

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Допустить к защите
Директор Ногинского филиала РАНХ и ГС
_____ В. И. Жданов
«___»_____ 2016

ВЫПУСКНАЯ РАБОТА

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА НАРОДОВЛАСТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Слушатель _____ Е. Ф. Мокринская

Научный руководитель:
доцент Ногинского филиала РАНХиГС,
кандидат философских наук, Grand PhD,
заслуженный юрист Московской области

_____ М.Ф.Гацко

**МОСКВА
2016**

Аннотация

В представленной выпускной работе рассматриваются общественные отношения, связанные местным самоуправлением, которое является частью системы народовластия в Российской Федерации.

Цель данной работы состоит в рассмотрении сущности, принципов и форм местного самоуправления. Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие основные задачи:

1) Определяется сущность местного самоуправления;

2) Анализируются принципы местного самоуправления;

3) Рассматриваются формы и принципы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении.

В настоящей выпускной работе учтено состояние правовой базы местного самоуправления на 1 мая 2016 г.

Оглавление

Введение 4
Глава 1. Сущность местного самоуправления 5
§1. Местное самоуправление в системе народовластия 5
§2. Основные тенденции развития местного самоуправления в России 8
Глава 2. Общие принципы организации местного самоуправления 11
§ 1. Организация местного самоуправления в интересах населения 11
§ 2. Самостоятельность местного самоуправления и его взаимодействие с государственной властью 15
§ 3. Многообразие организационных форм местного самоуправления 26
§ 4. Гласность местного самоуправления 32
§ 5. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законность в осуществлении местного самоуправления 37
§ 6. Государственная гарантированность местного самоуправления 39
Глава 3. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении 41
§1. Формы и принципы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении 41
§2. Местный референдум 43
§3. Муниципальные выборы 49
§4. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления 55
§5. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования 59
§6. Сход граждан 60
§7. Правотворческая инициатива граждан 61
§8. Территориальное общественное самоуправление 63
§9. Публичные слушания 66
§10. Собрание и конференция граждан 68
§11. Опрос граждан 70
§12. Обращения граждан в органы местного самоуправления 71
§13. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении 74
Заключение 82
Литература 84

Введение

Существование местного самоуправления является одной из сущностных характеристик конституционного строя в нашей стране. Задачи построения российской государственности на принципах народовластия и свободы могут быть решены только при одновременном упрочении как государства в целом и его органов, так и местного самоуправления. Необходимо создание базового уровня народовластия, наиболее приближенного к населению, каким и является местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Участие граждан в деятельности органов власти - это форма реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида власти, не являющаяся только политическим лозунгом. Вовлечение представителей общества в процессы государственного управления всегда рассматривалось как важнейшая составляющая статуса гражданина.

Законодательством Российской Федерации уже созданы правовые условия для реализации различных форм вовлечения органов местного самоуправления и жителей муниципальных образований в деятельность органов власти. Сегодня жителям муниципальных образований можно открыто проводить собрания, конференции, руководителям органов местного самоуправления встречаться с общественностью, проводить публичные слушания, жителям требовать управленческого консультирования и проведение публичных консультаций, участвовать в проведении общественных экспертиз проектов решений органов власти, переговоров, участвовать в посредничестве при решении споров между предпринимателями и наемными работниками.

В представленной выпускной работе рассматриваются принципы вовлечения граждан в деятельность органов местного самоуправления, сущность местного самоуправления в современной России, раскрываются формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении.

Глава 1.
СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Местное самоуправление в системе народовластия

В настоящее время российское общество решает задачи проведения широкого круга реформ во всех сферах жизни. На повестке дня стоит задача сформировать современное гражданское общество и построить правовое государство. Успешная реализация названных задач будет зависеть от совокупности различных факторов и, в первую очередь, от участия в этих процессах граждан Российской Федерации. Одним из главных условий стабильного развития гражданского общества и правового государства в России является активное участие граждан в общественно-политических процессах, в том числе и на муниципальном уровне.

Конституция России устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12)[1]. Таким образом, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Местное самоуправление - это также и деятельность местных сообществ, и сформированных ими органов по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Границы такой деятельности определяются Конституцией и законами государства.

---

[1] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

В части 1 ст. 1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" конституционное положение о том, что *в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление* дополнено также императивным указанием на то, что *местное самоуправление и осуществляется на всей территории Российской Федерации.* То есть осуществление местного самоуправления является не правом, а обязанностью соответствующих местных сообществ. Это вытекает и из характеристики местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти. Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации *народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления*. В Российской Федерации народ осуществляет свою власть посредством органов публичной власти трех уровней - федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Именно местная (муниципальная) власть является ближайшим уровнем публичной власти к гражданину.

При этом население, даже по своей воле, не вправе упразднять местное самоуправление. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 ноября 2000 г. указал, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основе Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения ряда законов Курской области, в которых предусматривалась возможность для населения муниципального образования посредством проведения референдума отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускалось прекращение осуществления местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. При этом в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами (ст. 3).

Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Как и другие права граждан, права на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", могут быть ограничены исключительно федеральным законом. И сделано это может быть только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации; ч. 3 ст. 3 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Обязанностью федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации является обеспечение государственных гарантий прав населения на осуществление местного самоуправления.

§2. Основные тенденции развития местного самоуправления в России

Практика применения законодательства 90-х гг. XX в. выявила целый ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в России. Это вызвало необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне.

В целях разрешения имеющихся проблем Президентом Российской Федерации в 2002 г. была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Комиссией были подготовлены проекты федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Принятие 6 октября 2003 г. новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" стало значительным этапом в развитии правовых основ местного самоуправления в России. По существу, данный Федеральный закон стал основой проведения широкомасштабной реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Одной из основных задач проводимой в стране реформы федеративных отношений и местного самоуправления было установление такого разграничения полномочий, при котором интересы граждан были бы на первом месте, а публичные услуги были бы максимально доступны для них.

Это позволяет говорить о следующей конструкции взаимоотношений гражданина и всех уровней публичной власти. Вопросы, имеющие общефедеральное значение, естественно, должны решаться федеральными органами

государственной власти. Вопросы, которые требуют концентрации сил и ресурсов (включая финансовые) в субъекте Федерации, должны решаться региональной властью. В первую очередь - это вопросы социальной политики, оказания мер социальной помощи отдельным категориям граждан, проживающих в соответствующих субъектах Российской Федерации. Это относится также и к координации деятельности муниципальных образований и осуществлению межмуниципальных программ в ряде сфер (например, в области физической культуры и спорта). Иными словами, вопросы региональной власти - это те вопросы, где нет необходимости ежедневно опекать гражданина.

И лишь те вопросы, которые непосредственно касаются гражданина в его повседневной жизни, должны решать органы местного самоуправления. Это позволит осуществлять действенный контроль гражданами за предоставлением им публичных услуг.

Необходимо заметить, что в начале проведения муниципальной реформы органы государственной власти субъектов Российской Федерации во многом оказались от нее и их полномочия в сфере местного самоуправления были значительно ограничены. Хотя Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[1] был предусмотрен достаточно большой переходный срок (более двух лет), не все субъекты Российской Федерации оказались готовы к его вступлению в силу в полном объеме с 2006 г.

Поэтому был принят Федеральный закон от 12 октября 2005 г. N 129-ФЗ. Им были внесены изменения в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который вступил в силу с 1 января 2009 г.

Существенное изменение организации деятельности местного самоуправления, предусмотренное новым Федеральным законом, потребовало внесения соответствующих изменений в федеральные законы, регламентиру-

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

ющие деятельность местного самоуправления в смежных отраслях. Это прежде всего касается финансового, налогового, земельного, гражданского законодательства и др. Итогом этой работы должно стать создание достаточной финансово-экономической базы местного самоуправления в Российской Федерации.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривается весьма большое увеличение регламентации отдельных аспектов местного самоуправления муниципальными правовыми актами[1]. Но далеко не все муниципальные образования (особенно небольшие) обладают достаточными возможностями для должной подготовки муниципальных правовых актов. Поэтому со стороны государства необходим комплексный подход к этой проблеме, в том числе особое внимание необходимо уделять обучению и подготовке кадров, финансовому обеспечению. Необходима также здесь и консультационная помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям со стороны федеральных органов государственной власти и научных центров.

Также федеральным и региональным органам государственной власти целесообразно разрабатывать модельные (типовые) муниципальные правовые акты городского округа, муниципального района, поселения. В данных документах в соответствии с требованиями Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", других федеральных и региональных законов должны содержаться необходимые положения по решению вопросов местного значения, оптимизации взаимоотношений органов и должностных лиц местного самоуправления, что будет способствовать более результативному участию населения муниципального образования в решении вопросов местного значения.

---

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

Глава 2.
ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с общим значением термина "принцип" в муниципальном праве под общими принципами организации местного самоуправления можно понимать основополагающие требования, с учетом которых строится его система и деятельность.

В целом законодательство и практика позволяют выделить следующие общие принципы организации местного самоуправления:

1) организация местного самоуправления в интересах населения;

2) самостоятельность местного самоуправления и его взаимодействие с государственной властью;

3) многообразие организационных форм местного самоуправления;

4) гласность местного самоуправления;

5) соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законность в осуществлении местного самоуправления;

6) государственная гарантированность местного самоуправления. Рассмотрим эти принципы подробнее.

