

УДК 347.471

Ершов А.А., Лещенко Е.М.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Аннотация: В данной статье обозначены правовые основы участия населения в осуществлении местного самоуправления, рассматривается влияние международных документов и исторические аспекты формирования текущего федерального законодательства в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное право, муниципальная реформа, участие населения в осуществлении местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление.

UDC 347.471

Ershov A.A., Leshchenko E.M.

LEGAL BASIS FOR THE PARTICIPATION OF THE POPULATION IN THE IMPLEMENTATION OF LOCAL GOVERNMENT

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration*

Abstract: This article outlines the legal basis for public participation in the implementation of local self-government, examines the impact of international documents and historical aspects of the formation of current federal legislation in the field of local self-government.

Keywords: local self-government, municipal law, municipal reform, public participation in the implementation of local self-government, territorial public self-government.

Во Всеобщей декларации прав человека 1948 г^{1.}, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г^{2.}, а также других международных документах закрепляются важнейшие международные правовые стандарты непосредственного осуществления населением своей власти.

В частности, в статье 21 Всеобщей декларации прав человека определено, что каждый человек наделён правом участвовать в управлении своей страной, как непосредственно, так и через избранных представителей. Пункт 3 этой статьи закрепил, что основа власти любого правительства — это воля народа, которая осуществляется путем честных выборов или же посредством других форм.

Первостепенное значение участия населения в решении местных вопросов, закрепилось в Европейской хартии местного самоуправления, принятой Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 года и вступившей в силу 1 сентября 1988 года³ (далее Европейская хартия, Хартия). В Хартии подчеркивалась особая роль местного самоуправления в развитии современного государства. По мнению многих ученых Европейская хартия является одним из важнейших международных документов определяющие фундаментальные основы и принципы организации деятельности органов местного самоуправления.

Ратификация Хартии обязывала государства обеспечить на законодательном уровне закрепление совокупности норм, гарантирующих политическую, финансовую и административную независимость муниципальных образований. Кроме того, Хартия является первым

¹ Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года

² Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года

³ Европейская хартия местного самоуправления (принята Советом Европы 15.10.1985 г., ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ)

юридическим документом, гарантирующим соблюдение принципа децентрализации. Согласно этому основополагающему принципу, органы местного самоуправления должны осуществлять контроль и управление муниципальным образованием в интересах местного населения и под свою ответственность.

Все 47 стран, которые состояли в Совете Европы, ратифицировали Хартию.

Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию, путём принятия Федерального закона от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».⁴ Федеральный закон вступил в силу 1 сентября 1998 г.

Что касается отечественной практики, то впервые классификация основных принципов местного самоуправления была закреплена в Законе СССР N 1417-I от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁵.

В ст. 4 Закона выделялись следующие принципы:

- волеизъявления народа через Советы народных депутатов, местные референдумы и иные формы непосредственной демократии;
- законности;
- самостоятельности и независимости Советов народных депутатов, их ответственности за решение вопросов местного значения;
- защиты прав и законных интересов граждан;

⁴ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления. Федеральный закон от 11.04.1998 N 55-ФЗ

⁵ Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР. Закон СССР от 9 апреля 1990 N 1417-I

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

- гласности и учета общественного мнения;
- сочетания местных и государственных интересов;

Также в Законе СССР N 1417-I закреплена реализация прав граждан на самоуправление на территории проживания. В частности, в статье 5 закреплено, что граждане, непосредственно решают важнейшие вопросы местного значения.

Таким образом возможность волеизлияния народа через иные формы непосредственной демократии была впервые зафиксирована в нормативно-правовом поле.

Закрепленные в законе СССР основные принципы, оказали существенное влияние на становление местного самоуправления и в Российской Федерации. Они служили фундаментом при работе над формированием нового законодательства о местном самоуправлении.

Так закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 N 1550-1»⁶ в отличие от союзного, уже в ст. 1 «Понятие местного самоуправления» четко прописал принцип приоритета интересов населения при решении вопросов местного значения, а в статье 2 общих положений прописал норму о том, что местное самоуправление осуществляется населением через органы территориального общественного самоуправления и через иные территориальные формы непосредственной демократии.

Глава 10. «Территориальное общественное самоуправление населения», закрепила:

⁶ О местном самоуправлении в Российской Федерации. Закон РФ от 06 июля 1991 N 1550-1

- систему;
- порядок выборов;
- основные полномочия;
- экономическую и финансовую составляющие;
- порядок взаимоотношения с местными органами власти;

В систему территориального общественного самоуправления входило:

- общие собрания (сходы),
- конференции граждан,
- местные референдумы,
- иные формы непосредственной демократии;
- органы территориального общественного самоуправления

населения (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и тому подобное).

В законе закрепилось отдельной статьёй, что органы ТОС создаются на основе добровольной инициативы граждан и также закрепилась обязанность местных органов власти оказывать содействие органам территориального общественного самоуправления населения в осуществлении их полномочий.

