

ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Реализация функций местного самоуправления населением муниципального образования и органами местного самоуправления выражается в конкретных действиях различного рода, отражающих ее содержание. Таким образом, **формы осуществления функций местного самоуправления** можно определить как **целенаправленные организационно-правовые действия субъектов муниципальной власти по реализации функций местного самоуправления в пределах их компетенции, вызывающие юридически значимые последствия**. По сути, они представляют собой внешнее выражение муниципально-управленческой деятельности уполномоченных на то субъектов¹. Формы и методы осуществления местного самоуправления нельзя рассматривать в отрыве от содержания и сущности местного самоуправления, а также от субъектов их реализации. Различаются правовые и неправовые формы управленческой деятельности. Те формы управления, которые влекут юридические последствия, относят к правовым формам управления, формы, не влекущие юридических последствий, соответственно, относят к неправовым.

Обычно выделяют три правовые формы осуществления функций местного самоуправления: правотворческую, исполнение права, правоохранительную². Следует отметить, что эту классификацию можно признать в качестве наиболее общей, обобщающей возможные организационно-правовые действия субъектов муниципальной власти. Правотворческая деятельность состоит в принятии соответствующими субъектами местного самоуправления нормативных правовых актов, направленных на регулирование общественных отношений в конкретном муниципальном образовании. Содержанием правоисполнительной деятельности является осуществление муниципального управления на территории муниципального образования субъектами местного самоуправления. Правоохранительная деятельность представляет собой властную оперативную и правоприменительную деятельность по охране

общественного порядка, прав и свобод граждан на территории муниципального образования силами и средствами муниципальных органов, включая принятие мер по предупреждению и пресечению правонарушений, а также применению мер муниципально-правовой ответственности.

Неправовые (организационные) формы охватывают большой объем организационно-подготовительной работы в процессе осуществления функций местного самоуправления, которая не влечет за собой правовых последствий.

Среди неправовых форм выделяют организационно-технические действия и материально-технические действия.

К организационно-техническим действиям относят такие действия, как проведение совещаний, разработка различного рода программ, контроль, разъяснение тех или иных мероприятий, подбор кадров, изучение и обобщение опыта и т. д.

Материально-технические действия носят вспомогательный характер в управленческой деятельности. Это работа с информацией, проведение исследований, разработок, подготовка к изданиям и само издание актов, ведение делопроизводства, составление справок и т. п.³

Наибольшее практическое значение представляют именно правовые формы реализации функций местного самоуправления.

Население муниципального образования реализует функции местного самоуправления посредством следующих форм: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, территориальное общественное самоуправление, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан, и иных форм, не противоречащих Конституции России, федеральным и региональным законам.

Указанные формы детализируют

вышеназванные правовые формы осуществления функций местного самоуправления — правотворческую, правоисполнительную и правоохранительную — применительно к такому субъекту, как население муниципального образования.

Такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как опрос и обращения граждан в органы местного самоуправления, нельзя признать в качестве форм реализации населением функций местного самоуправления. Опрос проводится по инициативе органов власти в целях выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти, его результаты носят рекомендательный характер. Обращения — форма реализации одного из прав гражданина на участие

в осуществлении местного самоуправления, она не может быть реализована всем населением муниципального образования. Отдельные граждане и коллективы граждан, как отмечалось, не являются субъектами реализации функций местного самоуправления.

Перечисленные формы реализации населением функций местного самоуправления далеко не равнозначны с точки зрения юридических последствий. Их можно разделить на две группы. В таких формах, как местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, население выступает в качестве субъекта муниципальной власти, чье решение носит юридически обязательный властный характер. Посредством этого вида форм население муниципального образования всегда реализует муниципальные функции, поскольку в них выражается компетенция населения муниципального образования. Эту группу форм можно назвать формами непосредственного осуществления населением функций местного самоуправления.

