ISSN 2304-120X
КОНЦЕПТ
научно-методический электронный журнал

Мицык Г. Ю. Форма осуществления власти органами местного самоуправления // Концепт. – 2015. – № 12 (декабрь). – ART 15431. – 0,4 п. л. – URL: http://e-koncept.ru/2015/15431.htm. – ISSN 2304-120X.

ART 15431 **УДК 342.25**

Мицык Галина Юрьевна,
кандидат юридических наук, заведующая кафедрой международно-правовых и таможенных дисциплин Тверского филиала АНО ВПО «Московский гуманитарно-экономический институт», г. Тверь
grand-ust@mail.ru

Форма осуществления власти органами местного самоуправления

Аннотация. *Работа представляет собой комплексное исследование форм осуществления власти органами местного самоуправления. В настоящей статье доказана целесообразность социально-экономических вопросов, таких как повышение уровня жизни населения и обеспечение местного самоуправления необходимой материально-финансовой базой, а также выявляются тенденции и перспективы развития законодательства, позволяющие устранить искажение роли местного самоуправления как канала публичной власти, размывание ответственности власти перед населением за выполнение социальных обязательств государства.*
Ключевые слова: *органы местного самоуправления, публично-правовые организационные формы, виды избирательных систем, местный референдум, муниципальные выборы, публичные слушания.*
Раздел: *(03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.*

В Конституции Российской Федерации говорится о том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Нельзя не согласиться с мнением Н. И. Глазуновой, утверждающей, что если нет прямого народовластия, волеизъявления граждан в муниципальном образовании – нет и местного самоуправления [1].

Создание правовой среды для активного участия граждан в деятельности местного самоуправления является одним из механизмов повышения доверия не только к местному уровню власти, но и в целом к государственным институтам. Меры в части совершенствования политических и общественных институтов в местном самоуправлении должны включать:

– совершенствование формирования и деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований в части избирательных процедур;
– обеспечение публичности и доступности их деятельности для населения;
– создание правовых условий для совершенствования и обеспечения эффективного участия граждан в местном самоуправлении [2].

Конституция РФ, регулируя формы осуществления местного самоуправления, на первое место вывела институты непосредственной демократии: местное самоуправление в соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления [3].

Таким образом, законодатель выделил в системе местного самоуправления:

– формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении – институты прямой демократии;
– выборный коллегиальный орган как институт представительной демократии;
– другие органы местного самоуправления.

Но особое значение придается именно участию населения в решении вопросов местного значения.

В Законе о местном самоуправлении 2003 г. глава, в которой определяется статус форм прямого волеизъявления [4], размещена ранее главы об органах местного самоуправления, что отражает изменение отношения законодателя к вопросу о главенстве организационных форм. Однако в главе 5 формы прямого волеизъявления рассматриваются вместе с другими организационными формами, и все они обозначены термином «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». При этом в самой главе 5 не указано, какие формы являются формами непосредственного осуществления местного самоуправления, а какие – формами участия; равнозначен ли термин «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления» термину «формы прямого волеизъявления» (последний в этой главе и вовсе отсутствует, а появляется только в главе 7 (ст. 45) и относится только к местным референдумам и сходам граждан, хотя их статус определяется в главе 5). С точки зрения юридической техники это, конечно, недостаток закона, так как юридические термины должны иметь однозначное толкование, а одно и то же правовое явление не может именоваться разными терминами [5].

Ошибочная практика использования организационных форм без учета радикальных различий в их природе в 1990-е гг. повлекла за собой, с одной стороны, искажение роли местного самоуправления как канала публичной власти (не случайно в некоторых регионах местное самоуправление сводилось к территориальному общественному самоуправлению), с другой – необоснованное раздувание значения органов территориального общественного самоуправления вплоть до возложения на них полномочий органов местного самоуправления, а в итоге – размывание ответственности власти перед населением за выполнение социальных обязательств государства.

Эти просчеты были обусловлены не только стремлением региональных элит свести на нет местное самоуправление, но и недостаточной проработанностью вопроса о природе и сущности организационных форм осуществления местного самоуправления в науке муниципального права и вполне естественным недопониманием этого вопроса на практике. Многие исследователи рассматривают формы прямого волеизъявления и формы общественного участия в осуществлении местного самоуправления как единый институт, не углубляясь в различие природы и роли этих форм. Некоторые авторы предлагают даже включать ТОСы в систему органов местного самоуправления.