§ 1. Организация местного самоуправления в интересах населения

Уже не раз обращалось внимание на то, что весь смысл местного самоуправления состоит в его направленности на реализацию интересов населения.

Принцип организации местного самоуправления в интересах населения так или иначе отражен в законодательстве. В части 2 ст. 1 Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" местное самоуправление определяется как самостоятельное решение населением вопросов местного значения исходя из интере-

сов населения[1]. Развитие этого принципа присутствует во всех организационных формах и способах решения задач, непосредственно приближенных к жителям и насущных для каждого человека.

Учету интересов населения и обеспечению прав жителей в решении вопросов местного значения служит и сама территориальная организация местного самоуправления. Так, при определении территориального состава низового звена муниципальных образований, т.е. поселений, законодатель исходит из постулата, что в состав поселения входит не только территория, обозначенная межевыми знаками населенных пунктов, но и прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, а также рекреационные земли и земли для развития поселения. То есть муниципальное образование должно иметь не только жителей, но и те материальные объекты, которые являются необходимой частью жизнеобеспечения населения.

Учет интересов граждан проявляется и в том, что размеры территории муниципального образования должны быть такими, чтобы населению не было затруднительно реализовывать свое право на осуществление местного самоуправления. Если по общему правилу Федерального закона 2003 г. статусом сельского поселения как вида муниципального образования наделяется населенный пункт с численностью населения более тысячи человек (ч. 6 ст. 11), то в интересах населения, с учетом его плотности и доступности территории поселения, статусом сельского поселения может наделяться сельский населенный пункт с населением и менее тысячи человек (ч. 8 ст. 11)[2].

Границы сельского поселения как муниципального образования, в состав которого входят два и более населенных пунктов, в интересах населения устанавливаются таким образом, чтобы житель любого населенного пункта мог пешком в течение рабочего дня добраться до административного центра

---

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

[2] Там же.

поселения и вернуться обратно. Границы и размеры муниципального района должны быть таковы, чтобы житель поселения в течение дня мог бы, но уже на транспорте, добраться до административного центра района и вернуться домой.

Изменение границ и преобразование муниципальных единиц также должно происходить в интересах населения и с учетом его мнения. В ст. 12 и 13 Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" население стоит на первом месте в перечне инициаторов изменения границ и преобразования муниципального образования. Но даже в тех случаях, когда инициатива изменения границ муниципального образования принадлежит органам местного самоуправления или государственной власти, учет мнения населения по поводу будущих территориальных изменений является необходимой процедурой - посредством голосования на референдуме или сходе жителей и лишь в некоторых случаях заменяется выражением своего мнения представительным органом местного самоуправления.

Не менее очевидно проявление принципа учета и приоритета интересов присутствует в формах непосредственной демократии на муниципальном уровне. В первую очередь это определяется значительным увеличением в Федеральном законе 2003 г. способов непосредственного решения населением вопросов местного значения, а также участия жителей в осуществлении местного самоуправления - местные референдумы, муниципальные выборы, опросы населения, собрания и сходы граждан и др. Кроме того, Закон вводит как обязательный институт отзыва депутатов и других выборных лиц, что призвано повысить роль населения в реализации контрольной функции в отношении деятельности представительных и иных выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Это, в свою очередь, предполагает повышение их ответственности и стремление в большей мере учитывать интересы своих избирателей, как и всего населения муниципального образова-

ния[1].

На повышение роли принципа учета интересов населения направлено установление института публичных слушаний. Теперь органы местного самоуправления без предварительного обсуждения на собраниях граждан не могут решать многие важные для них вопросы - особенно проект местного бюджета, отчет о его исполнении, проект устава муниципального образования, проекты планов и программ его развития, вопросы преобразования муниципальной единицы.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 131) гласит, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно[2]. Следовательно, в решении данного вопроса население учитывает свои интересы. Естественно, совсем не обязательно утверждать подобную структуру непременно местным референдумом. Система органов и должностных лиц местного самоуправления в интересах населения может быть определена в своих главных чертах законом. Федеральный закон 2003 г. предусматривает непосредственное участие населения в решении вопросов структуры органов местного самоуправления, особенно для вновь образованных муниципальных образований.

Важное значение для общего учета интересов населения, равно как и для удовлетворения личной заинтересованности жителей в местных решениях, имеет практика формирования различных общественных, совещательных, рекомендательных, консультативных советов, комитетов и комиссий при органах местного самоуправления. Опора на общественность позволяет приблизить муниципальную власть к населению, одновременно в более полной мере учитывать общественное мнение в своей деятельности. Кроме того, в названных общественных органах зачастую могут быть представлены интересы наименее защищенных слоев населения (советы ветеранов, комитеты молодежи и др.).

---

[1] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

[2] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

§ 2. Самостоятельность местного самоуправления и его взаимодействие с государственной властью

В предшествующей главе уже говорилось о том, что одним из элементов государственной политики по отношению к местному самоуправлению в Российской Федерации является учет самостоятельности местного самоуправления. Принцип самостоятельности провозглашен на конституционном уровне. Не повторяясь, отметим, что в гл. 8 "Местное самоуправление" Конституции РФ, состоящей из четырех статей, три статьи содержат термин "самостоятельное" и производные от него слова: в ст. 130 говорится, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, включая владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; в ст. 131 закреплено право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления; согласно ст. 132 органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Но высшая степень самостоятельности местного самоуправления, хотя и без употребления данного термина, вне всякого сомнения, подразумевается в третьем предложении ст. 12 Конституции РФ: "Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти"[1].

Попытки реализовать названные и некоторые другие положения Конституции РФ, касающиеся самостоятельности местного самоуправления, на практике показали, что отношение к муниципальной власти как к чему-то абсолютно автономному, изолированному и независимому порождает не всегда положительный эффект.

---

[1] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

Частично эта проблема затрагивалась в учебнике при рассмотрении взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти, а также основ государственной политики, адресованной к местному самоуправлению. Не повторяясь, отметим, что наиболее негативные последствия однозначного и прямолинейного подхода к пониманию конституционных норм относительно самостоятельности выразились в том, что руководство муниципальных образований стало трактовать самостоятельность местного самоуправления исключительно как свое право на деятельность, независимую от органов государственной власти и далеко не всегда учитывающую интересы субъекта РФ, государства в целом; зачастую это приводило к элементарному пренебрежению к нормам законодательства, масштабному увеличению коррупции на муниципальном уровне.

Коррупционные начала проникли и во взаимодействие с органами государственной власти - вместо построенных на нормах права и цивилизованных отношений стали развиваться различные завуалированные формы подчиненности органов местного самоуправления государственным органам, основанные на косвенном руководстве, корыстном угодничестве.

Одновременно усилились авторитарные начала в деятельности местных властей и, как следствие, произошла трансформация хорошей задумки о самоуправлении населения в самоуправство местных чиновников.

Печальный опыт реализации гипертрофированного представления о самостоятельности местного самоуправления, который выявляем при применения Федерального закона 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", позволил сделать определенные выводы: неограниченная самостоятельность местного самоуправления не имеет ничего общего с муниципальной демократией.

В Федеральном законе 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предпринята попытка разумного и легитимного упорядочения самостоятельности местного самоуправления.

Позицию федерального законодателя при установлении характера самостоятельности местного самоуправления можно сформулировать в нескольких тезисах.

Во-первых, объем самостоятельности местного самоуправления должен определяться в соответствии со вторым предложением ст. 12 Конституции РФ: "Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно"[1]. Таким образом, самостоятельность местного самоуправления должна соотноситься с его полномочиями в рамках предметов ведения и быть достаточной для выполнения этих полномочий; в свою очередь, полномочия и их реализация служат обеспечению самостоятельности местного самоуправления.

Во-вторых, самостоятельность в определении организационных форм местного самоуправления может иметь место только в той части, где присутствуют его особенности, причем любого свойства - исторические, национальные, географические, демографические и т.п.

В определенной мере это положение применимо и к вопросу о способах реализации полномочий местного самоуправления.

В-третьих, соблюдение приоритетов населения муниципального образования, в том числе и в вопросах самостоятельности, не должно вести к местничеству, отгораживанию местного самоуправления от интересов государства, большего по размерам территориального образования, куда входит муниципальная единица, к ущемлению интересов жителей других поселений. Системообразующий фактор для объединения и определения последовательности учета обозначенных условий состоит в том, что надо четко представлять: местное самоуправление является неотъемлемым элементом в системе публичной власти России, предполагающем наличие взаимодействия, координации и соподчиненности в зависимости от места во властной иерархии.

---

[1] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

Что же касается собственно самостоятельности местного самоуправления, то в пределах необходимой достаточности в Федеральном законе 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" она присутствует и в формах непосредственной демократии, и в организации местного самоуправления, и в его полномочиях.

Так, Законом закреплено право жителей лично участвовать во всех формах непосредственной демократии, отраженных в данном Законе, а кроме того, и в иных формах - при условии, что это не будет противоречить законодательству (ст. 33). В частности, такие формы могут применяться в виде наказов избирателей выборным лицам, заслушивания их отчетов о проделанной работе, выражения недоверия не только выборным, но и муниципальным служащим определенного уровня.

