вопросы прохождения службы в органах государственной власти⁵⁹ и органах местного самоуправления⁶⁰.

Однако возможность объединить в одном законе вопросы обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, равно как и обеспечения доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, основана на общих принципах регулирования правоотношений и, по нашему мнению, прежде всего, на принципе гласности в силу его универсальности.

Проявлением принципа гласности местного самоуправления в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» являются нормы статей 2, 5, связанные с правом граждан обращаться лично или направлять индивидуальные либо коллективные обращения в органы местного самоуправления и обязанность муниципальных органов предоставить по требованию граждан дополнительные документы и материалы; обеспечить ознакомление с документами и материалами, касающимися обращения; подготовить

⁵⁹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – №31. – Ст.3215.

⁶⁰ Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. // СЗ РФ. – 2007. – №10. – Ст.1152.

письменный ответ по существу поставленных гражданином в обращении вопросов. Отчетливое проявление в указанных положениях нашли такие элементы принципа гласности, как открытость деятельности местных органов и доступ населения к информации об их деятельности.

И.И. Овчинников полагает, что через институт обращений гражданам предоставляется возможность влиять на действия и решения органов и должностных лиц местного самоуправления, добиваться соответствия этих решений интересам населения, что можно рассматривать как форму обратной связи между населением и муниципальной властью⁶¹. Согласимся с этим мнением и добавим, что И.И. Овчинников указал на еще один элемент принципа гласности - возможность населения влиять на выработку решений органов местного самоуправления.

Полагаем, что данный закон обозначил вектор в правовом поле России по направлению сближения интересов населения с интересами местной власти, их взаимодействия, влияния граждан муниципальных образований на деятельность органов местного самоуправления. Но для того, чтобы оказывать влияние, необходимо, как минимум, иметь представление об этой деятельности, иметь доступ к информации о работе муниципальных структур. Через 3 года логичным продолжением принципа гласности местного самоуправления стало принятие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Это был своего рода правовой прорыв, обеспечивающий максимальную гласность муниципальной деятельности. Законом определены основы правового регулирования доступа к информации об указанной деятельности.

Статьей 4 в качестве основных принципов, обеспечивающих доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления, названы: ее открытость и доступность; достоверность и своевременность ее

⁶¹ Овчинников И.И. – Указ. соч. – С.339.

предоставления; свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности органов местного самоуправления любым законным способом⁶².

Нетрудно заметить, что перечисленные принципы в совокупности являются существенными характеристиками более общего принципа гласности местного самоуправления. Представляет научный интерес с позиций поиска других элементов данного принципа статья 6 закона о способах обеспечения доступа к информации о деятельности муниципальных органов. К таковым законодательный акт относит:

1) обнародование (опубликование) органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;

2) размещение органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;

3) размещение органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых ими и в иных отведенных для этих целей местах;

4) ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых ими, а так же через библиотечные и архивные фонды;

5) присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, на заседаниях коллегиальных органов местного самоуправления;

6) предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности органов местного самоуправления.⁶³

⁶² СЗ РФ. – 2009. – №7. – Ст.776.

⁶³ Федеральный закон от 9 февраля 2009 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2009. – №7. – Ст.776.

Глава вторая закона подробным образом урегулировала вопросы организации доступа к информации о деятельности муниципальных органов. В главе третьей нашли отражение способы предоставления гражданам и юридическим лицам названной информации, к которым отнесены: обнародование (опубликование) информации, размещение ее в сети Интернет; обеспечение присутствия граждан и представителей организаций на заседаниях коллегиальных органов местного самоуправления в соответствии с регламентами этих органов; направление запросов.

Важной в законе представляется норма о защите права на доступ к информации о деятельности местных органов:

«1. Решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

2. Если в результате неправомерного отказа в доступе информации о деятельности органов местного самоуправления, либо несвоевременного ее предоставления, либо предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации пользователю информацией были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации»⁶⁴.

Правовой анализ закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» свидетельствует, что впервые в законодательном поле России появился нормативный правовой акт, обеспечивающий регулирование важнейшего принципа местного самоуправления - принципа гласности. И если в конституционных нормах и иных законах, регламентирующих правоотношения в муниципальной сфере, принцип гласности заявлял о себе в

⁶⁴ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов местного самоуправления». – Статья 23.

одной или немногих нормах, то Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» является единственным и уникальным в своем роде, цель которого заключается в гласности и широкой доступности муниципальной деятельности для граждан муниципального образования. Принятие закона, безусловно, создает правовую основу для сближения местных органов с населением, способствует формированию гражданской активности. В муниципальном правовом поле, пожалуй, нет второго подобного регулятора, обеспечивающего своими законодательными установками реализацию какого-либо из принципов местного самоуправления.