А ведь Закон о местном самоуправлении 1995 г. даже структурно отделял органы местного самоуправления от других форм осуществления местного самоуправления, не говоря уже об очевидном различии в их природе.

Внутри названных двух типов организационных форм обнаруживаются как общие признаки, так и существенные различия, которые позволяют подразделять эти формы на виды.

Публично-правовые организационные формы можно условно делить на органы местного самоуправления и формы прямого волеизъявления. Об их общих признаках уже было сказано, а различаются они тем, что в первом случае самоуправление осуществляется опосредованно – через органы местного самоуправления, во втором – непосредственно населением. Условно их можно назвать опосредованными и непосредственными формами.

Общественные (гражданские) организационные формы также допустимо классифицировать на виды по разным основаниям:

– на формы, обладающие организационной структурой (например, ТОС), и формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении (такие как

народная правотворческая инициатива или обращения граждан в органы местного самоуправления);

– на опосредованные (органы территориального общественного самоуправления, другие органы общественной самодеятельности на местах) и непосредственные (собрания, конференции граждан и другие, где граждане участвуют в самоуправлении без посредничества каких-либо органов или организаций).

Законодательство – как старое, так и новое – дает закрытый перечень публично-правовых организационных форм, что обусловлено их значительной ролью в механизме управления общественными делами, характером принимаемых посредством этих форм решений. Перечень общественных (гражданских) форм был и остается открытым. И это естественно, так как новые формы могут беспрепятственно появляться и исчезать как результат самодеятельности населения.

Хочется надеяться, что Закон о местном самоуправлении 2003 г. [6] поможет преодолеть прежние заблуждения по поводу некоторых организационных форм, вызванные в том числе недопониманием различий в природе и роли публично-правовых и общественных (гражданских) организационных форм.

Таким образом, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления весьма многочисленны и разнообразны: местный референдум и муниципальные выборы, сходы граждан и территориальное общественное самоуправление, публичные слушания и многие другие. Хотя, как показывает практика, подчас не только население не готово к эффективному сотрудничеству с властью, но и значительная часть муниципальных служащих не понимает особенностей работы с различными категориями населения в принципиально новых условиях, не может и не хочет относиться к населению как к равноценному партнеру. Сегодня возникла реальная необходимость выслушать и понять друг друга, одновременно решая две задачи: приблизить власть к населению и привлечь это население к участию в управлении.

Слабая подготовленность муниципальных служащих к использованию в своей деятельности современных технологий работы с населением, которые имеют очевидные преимущества перед традиционным управлением, тормозит развитие гражданского общества в целом и проведение реформ в местном управлении в частности.

В настоящее время имеется законодательная база, которая позволяет жителям муниципальных образований активно участвовать в решении местных проблем. Это не только Федеральный закон № 131-ФЗ [7], но также Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [8], Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [9] и др. Большое количество таких законов принято субъектами РФ. Ими конкретизируются наиболее существенные вопросы организации местных референдумов, выборов органов местного самоуправления и их должностных лиц, территориального общественного самоуправления, проведения публичных слушаний и др. Порядок участия населения в осуществлении местного самоуправления регулируется также муниципальными правовыми актами [10].

На основе вышеизложенного следует рекомендовать:

1. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не проведено разграничение между двумя формами: а) непосредственного осуществления местного самоуправления; б) участия в осуществлении местного самоуправления. К сожалению, законодатель объединил две формы в одну главу и не дал пояснений относительно того, что

считать формами непосредственного осуществления местного самоуправления, а что – формами участия в его осуществлении.

Поэтому предлагается главу 5 указанного федерального закона разделить на две части:

– формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления;

– формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

2. Отсутствие в Конституции России главы об избирательной системе, лапидарность и бессистемность принципов народовластия, игнорирование принципов избирательного права – все это не способствовало определению четких ориентиров избирательной реформы, приоритетным направлением которой, как справедливо отмечается в литературе, являлось воссоздание на новых принципах всего избирательного законодательства в Российской Федерации, построению логичной системы народовластия, и уж тем более – механизма ее реализации с учетом особенностей осуществления на различных уровнях.

Для реализации таких конституционных основ, как демократизм, народовластие, местное самоуправление, полезно было бы более четко определить в Конституции России, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации основные принципы системы народовластия, форм реализации, быть может, и механизмов их осуществления. Возможно, следует вспомнить практику регулирования на конституционном уровне избирательной системы в виде отдельной главы.