Самостоятельность местного самоуправления вполне очевидна, когда речь идет об органах местного самоуправления. Согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона 2003 г. порядок формирования, полномочия и их срок, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы их организации и деятельности определяются уставом муниципального образования. То, что в Законе в качестве обязательных в системе органов и должностных лиц предусмотрены по общему правилу представительный орган, глава муниципального образования, местная администрации и ее глава, продиктовано как раз тем фактом, что их наличие не зависит от местных особенностей[1].

Самостоятельность в зависимости от местных традиций и условий проявляется в способах избрания депутатов представительных органов муниципальных образований - по одномандатным или многомандатным округам; в отказе от прямых выборов и делегировании в представительный орган муниципального района глав поселений, входящих в состав муниципального райо-

[1] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

на, депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения нормой представительства (п. 1 ч. 4 ст. 35 Закона). Самостоятельно определяется порядок замещения должности главы муниципального образования - избирается он населением непосредственно или представительным органом муниципального образования. То же можно сказать о замещении должности главы местной администрации и вариантах сочетания должностей: главы муниципального образования - председателя представительного органа или главы муниципального образования - главы местной администрации. Разумеется, что в пользу самостоятельности говорит норма ч. 5 ст. 34 Закона, предусматривающая возможность определения структуры органов местного самоуправления населением на референдуме или сходе, если речь идет о создании нового муниципального образования на межселенной территории или о преобразовании существующего муниципального образования.

Достаточно четко самостоятельность местного самоуправления определена в сфере муниципальной собственности. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью. Они могут передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления других муниципальных образований, совершать с имуществом сделки, предусмотренные законодательством. Порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом определяется представительным органом или населением самостоятельно на сходе.

Муниципальные образования, за исключением внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга, самостоятельно определяют источники доходной части местного бюджета в части собственных доходов. Все муниципальные образования самостоятельно формируют, утверждают и исполняют свой бюджет. Многие другие вопросы местного

значения, и не только те, что закреплены в гл. 3 Федерального закона 2003 г., решаются органами местного самоуправления и непосредственно жителями муниципального образования самостоятельно.

Что касается взаимодействия местного самоуправления с государственной властью, общие линии такого взаимодействия известны, о них говорилось в предшествующих главах учебника. Более насущной является другой аспект проблемы - как конкретно строить такое взаимодействие?

В федеральном законодательстве это взаимодействие не получило должного развития. Если исходить из очевидной позиции, что взаимодействие - это когда есть сотрудничество, система взаимной помощи, взаимной поддержки*(135), то в Федеральном законе 2003 г. механизмов сотрудничества на основе добровольности и взаимной договоренности для обоюдной выгоды не наблюдается.

Содержащиеся в правовых нормах предписания о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и о временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления позволяют говорить не о взаимодействии в общепринятом смысле, а об исполнении или не исполнении определенных полномочий по воле извне. А решение вопросов муниципального уровня органами государственной власти не только не предполагает элемента взаимного согласия, но и рассматривается законодателем в качестве меры ответственности не просто муниципального образования, но и его жителей, которые в определенной мере ограничиваются в праве на местное самоуправление.

На федеральном уровне пока не принят закон о принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, хотя о необходимости такого акта давно идет речь. В ряде субъектов РФ подобные законы приняты. Но сложность состоит в том, что при отсутствии соответствующего федерального закона трудно решать аналогичные вопросы на уровне субъектов РФ.

Кроме того, недавно появилась еще одна проблема, непосредственно относящаяся к сфере взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти и передаче полномочий последних муниципальному уровню. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" масштабно решает вопросы передачи в ведение субъектов РФ многих полномочий, находящихся в ведении Российской Федерации. При этом в Законе используется формулировка: "Полномочия Российской Федерации в области... (следует указание на сферу), переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ". Следовательно, соответствующие полномочия все-таки остаются полномочиями Российской Федерации. Но отсюда возникают вопросы: вправе ли органы государственной власти Российской Федерации передавать соответствующие государственные полномочия органам местного самоуправления в ведение или для осуществления, если осуществление этих полномочий Федеральным законом поручено органам государственной власти субъектов РФ?

Таким образом, принцип сочетания самостоятельности местного самоуправления и его взаимодействия с государственной властью должен получить необходимое закрепление и развитие на всех уровнях нормативного регулирования по мере развития публично-властных отношений в нашей стране.

Пока же на федеральном уровне в качестве примера закрепления такого взаимодействия следует привести Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 12 августа 2004 г. N 410 (с изм. и доп.). Применительно к местному самоуправлению в соответствии с Правилами налоговые органы с 1 января 2006 г. представляют в финансовые органы каждого муниципального образования информацию о начислениях и

уплаченных суммах по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами, а также о суммах задолженности, недоимки, отсроченных (просроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию соответствующих налогов, сборов, пеней и штрафов. С 2007 г. налоговые органы представляют сведения о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим доходы местных бюджетов, не только финансовым органам субъектов РФ (в целом по субъекту и по муниципальным образованиям), но и финансовым органам местных администраций - по муниципальным образованиям (в том числе по финансовым органам муниципальных районов - по поселениям). В свою очередь, финансовые органы местных администраций подают в налоговые органы информацию о предоставленных налоговых льготах по категориям налогоплательщиков, а также о территориальном составе муниципальных образований, включая поселения.

На уровне субъектов РФ принцип взаимодействия государственной власти и местного самоуправления получил более широкое распространение, нежели на уровне федеральном. Ряд субъектов принял законы о принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, относящимися к ведению субъектов РФ.

Во многих регионах получили нормативное закрепление различные формы и способы совместного решения общих для государственной власти и местного самоуправления задач. В этих целях созданы различные консультативно-совещательные органы при законодательных собраниях и главах исполнительной власти субъектов РФ.

Так, в Калужской области в 2002 г. создан Консультативный совет Законодательного Собрания Калужской области и представительных органов местного самоуправления Калужской области. Постановлением Законодательного Собрания от 19 сентября 2002 г. утверждено Положение о совете. Его основная задача - организация взаимодействия Законодательного Собрания с представительными органами местного самоуправления в осуществле-

нии правотворческих, контрольных и иных функций. В состав Консультативного совета входят Председатель Законодательного Собрания области и его заместитель, по одному представителю от постоянных комиссий Законодательного Собрания и по одному депутату от каждого из представительных органов муниципальных образований области.

В этой же области создан еще один консультативный орган - Консультативный совет глав муниципальных образований области, он призван обеспечивать взаимодействие в исполнительно-распорядительной сфере. Положение о совете утверждено постановлением губернатора Калужской области от 16 апреля 2003 г. Основной целью создания совета являются разработка и осуществление общих для области задач социально-экономического развития, координация и взаимодействие исполнительных органов государственной власти Калужской области и органов местного самоуправления. Совет готовит предложения и рекомендации по вопросам координации и взаимодействия Правительства области, его департаментов, федеральных служб, расположенных на территории области, с органами местного самоуправления. В состав совета входят губернатор области, его заместители и главы муниципальных образований.

В Архангельской области действует Совет руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований области. Положение о нем утверждено постановлением главы администрации Архангельской области от 11 марта 1998 г. Основные задачи Совета: координация действий органов государственной власти и местного самоуправления; обеспечение сбалансированного учета интересов муниципальных образований при подготовке областных правовых актов; разработка согласованного подхода по вопросам межбюджетных отношений и механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; подготовка предложений по совершенствованию административно-территориального устройства области и установлению границ муниципальных образований. Членами Совета являются глава администрации области, его заместители, на-

чальник отдела организационной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления, а также главы муниципальных образований и председатели представительных органов муниципальных образований.

Взаимодействие исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Карелия обеспечивает Совет Республики (Совет глав местного самоуправления), Положение о котором утверждено Указом главы Республики Карелия от 24 июля 2002 г. Основное назначение Совета: содействие развитию местного самоуправления; урегулирование разногласий между органами государственной власти и муниципальных образований; обсуждение проектов нормативных актов местного самоуправления по вопросам размещения трудовых ресурсов на территории республики, рассмотрении вопросов экономической основы местного самоуправления и др. Членами Совета являются глава Республики Карелия и главы муниципальных образований.

Помимо консультативно-совещательных органов общего назначения в некоторых субъектах РФ образованы органы, призванные заниматься спецификой отдельных уровней местного самоуправления. Так, в Ивановской области особое внимание уделено обеспечению взаимодействия государственных органов с муниципальными образованиями низового уровня. Для этого создано постоянно действующее Совещание глав сельских и поселковых администраций муниципальных образований области. Постановлением Администрации Ивановской области от 16 октября 2002 г. утверждено Положение об этом Совещании. В состав Совещания входят представители населения сел и поселков, назначаемые управлением государственной службы и организационной работы Администрации Ивановской области по представлению глав соответствующих муниципальных образований при наличии согласия губернатора области. Цели и задачи Совещания: содействие реализации программ развития местного самоуправления; решение проблем деятельности сельских и поселковых администраций; изучение, обобщение и распространение опыта их работы.