Все остальные правовые формы также носят юридически обязательный характер, но не обладают качеством властного решения. Органы

местного самоуправления обязаны отреагировать на реализацию форм этой группы, но вправе как принимать к исполнению предложения граждан, выдвинутые в инициативном порядке, так и отказаться от реализации тех или иных предложений по мотивам нецелесообразности⁴. Соответственно через этот вид форм населением муниципального образования далеко не всегда могут реализоваться муниципальные функции, в них выражаются лишь права населения на инициативное участие в осуществлении местного самоуправления. Данную группу форм можно назвать формами возможного участия населения в реализации функций местного самоуправления.

Местный референдум может являться **правотворческой**⁵ и **правоисполнительной**⁶ правовой формой реализации функций местного самоуправления.

Вопросы, которые могут быть вынесены на местный референдум, законодателем четко не определены. К ним должны относиться лишь наиболее важные вопросы местного значения. Чтобы организация решения важнейших вопросов местных сообществ путем прямого волеизъявления граждан не зависела от субъективизма местных властей, отдельные авторы считают целесообразным определить в уставах муниципальных образований перечень вопросов, который должен находиться в исключительном ведении самого населения, а следовательно, подлежать вынесению на референдум в обязательном порядке⁷. Устав, однако, по новому закону принимается представительным органом муниципального образования. Представляется, что, поскольку с инициативой о проведении референдума могут выступить сами граждане, именно перечень вопросов в уставах муниципальных образований может быть ограничением такой инициативы. Главное, чтобы инициатива была поддержана другими гражданами.

В любом случае на местный референдум могут быть вынесены только те вопросы местного значения, которые находятся в ведении соответствующего муниципального образования.

Другой формой непосредственной реализации населением функций местного самоуправления являются муниципальные выборы. Они представляют собой способ формирования представительных органов местного самоуправления и занятия должностей

некоторых должностных лиц и являются основой легитимности муниципальной власти. В то же время выборы в современных условиях должны стать важнейшим элементом формирования высокого уровня политико-правовой культуры общества. В выполнении своего гражданского долга личность показывает уровень своей политико-правовой культуры и электорально-правовой культуры как важнейшей ее составляющей.

Сегодня как никогда важно активизировать работу в направлении идеологического обоснования муниципальных выборов. Граждане должны со всей ответственностью осознавать, что они являются неотъемлемой частью публичного управления. Изначальный и подлинный субъект-созидатель всех форм социальной деятельности (особенно деятельности, поведения в сфере политики и права) — субъект коллективный. Только будучи включенным во все многообразие жизнедеятельности коллектива, индивид может обрести статус самостоятельного субъекта, «обзавестись» социальными качествами, стать активным и сознательным началом своей собственной деятельности, явиться носителем прав, свобод и обязанностей⁸.

Важнейшей **правоохранительной** формой реализации функций местного самоуправления населением является голосование по отзыву депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления. Отзыв выборного лица местного самоуправления — принятие гражданами публично-властных решений по досрочному прекращению деятельности депутата, выборного должностного лица в форме волеизъявления избирателей на основе специально назначенного голосования. К сожалению, новый Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не учел важнейшую правовую позицию, сформулированную Конституционным Судом РФ. В одном из своих постановлений Конституционный Суд РФ указал, что за отзыв должно проголосовать не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано⁹. Как видно, новый закон данную правовую позицию Конституционного Суда РФ не воспринял, указав несколько иную формулировку о необходимой численности проголосовавших за отзыв.

Голосование по вопросам изменения границ

или преобразования муниципального образования является формой участия граждан в важнейших вопросах территориального устройства местного самоуправления. Данную форму нельзя назвать существенно влияющей на принципиальные вопросы организации территориальной основы муниципальной власти. В литературе отмечается, что гарантии учета мнения населения при соответствующих территориальных изменениях вряд ли можно назвать хорошо проработанными в научно-практическом плане¹⁰, в законодательстве отсутствует механизм разрешения противоречия между позицией населения, выраженной на голосовании, и необходимостью следования требованиям к территориальной организации местного самоуправления, закрепленным законом¹¹.

Формы возможного участия населения в реализации функций местного самоуправления в настоящее время либо практически не используются, либо их влияние в муниципальной деятельности малозначительно.

В настоящий момент необходимо повышать роль правовых форм участия населения в реализации функций местного самоуправления, создавать условия, при которых население чувствовало бы реальную возможность участвовать в управлении делами на территории, где оно проживает, возможность влиять на принятие публично-властных решений.