3. Следует отметить, что местный референдум, являясь формой непосредственной демократии, в том числе непосредственного правотворчества граждан, не должен подменять собой деятельность органов местного самоуправления. Решение о проведении местного референдума должно приниматься после всестороннего анализа рассматриваемой на муниципальном уровне проблемы и учитывать сложность и затратность его процедур. Представляется необходимым проведение местного референдума в случае, если его проведение прямо предусмотрено законодательством либо уставом муниципального образования.

4. Сход граждан, осуществляя полномочия представительного органа муниципального образования, является наиболее распространенной и востребованной формой непосредственного решения населением вопросов местного значения в поселениях с малой численностью. Поэтому четкое и правильное закрепление в уставе поселения процедуры проведения схода граждан, оформления и принятия его решений очень важный фактор в осуществлении гражданами конституционного права на правотворчество.

5. Вопрос о виде избирательной системы, применяемой на выборах в конкретном муниципальном образовании, остается до сих пор дискуссионным. В принципиальном плане муниципальным выборам больше подходит мажоритарная избирательная система. Проблемы применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах почти однозначно связаны с проблемами использования смешанной избирательной системы, в которой сочетаются элементы пропорциональной и мажоритарной избирательных систем. Наиболее приемлемым, дающим возможность оптимального учета местных условий и особенностей является определение региональным законом в общей форме всех разновидностей избирательных систем, применяемых в данном субъекте РФ, с предоставлением самим муниципальным образованиям возможности выбрать наиболее подходящую из них и закрепить ее в уставе.

Следует заметить, что в числе объективных, существенных условий применения пропорциональной или смешанной избирательных систем могло бы определяться наличие или отсутствие на местах подразделений политических партий или других

избирательных объединений. Однако такого условия нет ни в одном законе субъекта РФ о муниципальных выборах.

6. Изучение и совершенствование правотворческой инициативы граждан позволит обеспечить совершенствование механизма ее осуществления, эффективно использовать потенциал и возможности населения и повысить активность их участия в жизни своего муниципального образования, доверие жителей к местной власти. В связи с этим считаем, что следует отнеси правотворческую инициативу граждан к формам участия в осуществлении местного самоуправления.

7. В российском законодательстве нет достаточно четкого определения правотворческой инициативы граждан, вследствие чего наблюдается неоднозначность толкования сущности правотворческой инициативы, часто происходит подмена понятий, и правотворческая инициатива отождествляется с обращениями граждан и петицией.

Предлагается внести изменения в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изложить в ней определение правотворческой инициативы граждан в следующей редакции: «...правотворческая инициатива граждан – это форма непосредственного осуществления местного самоуправления, которая заключается во внесении инициативной группой граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, проекта муниципального правового акта по вопросам местного значения в орган местного самоуправления или должностному лицу органа местного самоуправления, рассмотрение которого для них является обязательным и по результатам рассмотрения которого должно быть принято официальное мотивированное решение в письменной форме и доведено до сведения всех членов инициативной группы граждан» [11].

8. Совершенствование законодательства, регулирующего порядок организации и проведения публичных слушаний, в период реформирования местного самоуправления имеет огромное значение для развития непосредственной демократии в России.

Таким образом, какими бы ни были организационные структуры, главными для местного самоуправления в нашей стране были и остаются вопросы социально-экономические: повышение уровня жизни населения, обеспечение местного самоуправления необходимой материально-финансовой базой. Если они по-прежнему решаться не будут, никакие перекройки территориальной организации местного самоуправления, никакие унификации организационных форм не дадут желаемого эффекта, а послужат лишь для демонстрации административной активности. Право граждан на реализацию своих интересов посредством форм муниципальной демократии должно гарантироваться и защищаться. Только тогда, когда люди почувствуют реальную заинтересованность в местном самоуправлении, а последнее приобретет необходимую стабильность, в том числе финансовую и компетенционную, может достаточно быстро вырасти активность населения, появится позитивный опыт его участия в осуществлении местного самоуправления.

Ссылки на источники

1. Глазунова Н. И. Система государственного и муниципального управления: учеб. – М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2013. – С. 518.
2. Кулясова Н., Рауткина Н., Миронов Н. Как выбирать, если муниципальное и избирательное законодательство не стыкуются? // Российская Федерация сегодня. – 2011. – № 7. – С. 34.
3. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных в Конституцию РФ от 02.05.2014 № 2-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 дек. – Ч. 2. – Ст. 130.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.04.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822. – Гл. 5.