В некоторых субъектах РФ создаются совещательные органы специально для рассмотрения вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Так, согласно Положению о совете при губернаторе Астраханской области по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Астраханской области и органами местного самоуправления, утвержденному постановлением губернатора от 1 марта 2004 г., названный Совет создан в целях разработки и внесения предложений и рекомендаций губернатору по вопросам разграничения полномочий и предметов ведения между различными уровнями власти. Он обеспечивает взаимодействие федеральных органов, расположенных на территории области, органов исполнительной власти Астраханской области и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и заключением договоров и соглашений о разграничении полномочий. Совет участвует в разработке проектов нормативных правовых актов в указанной сфере. В состав Совета наряду с главами муниципальных образований входят губернатор области, его заместители и руководители подразделений областного Правительства и Думы Астраханской области, включая начальника управления по организационной работе и взаимодействию с органами местного самоуправления аппарата губернатора области и председателя комитета Думы по бюджетно-финансовой и экономической политике.

Конечно, создание совещательных органов является непременным атрибутом взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти. Дело ведь не в наличии различных советов, а в реальном сотрудничестве этих органов. Такого рода вопросам и посвящены зачастую региональные акты. Так, в постановлении губернатора Амурской области от 2 февраля 2004 г. "О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с потребительской кооперацией Амурской области в вопросах решения социальных проблем сельских жителей" сформулирова-

ны рекомендации органам местного самоуправления и предписания органам исполнительной власти области, предусматривающие заключение договоров органами государственной власти, местного самоуправления и предприятиями потребительской кооперации области с целью увеличения рабочих мест для жителей сельской местности, создания магазинов для ветеранов и малообеспеченного населения, предоставления льготных тарифов на электроэнергию для предприятий по переработке сельхозпродукции и т.д.

§ 3. Многообразие организационных форм местного самоуправления

Принцип многообразия организационных форм местного самоуправления также относится к числу исходных при его осуществлении и предполагает определенный простор для населения в выборе институтов выражения своих интересов на муниципальном уровне, а для законодателя - возможность отражения этих институтов в нормативно-правовых предписаниях.

С принятием Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" содержание данного принципа претерпело значительные изменения. По Закону 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" многообразие имело практически безграничный характер[1]. Это обернулось не столько самостоятельностью населения в выборе организационных форм местного самоуправления, сколько породило "неопределенность, расплывчатость его статуса, неоправданную пестроту его организационных форм и территориального устройства".

Применительно к территориальной организации неопределенность прежнего Закона проявилась в наибольшей степени. Согласно его ст. 12 территориями муниципальных образований могли являться города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы) и т.д. Населе-

[1] См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (утратил силу с 1 января 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995 г., N 35, ст. 3506.

ние городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. При этом Закон не разграничивал категории "поселение" и "населенный пункт", что предполагало возможность создания в каждом населенном пункте самостоятельного муниципального образования.

Сквозное перечисление в Законе административно-территориальных единиц и населенных пунктов не позволило представить, каким - с точки зрения одноуровневости или многоуровневости - должно быть местное самоуправление в России. По смыслу Закона оно могло доходить от одного до трех уровней: первый уровень - отдельный населенный пункт (город, поселок, село); второй уровень - несколько населенных пунктов в различных сочетаниях (город и сельские населенные пункты, несколько сельских населенных пунктов, т.е. сельский округ, несколько городов); третий уровень - район, включающий в себя муниципальное образование как первого, так и второго уровней.

Такое многообразие форм территориальной организации местного самоуправления потенциально порождало вполне определенные проблемы, в частности - как эффективно разграничить и распределить между разными уровнями муниципальных образований имущество, источники доходной части бюджета и полномочия в целом. Наличие многоуровневого местного самоуправления, да еще при условии невозможности подчиненности одного муниципального образования другому, крайне нежелательно.

Федеральный закон 2003 г. устранил неопределенность и пестроту в территориальной организации местного самоуправления и вместе с тем сохранил многообразие территориальных форм. Основными критериями при определении территориального состава муниципального образования по этому Закону выступают масштабы территории, численность населения, наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, а для сельских поселений - еще и плотность населения.

В нынешнем многообразии форм территориальной построения местно-

го самоуправления нет прежней "безбрежности". По Закону 2003 г. предусмотрено пять видов муниципальных образований - сельские поселения, городские поселения, муниципальный район, городской округ и внутригородская территория города федерального значения.

Укладывается ли территориальное многообразие местного самоуправления в рамки названных единиц? В целом да, если учесть, что главными единицами территориального деления субъектов РФ являются районы и не входящие в районы города (теперь они называются городскими округами), а в районы входят сельские и городские территории (получившие в Законе наименование сельских и городских поселений).

Конечно, в связи с принципом многообразия применительно к территориальному построению и наименованию муниципальных единиц есть вопросы, и это в целом нормально. Например, не следует ли вернуться к термину царского периода "волость" - вместо не очень ясного "сельское поселение" (волость - территория с несколькими населенными пунктами, а понятие "сельское поселение" вводит в заблуждение - это могут быть по Закону и один населенный пункт, и несколько населенных пунктов, входящих в сельское поселение, а слово "поселение" издавна ассоциируется с одним населенным пунктом). Точно так же возникает вопрос: не стоило бы в сельской местности вместо понятия "муниципальный район" вернуться к дореволюционному "уезд"? Тем более что слово "район" имеет так много значений, что применительно к местному самоуправлению никакой специфики не обозначает.

К проблеме территориального многообразия имеет отношение еще один вопрос, сейчас активно обсуждаемый: почему законодатель отказался от того, чтобы районы в больших городах тоже были муниципальными единицами, оставил данную характеристику только для городов федерального значения? Быть может, что в будущем палитра муниципальных образований пополнится.

Значительные изменения в сторону увеличения многообразия по Федеральному закону 2003 г. получили формы непосредственной демократии на

муниципальном уровне. Если по Закону 1995 г. их было пять, то в Законе 2003 г. налицо двукратное увеличение. Кроме того, в новом Законе институт непосредственной демократии разделен на две части - формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В первом случае речь идет о формах, которые позволяют непосредственно жителям принимать окончательные и обязательные к исполнению решения. В числе таких форм следует назвать муниципальные выборы, местный референдум, голосование по отзыву депутата или выборного лица местного самоуправления, голосование по вопросу об изменении границ муниципального образования, если речь идет о разделении поселения или объединении двух или более поселений, голосование об изменении статуса городского поселения или городского округа. По Закону 2003 г. изменился характер схода жителей. Теперь на сходе могут принимать решения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Во втором случае следует говорить о формах, которые позволяют жителям обсуждать вопросы местного значения, получать информацию о том, что происходит в муниципальном образовании, выражать свое мнение по тому или иному поводу и т.п. Речь идет о голосовании по вопросам изменения границ в случае разделения муниципального района или об объединении двух или более муниципальных районов, о правотворческой инициативе граждан, публичных слушаниях, собраниях и конференциях, об опросах жителей, обращениях граждан в органы местного самоуправления. Что касается территориального общественного самоуправления как формы участия населения в решении вопросов местного значения, то здесь одна и та же форма, например собрание, может применяться для принятия разных по юридической силе решений в зависимости от характера решаемого вопроса и от того, каким образом данные отношения регламентируются в уставе территориального общественного самоуправления.

Принцип многообразия организационных форм местного самоуправле-

ния в значительной мере проявляется и собственно в системе органов и должностных лиц муниципального образования, соответственно в порядке их формирования и замещения должностей. В части регулирования отношений, касающихся органов и должностных лиц муниципального образования, в Федеральном законе 2003 г. произошли кардинальные изменения.

В Федеральном законе 1995 г. многообразие в данной сфере было фактически безграничным в том смысле, что муниципальное образование самостоятельно в своем уставе определяло структуру органов и должностных лиц, их наименование и статус. В этом Законе говорилось об обязательности наличия выборных органов (ст. 14 ч. 1), но в ст. 15 допускалась возможность осуществления полномочий представительных органов в отдельных поселениях собраниями (сходами) граждан. Наименования представительных органов являли собой образец пестроты и даже в границах одного субъекта РФ достигали десятка вариантов - совет депутатов, совет народных депутатов, муниципальное собрание, городское (районное) собрание депутатов, муниципалитет и т.д. Наличие должности главы муниципального образования оставлялось на усмотрение муниципального образования, а местная администрация была отнесена к категории "иных органов местного самоуправления", вроде бы не обязательных к формированию[1].

В Законе 2003 г. явно просматривается ограничение полномочий муниципального образования в определении системы органов и должностных лиц местного самоуправления. Но все-таки места для реализации принципа многообразия организационных форм осталось вполне достаточно.

Обязательными к созданию в каждом муниципальном образовании по Закону 2003 г. являются представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация. По усмотрению муниципального образования создается контрольный орган и другие органы местного самоуправления. При этом допускаются варианты порядка формирования и замещения

[1] См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (утратил силу с 1 января 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995 г., N 35, ст. 3506.

ключевых подразделений.

Применительно к представительному органу следует сказать, что в муниципальном образовании с числом избирателей менее 100 человек таковой не создается, а его полномочия реализуются сходом жителей. Возможны разные способы избрания депутатов представительного органа. Они могут избираться по одномандатным, многомандатным округам и по спискам, а также в сочетании этих способов. Представительный орган муниципального района может формироваться даже в порядке делегирования в его состав глав муниципальных образований и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав района.

Многообразие организационных форм в рамках представительного органа проявляется в наличии в его системе различного рода постоянных комиссий, комитетов, групп и иных подразделений. Наименование представительного органа, как и местной администрации, определяется законом субъекта РФ.

