

Дайджест актуальной правовой информации

Особенности непосредственного осуществления населением местного самоуправления и непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления

Местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти¹. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон № 131-ФЗ, Закон) в главе 5 определил ключевое значение населения муниципального образования в решении вопросов местного значения.

С первого взгляда, ничего лишнего: в 12 статьях названной главы законодатель перечислил формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Вместе с тем остается открытым вопрос, какие формы относятся к непосредственному осуществлению населением местного самоуправления, а какие к участию в осуществлении местного самоуправления. Еще больше заставляет задуматься содержание статьи 33 Закона, которая раскрывает лишь перечень форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В этой статье мы постараемся детально разобраться в озвученных вопросах, а также рассмотрим практику отражения указанных форм в уставах муниципальных образований Красноярского края.

Впервые законодательное закрепление возможностей населения влиять на ключевые процессы, происходящие в муниципальном образовании, нашло свое отражение в старом законе о местном самоуправлении,² в главе – Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления, перечень которых составляли:

- 1) Местный референдум (статья 22);
- 2) Муниципальные выборы (статья 23);
- 3) Собрание (сход) граждан (статья 24);
- 4) Народная правотворческая инициатива (статья 25);
- 5) Обращения граждан в органы местного самоуправления (статья 26);
- 6) Территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (статья 27).

В действующем Законе о местном самоуправлении практически в два раза больше форм, через реализацию которых население муниципального образования может влиять на решение вопросов местного значения. Так, в главе 5 Закона представлены следующие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- 1) Местный референдум (статья 22);
- 2) Муниципальные выборы (статья 23);
- 3) Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (статья 24);
- 4) Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (статья 25);
- 5) Сход граждан (статья 25.1);
- 6) Правотворческая инициатива граждан (статья 26);
- 7) Территориальное общественное самоуправление (ст. 27);

- 8) Публичные слушания, общественные обсуждения (статья 28);
- 9) Собрание граждан (статья 29);
- 10) Конференция граждан (собрание делегатов) (статья 30);
- 11) Опрос граждан (статья 31);
- 12) Обращения граждан в органы местного самоуправления (статья 32);
- 13) Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (статья 33).

Таким образом, совершенствование законодательства о местном самоуправлении в России обусловило развитие демократических инструментов, используя которые, население непосредственно решает ключевые вопросы своей жизнедеятельности в муниципальном образовании.

Федеральный закон № 131-ФЗ начинается с четкой формулировки в статье 1: местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В приведенной норме Закона для нас важно выделить два ключевых признака местного самоуправления, когда оно осуществляется населением: это «непосредственность» в «решении вопросов местного значения». То есть граждане не через избрание органов местного самоуправления, а напрямую (непосредственно) решают вопросы обеспечения своей жизнедеятельности в муниципальном образовании (вопросы местного значения).

В главе 5 Закона упоминается лишь о двух формах непосредственного решения населением вопросов местного значения – местный референдум (статья 22) и сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа (статья 25). О том, что население напрямую решает вопросы местного значения через референдумы и сходы граждан и о значимости указанных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, нам повествуют такие положения Закона как:

Статья 4: правовую основу местного самоуправления составляют <...> решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан.

Пункт 1 части 1 статьи 43: в систему муниципальных правовых актов входят <...> правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан).

Часть 2 статьи 43: Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Часть 1 статьи 45: Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Все другие формы волеизъявления населения муниципального образования, на наш взгляд, являются формами участия граждан в осуществлении местного самоуправления, поскольку в результате этого участия решение вопросов местного значения происходит не напрямую, а через формирование населением органов местного самоуправления.

К примеру, в ходе публичных слушаний с участием жителей муниципального образования происходит обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения (статья 28), далее, на сессии указанные акты принимаются представительным органом муниципального образования. Как видим, жители лишь участвуют в осуществлении местного самоуправления, обсуждая проекты муниципальных правовых актов. Подобное участие в «обсуждении вопросов местного значения» осуществляется и на собраниях граждан (статья 29)

Другой пример. Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС), когда граждане самоорганизуются для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (статья 27). Непосредственное осуществление населением местного самоуправления также не усматривается в данной форме, поскольку ТОС лишь проявляет инициативу, а органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения.

В силу части 1 статьи 33 Закона наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом 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, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, лишь участие населения в осуществлении местного самоуправления может определяться в иных формах, не противоречащих законодательству, а непосредственное осуществление населением местного самоуправления реализуется в формах, предусмотренных только Федеральным законом № 131-ФЗ, а именно: на местных референдумах (статья 22) и сходах граждан (в случае если сход граждан

исполняет полномочия представительного органа) (статья 25).

Что касается практики муниципальных образований Красноярского края в части отражения в уставах форм непосредственного осуществления и участия граждан в местном самоуправлении, выделим следующие важные аспекты.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления.

Безусловное большинство муниципалитетов отражают в своих уставах все вышеназванные формы. Вместе с тем, блок статей, регламентирующих территориальное общественное самоуправление, в ряде сельских поселений помещен в отдельную главу устава, несмотря на то, что законодатель в Федеральном законе № 131-ФЗ не выделяет ТОС среди других форм.