Принимаемое в условиях муниципальной реформы законодательство имеет иной вектор. Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пошел по пути минимизации участия населения в принятии решений властного характера. Формально в новом законе расширены формы участия населения в местном самоуправлении. Появились такие новые формы, как публичные слушания, конференция граждан, опрос граждан и др. Реально же осуществление указанных форм не влечет обязательные юридические последствия властного характера, иными словами, речь идет не о компетенции населения муниципального образования, а лишь о его правах. Это формы, на которые органы муниципальной власти обязаны отреагировать, но реакция может быть выражена как в принятии к исполнению инициативных предложений граждан, так и в ничем не мотивированном отказе. Если предыдущий закон 1995 г. предусматривал, что устав муниципального

образования принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно, то новый закон закрепил норму, согласно которой принятие устава входит в исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования. Получается, что у населения теперь нет права принимать основной документ в системе муниципальных правовых актов, свою «миниконституцию». Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в отличие от одноименного закона 1995 г., закрепил такую структуру достаточно определенно и конкретно. Причем эта структура по сути своей воспроизводит систему построения власти на уровне субъекта Российской Федерации и на федеральном уровне. Вопрос, в чем же может проявиться некая «самостоятельность» населения в отношении определения структуры органов местного самоуправления, остается без ответа. Кроме того, в 2006 г. была предпринята попытка приравнять столицы субъектов Российской Федерации к городам федерального значения, где местное самоуправление существует лишь на внутригородских территориях, а управление городами в целом передать главам субъектов Федерации. Такой подход нельзя назвать продуктивным.

Список библиографических ссылок

- ¹ По аналогии с определением форм государственного управления см.: *Мельников В. А.* Теоретические проблемы содержания и видов форм государственного управления // *Вестник Российской правовой академии.* 2007. № 2. С. 37.
- ² *Акмалова А. А.* Правовые основы деятельности муниципальных органов. М., 2000. С. 36.
- ³ *Мельников В. А.* Указ. соч. С. 38.
- ⁴ *Игнатюк Н. А., Замотаев А. А., Павлушкин А. В.* Муниципальное право. М., 2004. С. 76—77.
- ⁵ Согласно ст. 41 Закона Астраханской области от 5 февраля 2007 г. № 4/2007-ОЗ «О местном референдуме в Астраханской области» в случае вынесения на референдум проекта нормативного правового акта каждый участник референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в избирательной комиссии муниципального образования. Обязанность изготовления и распространения указанного текста возлагается на инициативную группу по проведению референдума.
- ⁶ Так, в феврале 1996 г. состоялся местный референдум в Медвежьегорском районе на Толвуйской территории (Республика Карелия) по вопросу о добыче и разработке шунгита на местных месторождениях, в январе 1999 г. в г. Воткинске (Республика Удмуртия) проведен назначенный городской Думой референдум о строительстве здесь промышленной установки по утилизации снимаемых с вооружения ракет. См.: *Старжинский Н. А.* Вопросы реализации права граждан Российской Федерации на проведение «экологических» референдумов // *Права человека в России: декларации, нормы и жизнь: материалы конференции.* М., 1999. С. 221, 225; *Боголюбов С. А.* Референдумы по экологическим проектам // *Государство и право.* 1999. № 11. С. 31—37.
- ⁷ *Пылин В. В.* Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 22—23.
- ⁸ *Мамут Л. С.* Государство в ценностном измерении. М., 1998. С. 35.
- ⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2002. № 14. Ст. 1374.
- ¹⁰ *Бялкина Т. М.* Муниципальное образование как пространственная граница осуществления компетенции местного самоуправления: понятие и признаки // *Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право.* 2006. № 1 (1). С. 96; см. также: *Шарнина Л. А.* Формы муниципально-территориальных изменений и соответствующие им гарантии учета мнения населения // *Конституционное и муниципальное право.* 2004. № 6. С. 29—34.
- ¹¹ *Шипов С. В.* Теоретико-правовые основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

© В. А. Мельников, 2009

© О. В. Макаров, 2009