В порядке замещения должности главы муниципального образования тоже допускаются варианты. Он может избираться как населением непосредственно, так и представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания главы муниципального образования населением он может либо входить в представительный орган, либо возглавлять местную администрацию. Но при формировании представительного органа муниципального района в порядке делегирования глава автоматически становится председателем представительного органа. В муниципальном образовании с числом жителей менее тысячи человек глава муниципального образования может сочетать все ключевые должности.

Глава местной администрации может быть как главой муниципального образования, так и лицом, принимаемым по контракту на конкурсной основе. При этом условия контракта и отчасти порядок прохождения конкурса на должность главы местной администрации поселений отличаются от предусмотренного в Федеральном законе 2003 г. для главы местной администра-

ции муниципального района и городского округа.

Структура самой администрации муниципального образования самостоятельно определяется представительным органом по представлению главы местной администрации и являет собой действительное многообразие с точки зрения наименования подразделений, их количества, числа работников и т.д. Принцип многообразия организационных форм местного самоуправления также проявляется в создании и деятельности самых разных по порядку формирования, составу, сферам приложения усилий совещательных, координационных, консультативных органов при органах муниципального образования, их подразделениях и должностных лицах.

§ 4. Гласность местного самоуправления

Принцип гласности в организации местного самоуправления, в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления заключается в полной ее открытости, в обеспечении населения, информацией о том, что происходит в муниципальном образовании. Это подразумевает прозрачность деятельности органов местного самоуправления, освещение ее различных печатных и электронных (телевидение, радио, Интернет и др.) средствах массовой информации (СМИ), так же как и участия населения в работе органов местного самоуправления, институтах непосредственной демократии на муниципальном уровне и т.п.

Право на информацию и обладание ею - одно из гарантий реальной связи населения и местного самоуправления, участия граждан в муниципальной жизни, т.е. в этом плане право на информацию является одной из предпосылок возможного осуществления права граждан на местное самоуправление. В соответствии с Конституцией РФ и ч. 3 ст. 3 Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой

это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следовательно, только теми же причинами может быть ограничена гласность местного самоуправления и информирование о нем населения и общественности.

В Федеральном законе 2003 г. слово "гласность" вообще не принимается, да и о том, что органы и должностные лица местного самоуправления обязаны информировать население и общественность о своей деятельности, собственно, как и обо всем, что происходит на территории муниципального образования, прямо не сказано. В Законе слово "информирование" используется два-три раза: раскрывая вопросы местного значения, в их перечне названы осуществление полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов; а еще сказано, что для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

Это, конечно, не значит, что открытость местного самоуправления недооценивается законодателем. Так, среди полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения Законом называет учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации. Закон позволяет иметь в собственности имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов,

иной официальной информации. Закон также говорит о том, что органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

Но, конечно, Федеральный закон 2003 г. может быть дополнен более обстоятельными нормами относительно информирования о муниципальной жизни. При этом следует также более четко сказать об основаниях ограничения соответствующей информации. Так, если говорить о муниципальных правовых актах, то они не могут стать достоянием гласности только в том случае, если содержат сведения, распространение которых ограничено федеральным законом. Другие основания для ограничения права на информацию, как то: соображения нецелеобразности, экономии материальных и финансовых средств - не могут быть признаны правомерными. При отсутствии возможности опубликовать в печати документ, обязательный к опубликованию, по причине отсутствии денег или производственной базы, Закон позволяет воспользоваться категорией "обнародование", что предполагает возможность довести содержание муниципального правового акта до сведения населения посредством информационных стендов, кабельного телевидения, местного радио и т.п.

Наибольшее выражение принцип гласности получает в формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В отношении части институтов непосредственной демократии Федеральный закон 2003 г. содержит небольшое число норм, зато важную роль играет специальное законодательство. Например, применительно к местным референдумам и выборам в Федеральном законе 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" содержится несколько десятков норм, суть которых заключается в разнообразном обеспечении принципа гласности при использовании данного демократического института на муниципальном уровне.

В отношении других институтов непосредственной демократии Федеральный закон 2003 г., отражая процедуры их использования, способы уча-

стия населения, учитывает и последние требования, так или иначе гарантирующие гласность и открытость соответствующих действий. Например, при голосовании об отзыве депутата, члена выборного органа или выборного лица местного самоуправления согласно ч. 2 ст. 24 Закона 2003 г. обязательным является судебное решение о наличии в действии или бездействии отзываемого лица противоправности. Это решение, безусловно, подлежит обнародованию, поскольку подтверждает наличие оснований для отзыва и тем самым дает гражданам существенную информацию, влияющую на их выбор. Закон закрепляет право "кандидата на отзыв" огласить перед избирателями свои доводы по поводу обстоятельств, послуживших основаниями для отзыва. В рамках ситуации, предшествующей голосованию по отзыву, также предполагается возможность обнародовать относящиеся к делу факты как для защиты отзываемого лица, так и для доказательства обоснованности возбуждения вопроса об отзыве. Конечно, другие вопросы процедуры отзыва, включая адреса и графики работы комиссий по проведению отзыва и тем более результаты голосования по отзыву, непременно доводятся до сведения населения муниципального образования.

Проведение голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования должно основываться на положениях законодательства о местном референдуме, с учетом особенностей решаемых вопросов. Эти особенности, в частности, включают возможность выдвижения соответствующей инициативы о проведении референдума органами государственной власти, а также проведение схода жителей вместо референдума. Результаты голосования как на сходе, так и на референдуме и принятые по этим результатам решения, в том числе органов государственной власти в соответствии с ч. 7 ст. 24 Федерального закона 2003 г., подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Одно из основных назначений такой формы участия населения в местном самоуправлении как собрания жителей согласно ч. 1 ст. 29 Федерального закона 2003 г. заключается именно в информировании населении о деятель-

ности органов и должностных лиц местного самоуправления. Более того, обсуждение на собраниях вопросов местного значения также является одним из способов получения сведений о происходящем на территории муниципального образования. По Закону 2003 г. такое же назначение имеют конференции жителей, поскольку участники конференции выступают в качестве делегатов, избранных на собрании и выполняющих тождественные функции. Итоги собраний и конференций подлежат официальному опубликованию (обнародованию)[1].

Другие формы участия населения в решении вопросов местного значения, предусмотренные Федеральным законом и муниципальными правовыми актами, также не остались за пределами действия принципа гласности. Согласно Закону решения, принятые в результате схода, правотворческой инициативы, публичных слушаний, подлежат опубликованию (обнародованию). Правовые акты, устанавливающие институт отчетов выборных лиц перед избирателями или возможность дачи им наказов, в обязательном порядке закрепляют правила о необходимости информировать жителей о результатах отчета или выполнения принятых наказов.

Проявление принципа гласности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления вполне очевидно. В законодательстве и муниципальных правовых актах закрепляются разные механизмы обеспечения этого принципа и способы получения жителями муниципального образования информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

В уставах муниципальных образований и регламентах органов местного самоуправления, в первую очередь представительного органа, закрепляются нормы о возможности присутствия жителей на заседаниях органов и их подразделений. При этом присутствовать можно как лично, так и в качестве представителя от инициативной группы, территориальной общины и т.п. При

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

рассмотрении проекта муниципального правового акта, предложенного в рамках правотворческой инициативы жителей, соответствующий орган обязан обеспечить возможность присутствия инициаторов принятия проекта акта при его рассмотрении. Основаниями для ограничения или запрета присутствия жителей могут быть организационно-технические причины, т.е. отсутствие мест в помещении или проведение закрытого заседания органа местного самоуправления по соображениям обеспечения секретности, безопасности, общественной нравственности и т.д.

В законах субъектов РФ о статусе депутатов и выборных должностных лицах местного самоуправления предусмотрена обязанность указанных выборных лиц периодически информировать население о своей деятельности, а в ряде актов говорится об обязанности отчитываться перед избирателями. Депутаты и другие лица также информируют жителей о работе представительного органа в целом и его подразделений - постоянных и временных комиссий, групп, фракций - о деятельности местной администрации и пр.

Неотъемлемым условием работы депутатов и должностных лиц местного самоуправления является организация и проведение приема жителей. Помимо обратной связи депутатов, выборных лиц и муниципальных служащих с населением в рамках проведения приемов, когда работники органов местного самоуправления получают сведения о проблемах, волнующих жителей, последние могут получить интересующую их информацию.

§ 5. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законность в осуществлении местного самоуправления

Принцип законности для местного самоуправления, как и для всей публичной власти и для системы общественных отношений в целом в Российской Федерации, является неотъемлемым началом организации и осуществления местного самоуправления. Но если субъекты правовых отношений, не являющиеся публичными институтами, в большей мере занимаются исполне-

нием права, т.е. должны четко и неуклонно выполнять предписания правовых норм, и это в первую очередь относится к жителям муниципального образования, то органы и должностные лица местного самоуправления, в той или иной мере наделенные полномочиями по обеспечению правопорядка на подведомственной территории, обязаны в пределах этих полномочий обеспечивать права, свободы, законные интересы человека и гражданина, всех физических и юридических лиц. Вместе с тем эти органы и должностные лица сами должны неуклонно исполнять и применять в своей деятельности предписания актов государственной власти и муниципальных правовых актов.

Для реализации принципа законности, обеспечения прав и свобод на муниципальном уровне в системе органов местного самоуправления создаются правоохранительные органы, основное назначение которых - обеспечение правового порядка. В число таких подразделений следует отнести юридические отделы и управления местной администрации, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и органы опеки и попечительства, муниципальную милицию и т.п.