Концептуальные изменения в компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию организации местного самоуправления внес Федеративный договор от 31 марта 1992 г⁷. Договор юридически закреплял реально существовавшие в то время различные типы субъектов РФ -

⁷ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации. Федеративный договор от 31 марта 1992 г

национально-государственные (суверенные республики в составе РФ), административно-территориальные (края, области, города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные (автономная область и автономные округа) образования.

Работа над проектом Федеративного Договора велась совместно с разработкой проекта новой Конституции РФ: договор должен был служить основой для содержания будущей конституции.

Федеративный Договор был подписан 31 марта 1992 г. в Кремле полномочными представителями субъектов РФ, а от имени Российской Федерации - Председателем ВС РФ Р.И. Хасбулатовым и Президентом РФ Б.Н. Ельциным. Не подписали Федеративный Договор Республика Татарстан и Чечено-Ингушская Республика.

К совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ было отнесено «установление общих принципов организации местного самоуправления». По иным вопросам, связанным с правовым регулированием местного самоуправления органы государственной власти субъектов в составе Российской Федерации, осуществляли полномочия самостоятельно.

Съезд народных депутатов Российской Федерации одобрил Федеративный договор и постановил включить его в Конституцию Российской Федерации 1978 года в качестве Приложения.

Конституция Российской Федерации 1993 года⁸ закрепила принцип народовластия, как важнейший, при организации работы публичной власти в нашей стране.

⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 года).

12 августа 1995 года Государственной Думой был принят Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" № 154-ФЗ⁹ и подписан Президентом 28 августа 1995 года.

Принятый Федеральный Закон открыл новый этап в развитии местного самоуправления и его регулировании.

В 154-ФЗ в Главе IV. В качестве форм прямого волеизъявления граждан и других форм осуществления местного самоуправления закреплялись:

- Местный референдум
- Муниципальные выборы
- Собрание (сход) граждан
- Народная правотворческая инициатива
- Обращения граждан в органы местного самоуправления
- Территориальное общественное самоуправление и другие формы

участия населения в осуществлении местного самоуправления

Где под территориальным общественным самоуправлением понималось самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане также наделялись правом участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих нормативно правовым актам.

⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по сути, стал основой для ныне действующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰.

Эти два закона являются олицетворением важного, значительного исторического события в истории России конца XX - начала XXI века – начала муниципальной реформы.

Основное отличие Закона 2003 года от Закона 1995 года заключалось в территориальном устройстве самоуправления. Новым Законом ввелась двухуровневая система самоуправления. Территория субъекта должна была разграничиваться между поселениями.

Закон устанавливал обязательное наличие в структуре местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа).

Закон существенно расширил и более подробно описал формы осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В частности, описал права и полномочия такой формы участия как ТОС. Установил требования к содержанию устава ТОС.

131 ФЗ один из самых активно развивающихся нормативно-правовых актов в нашей стране. Достаточно будет сказать, что с момента принятия закона в 2003 году в него вносилось более 140 поправок.

¹⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ

В частности, большое значение для развития участия населения в решении местных вопросов внесла поправка введённая Федеральным законом от 18.04.2018 N 83-ФЗ¹¹, которая закрепила институт сельских старост, как одну из форм участия населения в местном самоуправлении. Статья 27.1 Староста сельского населенного пункта, обозначила порядок назначения, требования к лицу претендующему стать старостой, а также перечень его полномочий.

Ещё одно долгожданное дополнение было принято Федеральным законом от 20 июля 2020 г. N 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹². Появилась крайне важная поправка, направленная в первую очередь на привлечение населения к решению местных вопросов, описывающая порядок реализации местных инициативных проектов Статья 26.1. В частности, федеральный законодатель закрепляет за органами местного самоуправления обязанность рассматривать инициативные проекты населения и в течение 30 дней с момента внесения принять решение о поддержке проекта, либо отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам с указанием причин отказа. Данная поправка вступает в силу с 01 января 2021 года.

Формы осуществления и участия в осуществлении МСУ, которые будут действовать на федеральном уровне с 01.01.2021 схематично изображены на Рисунке 1.