В контексте исследования принципа гласности следует подчеркнуть, что федеральное законодательство и законы субъектов Федерации, хотя и не регулируют принцип гласности местного самоуправления в чистом виде, однако в значительной части федеральных и региональных норм многие элементы этого принципа нашли правовое закрепление. Кроме того, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» впервые за постсоветский период наиболее успешно воплотил внедрение в правовое поле принципа гласности местного самоуправления.

Тем не менее, оценив в совокупности конституционно-законодательный массив, регулирующий принцип гласности, автор приходит к выводу о том, что правовыми нормами федерального и регионального уровня сегодня созданы условия для дальнейшего обеспечения муниципального правотворчества в части правовой регламентации принципа гласности местного самоуправления. Муниципальным правовым актам свойственно конкретизировать и дополнять оставленные законодателями Российской Федерации и ее субъектов пробелы в правовом поле компетенционных возможностей местного самоуправления, что

предопределяет широкие полномочия для регулирования принципа гласности местного самоуправления на муниципальном уровне.

О КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Михеева Татьяна Николаевна

доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета
Марийского государственного университета

Сегодня, по истечении двух десятков лет после принятия Конституции России мы видим, что с 1993 года началась новая эпоха в истории российского местного самоуправления.

Пожалуй, впервые после великой земской реформы 1864 года великого российского императора Александра II, положившего начало созданию муниципальных учреждений в России, Конституция задала ориентиры, определила новые принципы организации местного самоуправления, гарантии прав местного самоуправления, что послужило правовой основой как для дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении, так и для формирования правоприменительной практики на местном уровне.

Было бы нечестно умолчать о том, что конституции предыдущих периодов также содержали нормы, посвященные местным органам власти, вместе с тем, они несли в себе совсем иное содержание и сущность муниципальной деятельности. Например, в соответствии со статьей 137 Конституции РСФСР 1978 года местные Советы народных депутатов провозглашались органами государственной власти в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах. Показательной в этом плане является статья 143, закрепляющая право вышестоящих Советов осуществлять руководство деятельностью нижестоящих Советов и отменять их акты в случае противоречия законодательству. Местные Советы не были органами, самостоятельно решающими вопросы местной жизни.

В этой связи необходимо остановиться на некоторых положениях Конституции 1993 года, регулирующих местное самоуправление.

Впервые в истории конституционализма в России статьей 3 местное самоуправление определено самостоятельным уровнем публичной власти наряду с государственной властью. Логическое продолжение данная норма получила в статье 12 Конституции, которая закрепила, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; оно является самостоятельным в пределах своих полномочий; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Данная статья в первые годы после принятия Конституции 1993 года породила немало жарких споров, дискуссий по поводу самостоятельности местного самоуправления. Необоснованно некоторыми авторами и муниципальными лидерами самостоятельность трактовалась как абсолютная независимость от государства, полная автономность муниципальных органов. Довольно продолжительное время самые ярые оппоненты упорно хотели представить местное самоуправление в качестве «муниципального Ватикана», не замечая очевидной взвешенности и логики приведенной конституционной нормы, ограничивающей пределы самостоятельности только кругом собственных полномочий, т.е. решением вопросов местного значения.

Не сразу пришло осознание и понимание как в обществе, так и в муниципальных структурах, что местное самоуправление, будучи одной из основ любого демократического строя, призвано обеспечивать эффективное и приближенное к гражданам управление. При этом, как устанавливает важнейший международный акт – Европейская хартия местного самоуправления, демократически созданные органы местного самоуправления пользуются значительной самостоятельностью в отношении

полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций⁶⁵.

Что касается упомянутой организационной обособленности органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством, Конституция России положила конец тому, что они перестали рассматриваться в качестве структурных подразделений государственной системы управления. В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в качестве вышестоящей инстанции, руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений.

Обращают на себя внимание в Конституции РФ две нормы, обеспечивающие самостоятельность местного самоуправления (статьи 8 и 9) посредством выделения и закрепления из общего массива собственности в государстве муниципальной собственности, в том числе – на землю и другие природные ресурсы. Впервые в Конституции государства муниципальная собственность получила признание и защиту наравне с иными формами собственности, что само по себе можно назвать как революционное событие. А для дальнейшего развития местного самоуправления названные четыре строчки в Конституции следует рассматривать как материальную, экономическую базу института местной власти. Из огромного пласта государственной собственности за несколько лет после принятия новой Конституции произошло разграничение и передача объектов, расположенных на территории муниципальных образований, в муниципальную собственность. Именно наличие муниципальной собственности у муниципального образования является необходимой предпосылкой реализации самоуправленческих начал его жителями, основой саморазвития муниципального образования. Не случайно современная муниципально-правовая наука обязательными атрибутами любого муниципального

⁶⁵ СЗ РФ. – 1998. - №36.