В органах местного самоуправления общей компетенции правоохранительная функция занимает важное место. В регламентах представительных органов, положениях о местных администрациях, положениях о порядке рассмотрения обращений жителей непременно содержатся нормы о необходимости приема жителей, организации приема, учета и рассмотрения жалоб и иных обращений жителей. В муниципальных правовых актах закрепляется обязанность депутатов и должностных лиц проводить регулярный прием населения. Все эти мероприятия направлены в том числе и на охрану прав и свобод человека. Значительную роль в деле обеспечения законности на муниципальном уровне играют судебный контроль и прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

§ 6. Государственная гарантированность местного самоуправления

Принцип государственной гарантированности в виде системы способов обеспечения функционирования местного самоуправления широко закреплен в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов. В самом общем виде гарантии представлены в ст. 12 Конституции РФ: в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление[1]. В гл. 8 Конституции РФ обозначены наиболее важные направления и способы обеспечения местного самоуправления, включая самостоятельное решение населением вопросов местного значения, организационную самостоятельность, самостоятельность в пользовании, владении и распоряжении муниципальной собственностью. Кроме того, на конституционном уровне местному самоуправлению гарантируется возмещение расходов, возникших по вине органов государственной власти, а также запрещено произвольное ограничение прав местного самоуправления. Все это базируется на гарантии, сформулированной как право на судебную защиту местного самоуправления от каких бы то ни было неправомерных посягательств.

Конституционные положения конкретизируются в текущем законодательстве, и в первую очередь в Федеральном законе 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Уже в ч. 1 ст. 1 этот Закон провозглашает местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, которое признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. В последующих статьях это принципиальное указание развивается применительно к общим положениям Закона и конкретным направлениям реализации права жителей на местное самоуправление. В ч. 3 ст. 3 Закона приводится закрытый перечень оснований для ограничения, причем только федеральным законом, права на местное самоуправление[2]. Это допускается в целях защиты основ конституцион-

---

[1] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

[2] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

ного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, а также для обеспечения обороны и безопасности государства. Изменение общих принципов организации местного самоуправления исключительно федеральным законом федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

Государственные гарантии распространяются на правотворческую, равно как и на правоприменительную, деятельность органов местного самоуправления и населения муниципального образования в целом.

Наиболее широкое закрепление принцип государственных гарантий местного самоуправления получил в институтах непосредственной демократии. В первую очередь это относится к местному референдуму и муниципальным выборам. В Федеральном законе 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" регламентация фактически каждой стадии избирательного процесса содержит нормы, направленные на обеспечении права жителей муниципального образования избирать и быть избранными.

Федеральный закон 2007 г. о муниципальной службе в Российской Федерации[1], законы субъектов РФ о муниципальной службе, о статусе депутата и выборных должностных лиц местного самоуправления закрепляют гарантии для муниципальных служащих, депутатов и других выборных лиц. В законодательстве достаточно подробно регламентированы способы обеспечения их трудовых прав и социальных гарантий.

Глава 3.

ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НА-

[1] См.: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г., N 10, ст. 1152.

СЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

§1. Формы и принципы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении

Формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении являются.

местный референдум;

выборы депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

голосование по отзыву депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

сход граждан;

правотворческая инициатива граждан;

территориальное общественное самоуправление;

публичные слушания;

собрания граждан;

конференция граждан (собрание делегатов);

опрос граждан;

обращения граждан в органы местного самоуправления муниципального образования;

иные формы, не противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Федерации.

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии со ст. 33 Федерального закона "Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации" должно основываться на указанных в этой статье принципах. Этих принципов всего два.

Первый принцип - законность, т.е. соблюдение положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов.

Второй принцип - добровольность непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это означает, что никто, в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления, не могут принуждать граждан к участию в этом. Этот принцип в равной мере применим к принуждению граждан к неучастию в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и неучастию населения в осуществлении местного самоуправления.

Институты непосредственной демократии позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности органов местного самоуправления. С помощью институтов непосредственной демократии усиливается и контроль граждан за деятельностью этих органов.

Однако даже самое детальное правовое регулирование институтов непосредственной демократии само по себе не является гарантией активного использования таких институтов гражданами. В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплено, что государственные органы и их должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления[1]. Очень важной является деятельность органов местного самоуправления по

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

практическим разъяснениям (в том числе и через средства массовой информации) вопросов участия граждан в непосредственном осуществлении местной власти.

§2. Местный референдум

Конституция Российской Федерации наряду со свободными выборами называет высшим непосредственным выражением власти народа и референдум.

Местный референдум - это голосование жителей муниципального образования по утверждению наиболее важных вопросов местного значения. Законодательное определение референдума дано в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Согласно ст. 2 данного Федерального закона референдум - это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Наряду с общероссийским референдумом предусматриваются также региональные и местные референдумы. Местный референдум - это референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Конституционным Судом Российской Федерации было признано не противоречащим Конституции Российской Федерации положение Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полно-

мочий органов местного самоуправления и о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления.

При этом Конституционным Судом было отмечено, что определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, относится к ведению субъектов Федерации и местного самоуправления. Однако это не означает, что пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления не могут быть ограничены федеральным законодателем исходя из интересов обеспечения прав граждан в сфере местного самоуправления и общих принципов его организации в Российской Федерации.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации таким ограничением является предусмотренный оспариваемым положением запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления. Данное ограничение обусловлено тем, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции Российской Федерации, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и как следствие - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы,

подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Федерации. Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

о персональном составе органов местного самоуправления;

об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума.

Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Представительный орган муниципального образования вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы проведения референдума нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение соответствующего референдума.

Уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума.

Инициатива проведения местного референдума выдвигается:

гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом, на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума. В этом случае руководящий орган этого избирательного объединения, иного общественного объединения либо руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума) независимо от его численности выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума;

представительным органом муниципального образования и главой местной администрации. При этом такая инициатива должна быть выдвинута ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципально-

го образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется их правовыми актами.

Для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума. Такую инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме. Количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается законом субъекта Федерации.

Для назначения референдума инициативная группа по проведению референдума должна представить в орган, установленный уставом муниципального образования (обычно это представительный орган или избирательная комиссия муниципального образования), подписи участников референдума в поддержку инициативы его проведения.

Назначение и проведение референдума обязательно, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации.

Принятие органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу.

Местный референдум назначается представительным органом муниципального образования. Представительный орган обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в данный орган докумен-

тов, на основании которых назначается местный референдум.

В случае, если местный референдум не назначен представительным органом в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, региональных органов государственной власти, избирательной комиссии субъекта Федерации или прокурора. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума.

Голосование на референдуме может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования.

В соответствии с уставом муниципального образования голосование на местном референдуме не позднее чем за 25 дней до назначенного дня голосования может быть перенесено уполномоченным на то органом на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) в целях его совмещения с днем голосования на назначенных выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления либо с днем голосования на ином назначенном референдуме.

Решение о назначении референдума, а также о перенесении дня голосования на референдуме подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному

исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Федерации.

§3. Муниципальные выборы

Муниципальные выборы - это выборы, проводимые 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.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и принимаемыми в соответствии с ним региональными законами[1].

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является сво-

[1] Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 декабря 1996 г., N 49, ст. 5497.

бодным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать (т.н. активное избирательное право), а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, - быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (т.н. пассивное избирательное право). Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях, других действиях по подготовке и проведению референдума.

Согласно ст. 32 Конституции Российской Федерации не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда[1].

Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Активным избирательным правом обладает гражданин, место житель-

[1] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

ства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы местного самоуправления.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только Конституцией Российской Федерации.

Уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на день голосования на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно прожи-

вающие на территории муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации участвуют в муниципальных выборах на равных основаниях. Если на выборах в представительный орган местного самоуправления образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет равное число голосов.

Гражданин Российской Федерации голосует на муниципальных выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Голосование на муниципальных выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Выборы органов местного самоуправления и депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Согласно ст. 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

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 систе-

ма, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Под избирательной системой в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

При проведении муниципальных выборов используются мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, а также избирательная система, соединяющая в себе две первые (смешанная).

Мажоритарная избирательная система - это избирательная система, в основе которой лежит принцип большинства голосов избирателей. Большинство голосов может быть абсолютным, когда превышена половина от общего числа избирателей; относительным, когда количество голосов избирателей, полученных одним кандидатом, превышает количество голосов, поданных за других кандидатов в отдельности; квалифицированным, когда избранным считается кандидат, получивший квалифицированное большинство голосов, которое превышает абсолютное большинство. Мажоритарная избирательная система была применена первой при выборах в представительные учреждения. Мажоритарная избирательная система является наиболее простой при определении результатов голосования. Один из основных недостатков мажоритарной избирательной системы состоит в том, что в ней не учитываются голоса избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования.