5. Мирошниченко Е. В. Организационные формы осуществления местного самоуправления: новый этап развития // Законодательство. – 2009. – № 4. – С. 13–14.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.04.2013).
7. Там же.
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2013, с изм. от 22.04.2013) // Российская газета. – 2002. – 15 июня.
9. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 08.06.2012) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.
10. Холопов В. А. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления как фактор модернизации муниципального управления в РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 4. – С. 3.
11. Соловьев С. Г., Бычкова Е. И. Концепция совершенствования модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. – 2013. – № 1. – С. 15.

Galina Mitsyk,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, head at the chair of International Legal Disciplines and Customs, Tver branch of Moscow Humanitarian-Economic Institute, Tver
grand-ust@mail.ru

Form of local authorities power

Abstract. The work is a comprehensive study of the forms of exercise of power by local authorities. In this article proved the feasibility, socio-economic issues, such as improving the living standards of the population and the local government the necessary material and financial base. This article identifies trends and prospects of development of legislation to eliminate the distortion of the role of local government as a channel of public authority, the erosion of accountability of government to the people for the fulfillment of social obligations of the state.

Key words: local governments, public and legal organizational forms, types of electoral systems, local referendum, municipal elections, public hearings.

References

1. Glazunova, N. I. (2013). *Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija: ucheb.,* TK “Velbi”; Izd-vo “Prospekt”, Moscow, p. 518 (in Russian).
2. Kuljasova, N., Rautkina, N. & Mironov, N. (2011). “Kak vybirat', esli municipal'noe i izbiratel'noe zakonodatel'stvo ne stykujutsja?”, *Rossijskaja Federacija segodnja*, № 7, p. 34 (in Russian).
3. (1993). “Konstitucija Rossijskoj Federacii. Prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrja 1993 g. (s uchetom popravok, vnesennyh v Konstituciju RF ot 02.05.2014 № 2-FKZ)”, *Rossijskaja gazeta*, 25 dek., ch. 2, st. 130 (in Russian).
4. (2003). “Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 05.04.2013)”, *Sobranie zakonodatel'stva RF*, № 40, st. 3822, gl. 5 (in Russian).
5. Miroshnichenko, E. V. (2009). “Organizacionnye formy osushhestvlenija mestnogo samoupravlenija: novyj jetap razvitija”, *Zakonodatel'stvo*, № 4, pp. 13–14 (in Russian).
6. (2003). Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 05.04.2013).
7. Ibid.
8. (2002). “Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ (red. ot 05.04.2013, s izm. ot 22.04.2013)”, *Rossijskaja gazeta*, 15 ijunja (in Russian).
9. (2004). “O sobranijah, mitingah, demonstracijah, shestvijah i piketirovanijah: Federal'nyj zakon ot 19 ijunja 2004 g. № 54-FZ (red. ot 08.06.2012)”, *Sobranie zakonodatel'stva RF*, № 25, st. 2485 (in Russian).
10. Holopov, V. A. (2011). “Formy uchastija naselenija v osushhestvlenii mestnogo samoupravlenija kak faktor modernizacii municipal'nogo upravlenija v RF”, *Municipal'naja sluzhba: pravovye voprosy*, № 4, p. 3 (in Russian).
11. Solov'ev, S. G. & Bychkova, E. I. (2013). “Koncepcija sovershenstvovanija modeli pravotvorcheskoj iniciativy grazhdan kak formy uchastija naselenija v osushhestvlenii mestnogo samoupravlenija”, *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie*, № 1, p. 15 (in Russian).

ISSN 2304-120X
Концепт
научно-методический электронный журнал

Мицык Г. Ю. Форма осуществления власти органами местного самоуправления // Концепт. – 2015. – № 12 (декабрь). – ART 15431. – 0,4 п. л. – URL: http://e-koncept.ru/2015/15431.htm. – ISSN 2304-120X.

Рекомендовано к публикации:
Горевым П. М., кандидатом педагогических наук, главным редактором журнала «Концепт»

Поступила в редакцию *Received*	02.11.15	Получена положительная рецензия *Received a positive review*	05.11.15
Принята к публикации *Accepted for publication*	05.11.15	Опубликована *Published*	30.12.15

ISSN 2304-120X
9 772304 120159 12
www.e-koncept.ru

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2015
© Мицык Г. Ю., 2015