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Федеральный закон от 01.05.2019 N 87-ФЗ

¹² О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Федеральный закон от 20.07.2020 N 236-ФЗ

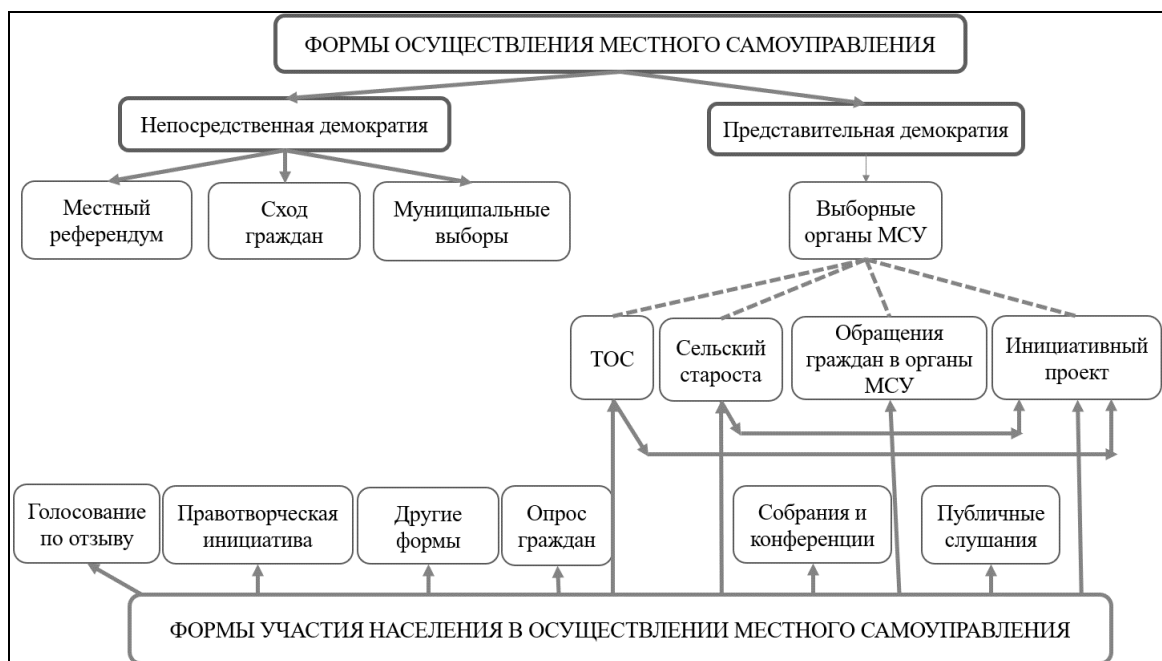


Рисунок 1 - Формы осуществления и участия населения в МСУ с 01.01.2021 года

Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления на основе определённых в Федеральном законе общих принципов предстояло разработать свою законодательную базу, с учётом своих национальных, культурно-исторических местных условий и традиций.

Как мы видим жизненный путь правового становления местного самоуправления в России довольно энергичный. Работа в сфере усовершенствования законодательства ведётся постоянно. Как итог тому, более 140 поправок и уточнений в 131 ФЗ. В 2019 году основополагающий законодательный акт, регулирующий общественные отношения в сфере местного самоуправления в Российской Федерации, изменялся 8 раз и 6 раз за 2020 год.

Данная активность со стороны законодателей в очередной раз подчеркивает, что создание условий для вовлечения населения в решение

вопросов местного значения является одним из приоритетов государственной политики в области местного самоуправления.

Список использованных источников

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. «Официальный сайт ООН»». – [Электронный ресурс]. URL: - https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml(дата обращения 02.12.2020г.)
 2. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. «Официальный сайт ООН»». – [Электронный ресурс]. URL: - https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения 02.12.2020г.)
 3. Европейская хартия местного самоуправления (принята Советом Европы 15.10.1985 г., ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ.) // «ТехЭксперт». – [Электронный ресурс]. URL: - <http://docs.cntd.ru/document/1901042> (дата обращения 02.12.2020г.)
 4. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления. Федеральный закон от 11.04.1998 года N 55-ФЗ // «ТехЭксперт»». – [Электронный ресурс]. URL: - <http://docs.cntd.ru/document/901705568> (дата обращения 02.12.2020г.)
 5. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР. Закон СССР от 9 апреля 1990 года N 1417-1 // «ТехЭксперт»». – [Электронный ресурс]. URL: - <http://docs.cntd.ru/document/901817750> (дата обращения 02.12.2020г.)
-

6. О местном самоуправлении в Российской Федерации. Закон РФ от 06 июля 1991 N 1550-1 // «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. URL: - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/ (дата обращения 02.12.2020г.)

7. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации. Федеративный договор от 31 марта 1992 г // «ТехЭксперт». – [Электронный ресурс]. URL: - <http://docs.cntd.ru/document/901907189> (дата обращения 02.12.2020г.)

8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. URL: - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 02.12.2020г.)

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ. // «ТехЭксперт». – [Электронный ресурс]. URL: - <http://docs.cntd.ru/document/9033179> (дата обращения 02.12.2020г.)

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) // «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. URL: - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 02.12.2020г.)

11. О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Федеральный закон от 01.05.2019 N 87-ФЗ. // «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. URL: -



http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100152 (дата обращения 02.12.2020г.)

12. О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Федеральный закон от 20.07.2020 N 236-ФЗ. // «Гарант»». – [Электронный ресурс]. URL: - https://base.garant.ru/74399419/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/#block_12 (дата обращения 02.12.2020г.)