Пропорциональная избирательная система - это избирательная система, в соответствии с которой мандаты в выборном органе распределяются

пропорционально полученному партией или списком кандидатов числу голосов избирателей по всей стране или в одном из нескольких многомандатных избирательных округов. Пропорциональная избирательная система в настоящее время в мире более распространена, чем мажоритарная избирательная система. Применение пропорциональной избирательной системы позволяет решить основной недостаток мажоритарной избирательной системы и учесть при выборах голоса избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования в конкретном избирательном округе. Партии, не набравшие большинство голосов избирателей в таких избирательных округах, но получившие необходимое число голосов в других избирательных округах, получают представительство в выборном органе. Первый в Российской Федерации представительный орган муниципального образования, полностью сформированный по пропорциональной системе, был избран в г. Волжском Волгоградской области.

В настоящее время государственная политика сводится к максимальному отсечению от участия в выборах всех общественных объединений, кроме политических партий. Само понятие "избирательное объединение" сводится к политической партии, имеющей, в соответствии с федеральным законом, право участвовать в выборах, а также к региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии, имеющим в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. Единственной "избирательной отдушиной" для иных общественных объединений являются муниципальные выборы. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны

быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий - не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения.

§4. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления - это досрочное лишение мандата такого лица по воле избирателей.

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, являясь одной из форм прямого волеизъявления граждан, основывается на Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 130) и Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ч. 1 и 2 ст. 24).

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации".

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного

самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Как правило, глава муниципального образования может быть отозван в следующих случаях:

1) если им не был отменен изданный им правовой акт или отдельные его положения, которые были признаны судом противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции (уставу), закону субъекта Федерации, уставу муниципального образования и при этом повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;

2) если в результате его противоправных действий либо неисполнения им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, соответствующему муниципальному образованию и (или) его населению нанесен существенный материальный ущерб, подтвержденный в судебном порядке;

3) если подтвержденное в судебном порядке систематическое неисполнение им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий органами местного самоуправления, а равно для участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления;

4) если им был нарушен срок издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме, и данное нарушение подтверждено в судебном порядке.

Депутат представительного органа, как правило, может быть отозван в случае, если подтвержденное судом его систематическое неучастие в заседаниях данного органа депутатов без уважительных причин (болезнь депутата или его близких родственников, служебная командировка) создает неустра-

нимые препятствия для осуществления полномочий представительного органа.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления принимается, как правило, представительным органом муниципального образования. Лицо, в отношении которого выдвинута инициатива по его отзыву, вправе присутствовать на соответствующем заседании представительного органа, представить его депутатам письменные возражения против проведения голосования по отзыву, а также в устном выступлении дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. О заседании представительного органа муниципального образования указанное лицо извещается не позднее чем за три дня до его проведения.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления публикуется в официальных средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Одновременно с публикацией решения о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления в официальном печатном средстве массовой информации должны быть опубликованы объяснения перед избирателями отзываемого лица по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено, что процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за

отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Значимые правовые позиции по вопросу отзыва выборных лиц местного самоуправления были высказаны Конституционным Судом Российской Федерации. Так, очень важным является сформулированное Конституционным Судом положение о недопустимости введения облегченной процедуры отзыва. Конституционным Судом затрагиваются и весьма важные вопросы, связанные с основаниями отзыва. В силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без его предварительного юрисдикционного подтверждения. Тем большее значение при отзыве приобретает судебная защита, предполагающая, в частности, возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что то или иное действие (бездействие) отзываемого лица не имело места или что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается.

Конституционный Суд указал, что на всех этапах процедуры отзыва выборное должностное лицо местного самоуправления должно иметь право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва, защищать свои интересы. Лица, инициирующие процедуру отзыва, должностные лица, ответственные за организацию заседания представительного органа местного самоуправления, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, должны обеспечить уведомление выборного должностного лица о времени и месте рассмотрения вопросов, касающихся его отзыва. Следует заметить, что, хотя и в интересах самого отзываемого лица следует

явиться на соответствующие заседания и давать свои объяснения, оно вправе и не делать этого. Но, в свою очередь, это не должно приводить к затягиванию процедурных вопросов отзыва.

§5. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

В случаях, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации". При этом положения федерального и регионального закона, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образова-

ния, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

§6. Сход граждан

Согласно ст. 25 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом[1].

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

местной администрации.

Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенных уставом поселения.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

§7. Правотворческая инициатива граждан

Правотворческая инициатива граждан - это предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта на рассмотрение органов местного самоуправления.

Согласно ст. 26 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации"[1].

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

§8. Территориальное общественное самоуправление

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

Территориальное общественное самоуправление - это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах определенных территорий проживания граждан. Это: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления террито-

риального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

избрание органов территориального общественного самоуправления;

определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления осуществляют следующие полномочия:

представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей

граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

В Федеральном законе "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" закреплен перечень требований, предъявляемых к уставу территориального общественного самоуправления. В таком уставе определяются:

территория, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление;

цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

порядок принятия решений;

порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

При этом никакие дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и

(или) нормативными правовыми актами представительного органа.

§9. Публичные слушания

Согласно ст. 28 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания[1].

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься следующие проекты и вопросы:

проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капиталь-

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

ного строительства;

вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Обычно орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, публикует объявление о проведении публичных слушаний в официальном печатном средстве массовой информации. В данном объявлении указываются вопросы, выносимые на публичные слушания, а также время и место их проведения.

Если на публичные слушания выносится проект муниципального правового акта, в объявлении должен быть определен порядок ознакомления граждан с этим проектом правового акта. Нередко орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, назначает председательствующего на публичных слушаниях.

Председательствующий ведет публичные слушания, организует ведение протокола слушаний и подписывает его, а также представляет итоговый документ публичных слушаний. При проведении публичных слушаний всем их участникам должны быть предоставлены равные возможности для выражения своего мнения.

§10. Собрание и конференция граждан

Согласно ст. 29 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" для обсуждения вопросов местно-

го значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом или главой муниципального образования.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом в порядке, установленном уставом муниципального образования. Как правило, такое собрание назначается представительным органом в течение определенного срока после поступления письменного заявления, подписанного группой граждан, проживающих на соответствующей части территории муниципального образования и обладающих избирательным правом. Дата проведения собрания граждан согласовывается с его инициаторами. Срок между поступлением заявления о проведении собрания и его проведением не должен превышать определенного срока (обычно - месяц).

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется его уставом.

Собрание граждан может принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального об-

щественного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В соответствии со ст. 30 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов) [1].

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

§11. Опрос граждан

Согласно ст. 31 Федерального законом "Об общих принципах местного

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

самоуправления в Российской Федерации" опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

представительного органа или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;

органов государственной власти субъектов Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. *В нормативном правовом акте этого органа о назначении опроса граждан устанавливаются:*

дата и сроки проведения опроса;

формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;

методика проведения опроса;

форма опросного листа;

минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

за счет средств местного бюджета - при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;

за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации - при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Федерации.

§12. Обращения граждан в органы местного самоуправления

В соответствии со ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления[1].

Порядок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления установлен в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Согласно данному Федеральному закону:

обращение гражданина - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления;

предложение - это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

заявление - это просьба гражданина о содействии в реализации его кон-

[1] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

ституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

жалоба - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование органа местного самоуправления, в которые

направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Орган местного самоуправления или должностное лицо:

обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;

запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации";

уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

По общему правилу письменное обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение одного месяца со дня регистрации письменного обращения.

Личный прием граждан в органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Гражданин по решению суда имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения. В случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

§13. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении

Наряду с рассмотренными выше формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным и региональным законам.

В отечественной литературе по местному самоуправлению в числе таких форм называют митинги, демонстрации, шествия, пикетирования. Однако вряд ли вообще возможно осуществлять публичную власть посредством проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и т.п. Однако отдельные элементы этого права направлены и на участие в осуществлении местного самоуправления. В частности, посредством проведения публичного мероприятия граждане могут выразить свое отношение к деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления, а также к процессам, происходящим на территории муниципального образования.

Статья 31 Конституции Российской Федерации устанавливает право

российских граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. С конца 80-х гг. прошлого столетия по мере демократизации общества граждане использовали такую форму политического протеста самостоятельно, без властей и против властей. Законодательные рамки проведения публичных мероприятий очерчены в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Публичное мероприятие - это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Как следует и из названия Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", в нем регулируется пять видов публичных мероприятий. Они различаются по способу проведения и числу участников. Виды публичных мероприятий указаны в ст. 2 данного Федерального закона.

Митинг - это массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера. Как правило, на митинге принимается обращение с определенным требованием к властям или призывом к гражданам.

Демонстрация - это организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации. Демонстрация может начаться или завершиться митингом. Иногда демонстрация может

быть "сидячей" - участники не движутся, а сидят массой в людном месте.

Шествие - это массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам. Разновидностью шествий являются марши - шествия через многие населенные пункты, через всю страну или несколько стран. В шествиях и маршах обычно участвуют заранее сорганизовавшиеся люди.

Пикетирование - это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации. Особой разновидностью пикета является палаточный городок, существующий более или менее продолжительное время.

Собрание - это совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. Заметим, что такое законодательное определение собрания может рассматриваться в качестве родового понятия для всех мероприятий с количеством участников более трех человек. Но не все собрания носят публичный характер, что, на наш взгляд, неправомерно расширяет круг регулируемых Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" правоотношений, большинство из которых не являются предметом этого закона. Такие недостатки Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" нередко вводят в заблуждение граждан, желающих провести какое-либо собрание, в том числе и для осуществления местного самоуправления. Поэтому необходимо учитывать, что Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" регулирует порядок созыва и проведения собрания граждан как публичного мероприятия, а Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в ст. 29 устанавливает порядок осуществления гражданами Российской Федерации своего права на местное са-

моуправление в форме прямого волеизъявления. При этом понятие "собрание" в данных федеральных законах имеет различный правовой характер, как, собственно, и правовые последствия принятых на этих собраниях решений.