образования называет наличие муниципальной собственности наряду с местным бюджетом и выборными органами местного самоуправления.

В Конституции России 1993 года содержится более двух десятков статей, в разной степени регулирующих местное самоуправление, и самостоятельная глава 8 «Местное самоуправление». Этот конституционный институт включает четыре статьи, определяющие содержание местного самоуправления. К сожалению, в нем не дается определения местного уровня власти (оно получило закрепление в последующем законодательстве), однако из конституционных положений вытекают формы осуществления населением местного самоуправления, обобщенное представление о полномочиях муниципальной власти. Статья 130 предусматривает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Названная норма отличается краткостью и лаконичностью, между тем она нашла продолжение в последующих Федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года⁶⁶ и от 6 октября 2003 года⁶⁷. В частности, последний закон посвятил обширную главу формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В общей сложности в 11 статьях нашли регламентацию, кроме местного референдума и муниципальных выборов, некоторые новые формы: голосование по отзыву выборных лиц местного самоуправления и голосование по изменению границ муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; публичные слушания и др. Современную муниципальную жизнь без некоторых из них сегодня сложно представить. Например, публичные слушания стали необходимым условием, предваряющим принятие местного

⁶⁶ СЗ РФ.-1995.-№35.

⁶⁷ СЗ РФ.-2003.- №40.

бюджета, изменений в устав муниципального образования. Проекты муниципальных актов по указанным вопросам проходят экспертизу специально назначенными экспертами из числа граждан муниципального образования, обладающих соответствующими познаниями, которые оглашают свои заключения на публичных слушаниях.

Не останавливаясь на иных возможностях осуществления населением местного самоуправления, следует лишь добавить, что за два десятилетия, минувших с момента принятия Конституции России, произошла не только правовая формализация форм непосредственной демократии в местном самоуправлении, но и сложилась практика в этой сфере муниципальных правоотношений.

Структура органов местного самоуправления в соответствии со статьями 130, 131 Конституции включает как выборные, так и иные органы. Причем, неотъемлемым правом населения выступает самостоятельность в определении этой структуры. Органы и должностные лица государственной власти не вправе диктовать свои предложения по структуре местных органов, что нашло дальнейшую правовую конкретизацию в законодательстве. Так, статьей 37 названного Федерального закона от 6 октября 2003 года закрепляется, что структура местной администрации утверждается по представлению главы местной администрации представительным органом муниципального образования, т.е. депутатами, избранными гражданами муниципальной территории, которым местное сообщество доверило представлять его интересы и принимать решения от его имени.

Безусловно, что в части определения структуры также существуют известные правовые ограничители, направленные на унификацию местных органов. К таковым следует отнести статью 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года, согласно которой в структуре местных органов является обязательным наличие представительного органа и главы муниципального образования, а также местной администрации. Что касается численности

названных или создания иных органов местного самоуправления, то подобные вопросы оставляются на усмотрение самих муниципальных образований.

Конституционная норма статьи 132 содержит укрупненный перечень полномочий органов местного самоуправления, подавляющее большинство которых вписывается в конструкцию «вопросов местного значения», в решении которых местные органы самостоятельны. К таковым отнесены управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение, исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка. Перечень не является исчерпывающим. К вопросам местного значения, как показывает муниципальная практика, могут быть отнесены и многие другие проблемы, касающиеся обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Вместе с тем, в круг решаемых местными органами вопросов Конституция Российской Федерации допускает включение отдельных государственных полномочий (часть 2 статьи 132), что является объяснимым с точки зрения защиты государства (осуществление воинского учета) или необходимости приближения государственной функции к гражданам (запись актов гражданского состояния). Конституционная норма предусматривает гарантии, защищающие органы местного самоуправления от непосильного бремени делегированных государственных полномочий. Во-первых, каждое полномочие может быть передано местным органам только специальным законом, во-вторых, оно должно быть обеспечено необходимыми материальными и финансовыми средствами.

Конституция устанавливает еще ряд важнейших гарантий права на местное самоуправление:

-необходимость учета мнения населения при изменении границ территории муниципального образования (часть 2 статьи 131);

- компенсацию дополнительных расходов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (статья 133);

- запрет на ограничение прав местного самоуправления и судебную защиту этих прав (статья 133).

Краткий анализ конституционных норм, регулирующих местное самоуправление, показывает, что Конституция Российской Федерации 1993 года не только предопределила единые правовые основы построения и функционирования муниципальной власти на всей территории России, но и, по сути, впервые закрепила иную сущность местного самоуправления. Благодаря этому оно заняло собственную правовую нишу в децентрализованной системе управления государством и сегодня по прошествии двух десятилетий уверенно заявляет о себе как о самостоятельном уровне публичной власти, максимально приближенном к гражданам.