Немаловажной для участия населения в осуществлении местного самоуправления является и информационная открытость для граждан органов местного самоуправления. Представляется, что в настоящее время это является одним из наиболее актуальных и действенных каналов взаимодействия граждан и органов местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 24) установлено, что каждому предоставляется возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы[1]. Таким образом, граждане, обращаясь за информацией о решениях органов публичной власти, реализуют свое конституционное право, а на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность предоставлять такую информацию. Поэтому обязанностью государства является установление правовых гарантий осуществления этого права. В ряде федеральных законов (например, "Об информации, информационных технологиях и защите информации") и указов Президента Российской Федерации содержатся отдельные положения, направленные на реализацию указанного права. Однако в них в основном регулируются отношения, возникающие при формировании и использовании информационных ресурсов и при защите информации. И практически отсутствуют положения, регулирующие порядок получения информации о решениях органов публичной власти, включая и органы местного самоуправления. Поэтому необходимо констатировать, что собственно механизм предоставления сведений о решениях органов публичной власти является недостаточно проработанным.

Предоставление информации о решениях органов местного самоуправ-

[1] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

ления может осуществляться следующими основными способами:

обнародование информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления;

обеспечение доступа граждан на заседания органов местного самоуправления;

обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в органах местного самоуправления;

предоставление документов и материалов органов местного самоуправления на основании запроса.

Рассмотрим данные способы подробнее.

Обнародование информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления. Основным способом обнародования информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления является публикация этой информации в средствах массовой информации. Необходимо иметь в виду, что любые нормативные правовые акты органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. В случае нарушения данного правила нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Информирование граждан органами местного самоуправления о принимаемых решениях может осуществляться посредством обнародования информации:

о вступлении в должность или об отставке руководителей органов местного самоуправления;

о принятии и исполнении местного бюджета, установлении и изменении ставок и порядка уплаты налогов и сборов, коммунальных и иных платежей в порядке, установленном соответственно бюджетным и налоговым законодательствами Российской Федерации;

о принятии правовых актов по управлению имущественными объекта-

ми, находящимися в собственности муниципального образования;

о заключении соглашений;

о мерах, предпринимаемых для ликвидации чрезвычайных происшествий, угрожающих жизни и здоровью людей.

Также в целях представления информации о результатах работы органов местного самоуправления их руководителям целесообразно обеспечивать подготовку и публикацию в средствах массовой информации ежегодного доклада по результатам деятельности возглавляемых ими органов.

Обеспечение доступа граждан на заседания органов местного самоуправления. Гражданам должно быть предоставлено реальное право знакомиться не только с "конечным продуктом" - решениями органов местного самоуправления, но и иметь всю необходимую информацию на этапах, связанных с выработкой какого-либо решения. Это может быть достигнуто путем непосредственного присутствия граждан на заседании соответствующего органа местного самоуправления. Такое непосредственное присутствие граждан также позволит осуществить на практике гласность, открытость проведения заседания соответствующего органа. При этом соответствующие органы местного самоуправления должны заблаговременно доводить до сведения граждан повестку и время своего заседания. Конечно же, доступ граждан на заседания органов власти по ряду причин не может быть абсолютно свободным. Иногда это просто связано с отсутствием возможности размещения значительного числа желающих. Следует также иметь в виду, что вряд ли смогут принять граждане участие и в закрытом заседании. Однако условия проведения таких заседаний не должны определяться произвольно. Они должны быть закреплены как минимум в регламенте соответствующего органа, а еще лучше - в уставе муниципального образования. В любом случае, решение о проведении заседания в закрытом режиме должно быть доступно для ознакомления и подробно мотивировано со ссылками на конкретные нормы законодательства, явившиеся основанием для ограничения доступа общественности к заседанию органа местного самоуправления.

Непосредственный доступ к документам и материалам органов местного самоуправления может обеспечиваться через:

фонды официальной информации органов местного самоуправления (сформированные на основе официальных документов и материалов органов местного самоуправления, собрания сведений, находящихся в соответствующем органе, библиотеке, архиве либо на сайте муниципального органа в сети Интернет);

библиотечные и архивные фонды официальной информации;

информационные ресурсы, функционирующие на основе технологий сети Интернет.

Особое внимание необходимо обратить на возможности максимального использования сети Интернет в работе органов местного самоуправления по информированию граждан о принимаемых ими решениях (естественно, при наличии у муниципального образования соответствующей технической возможности). В этих целях информация о решениях органов местного самоуправления должна быть размещена на сайте соответствующего органа или муниципального образования в сети Интернет для открытого доступа.

На сайтах представительных органов муниципальных образований для открытого доступа необходимо размещать проекты нормативных правовых актов, результаты голосования на заседаниях этого органа, за исключением тайного голосования. Кроме того, депутаты представительного органа должны обладать правом использования сайта соответствующего органа для размещения в сети Интернет в открытом доступе информации, касающейся вопросов своей деятельности, в том числе результатов голосования.

Предоставление документов и материалов органов местного самоуправления на основании запроса. Для того, чтобы информация была реально доступна, гражданин должен иметь возможность требовать предоставить ему информацию о решениях органов местного самоуправления власти в той форме, которая действительно существует и удобна лично для него. Во многом данное право перекликается с рассмотренным нами выше правом на об-

ращение. Однако следует учитывать, что право на обращение вытекает из ст. 33 Конституции Российской Федерации, а обязанность органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, предусмотрена ч. 2 ст. 24 Конституции[1].

Запросы на получение информации могут быть адресованы органам местного самоуправления в форме:

личного устного обращения, обращения по справочному телефону соответствующего органа;

письменного запроса, доставляемого по почте или путем личной передачи;

текстовых сообщений, передаваемых по каналам телекоммуникационной связи (электронная почта, факс).

Ответ на запрос целесообразно давать в той же форме, в которой был получен запрос или же в иной удобной для граждан форме. Так, при личном устном обращении заинтересованного лица за получением информации или обращении по телефону соответствующая информация должна предоставляться в устной форме. Необходимо отметить, что обязанности органа местного самоуправления, получившего запрос, должны исчерпываться поиском существующего документа. От него не требуется подбирать информацию, которой у него нет.

Заключение

Высшей целью местного самоуправления в Российской Федерации яв-

[1] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

ляется объединение людей для организации самостоятельного решения вопросов своей жизнедеятельности, управления землей и другими объектами муниципальной собственности. Через местное самоуправление реализуются большинство прав и свобод человека и гражданина. Местное самоуправление призвано активно участвовать в укреплении российской государственности, формировании начал гражданского общества.

Потенциал и смысл местного самоуправления в особенности связаны с тем значением, которое придает данному понятию второе слово - "самоуправление". Оно, самоуправление, должно оживлять территории и самих граждан, поскольку предполагает их вовлечение в решение дел, непосредственно связанных с организацией территориального управления, развитием институтов демократии, личным благополучием и интересами граждан. Все это призвано воспитывать в каждом гражданине общественного деятеля, небезразличного к делам и заботам местного самоуправления.

Из всех разновидностей самоуправления - общегосударственного, регионального, производственного, сословного, житейско-бытового - местное самоуправление занимает особенно важное место. Локальный характер местного самоуправления обеспечивает его специфическую связь с населением, порождает организационную обособленность органов местного самоуправления от звеньев государственного аппарата.

Наличие собственной компетенции, определенной бюджетно-финансовой самостоятельности создают условия для управленческой самостоятельности местного самоуправления, для права местного нормотворчества.

В отличие от органов государственного управления органы местного самоуправления:

а) не назначаются сверху (их система, структура определяются населением, отражаются в принятом с его участием уставе муниципального образования);

б) не являются агентами правительства и других вышестоящих государственных органов, сохраняя определенную самостоятельность даже при

осуществлении задач, порученных сверху;

в) не включены в централизованную иерархическую систему;

г) не отделены от населения.

С учетом призвания местного самоуправления, пожалуй, впервые в российской истории сегодня есть шанс не насадить его сверху, а использовать ценности и потенциал концепции местного самоуправления для многоуровневого участия широких слоев населения в делах как местных, так и общегосударственных.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

3. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (утратил силу с 1 января 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995 г., N 35, ст. 3506.

4. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 декабря 1996 г., N 49, ст. 5497.

5. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г., N 10, ст. 1152.

6. Александров А.О., Илькина Н.А. Местное самоуправление в российских регионах // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004.

7. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005.

8. Велихов Л. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928.

9. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001.

10. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2003.

11. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России / Под ред. В.М. Жуйкова. М., 2003.

12. Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России / Под ред. А.А. Арифулина. М., 2003.

13. Постовой Н.В. Местное самоуправление. История, теория, прак-

тика. М., 1995.

14. Пронина Л.И. Совершенствование бюджетного и налогового законодательства - основное условие реализации реформы федеральных отношений и местного самоуправления // Местное право. 2004. N 1-2.

15. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под. ред. А.В. Иванченко / М., 2005.