Изложенное обстоятельство не свидетельствует о нарушении, однако при изучении устава муниципального образования создается впечатление исключительности ТОС на фоне равных в правовом смысле форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В уставах некоторых муниципальных образований, в главах, посвященных формам осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, содержатся положения, не имеющие ничего общего с указанными формами.

Например, в названной главе устава Рыбинского района, Боготольского сельсовета Боготольского района, Нижнекуряжского сельсовета Каратузского района и др. размещена статья «Правотворческая инициатива прокурора».

Поскольку правотворческая инициатива прокурора заключается во внесении последним в орган местного самоуправления проекта муниципального правового акта (далее – МПА), полагаем целесообразным данную статью размещать в главе устава, посвященной порядку принятия указанных актов. Например, если прокурор наделен правотворческой инициативой по внесению проектов МПА в сельский Совет депутатов, представляется логичным соответствующую статью изложить после статьи устава «Решения Совета депутатов».

Обратимся к примерам Уставов, которыми определены другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В Уставе города Дивногорска, города Бородино предусмотрена следующая форма:

«Статья __. Мирные массовые мероприятия граждан

1. Граждане вправе проводить митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и другие мирные мероприятия при условии предварительного уведомления администрации города в соответствии с законодательством.

2. Администрация города вправе запретить проведение массового мероприятия в случаях, если ее цель противоречит Конституции Российской Федерации или угрожает общественному порядку и безопасности граждан.

3. Администрация города вправе по согласованию с организаторами акций изменить время, маршрут (место) и порядок проведения мирного массового мероприятия в целях обеспечения общественного порядка, нормальной работы транспорта, органов власти и управления, предприятий, учреждений, организаций.

4. Органы и должностные лица местного самоуправления не вправе препятствовать мирным массовым мероприятиям, проводимым с соблюдением установленных требований.

5. Иные требования к проведению в городе митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и других мирных массовых мероприятий регулируются действующим законодательством».

Примером другой формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления является активное включение в уставы сельских поселений Красноярского края положений, регулирующих деятельность сельских старост.

Об институте сельских старост как форме участия населения в осуществлении местного самоуправления говорит пункт 2 статьи 10 Закона Красноярского края от 07.07.2016 № 10-4831 «О государственной поддержке развития местного самоуправления Красноярского края», согласно которому непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления может происходить как в форме, предусмотренной статьей 27 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации ме-

стного самоуправления в Российской Федерации», так и в иных формах, предусмотренных уставом муниципального образования (создания советов, комитетов самоуправления, избрания сельских старост в населенных пунктах и других формах).

Как указало Управление Министерства юстиции РФ по Красноярскому краю на своем официальном сайте, типовая статья «Сельский староста» должна включаться в главу устава, которая устанавливает перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Вместе с тем, необходимо помнить, что перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления не является исчерпывающим, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Сноски

1. Часть 2 статьи 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
2. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Начальник экспертно-правового отдела Анатолий Вишневецкий, телефон: 8(391)200-10-72 (доб. 113)

Актуальные изменения краевого законодательства в сфере представления сведений о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера.

В январе 2018 года вступил в силу Закон Красноярского края от 19.12.2017 № 4-1264 «О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей, должности главы (руководителя) местной администрации по контракту, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты таких сведений» (далее – закон Красноярского края от 19.12.2017 № 4-1264).

Ранее порядок представления вышеуказанных сведений лицами, замещающими муниципальные должности, регулировался Законом Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3542 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, замещающими должности муниципальной службы и муниципальные должности, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о представлении лицами, замещающими должности муниципальной службы и муниципальные должности, сведений о расходах», который, также, в декабре 2017 года претерпел изменения – теперь из его наименования и содержания исключены лица, замещающие муниципальные должности, и он стал полностью регулировать вопрос, связанный с представлением сведений о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера в отношении муниципальных служащих и граждан, претендующих на замещение должностей муниципальной службы.

Предлагаем сравнительный анализ двух краевых законов.

Механизм представления сведений, установленный Законом КК от 07.07.2009 № 8-3542, изменился, однако Закон Красноярского края от 19.12.2017 № 4-1264 содержит ряд важных положений.

Сведения, указанные в пп. 1, 2 ст. 2 закона Красноярского края от 19.12.2017 № 4-1264, представляются Губернатору края лицом, претендующим на замещение должности, лицом, замещающим должность, путем направления заказного почтового отправления с описью вложений или лично в уполномоченный государственный орган Красноярского края по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – уполномоченный государственный орган).

Уполномоченный государственный орган письменно уведомляет представительный орган муниципального образования о представлении лицом, претендующим на должность, сведений, указанных в п. 1 ст. 2 закона, в течение одного рабочего дня со дня их получения.

Если лицо, замещающее должность, самостоятельно об-

наружило, что в представленных им сведениях о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведениях о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей не отражены или не полностью отражены какие-либо сведения либо имеются ошибки, оно вправе представить уточненные сведения в течение одного месяца после окончания срока, установленного в п. 6 ст. 2 закона. Такие уточненные сведения не считаются представленными с нарушением срока.

При невозможности представить по объективным причинам сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей лицо, замещающее должность, вправе обратиться к Губернатору края с соответствующим письменным заявлением в срок, установленный в п. 6 ст. 2 закона.

Уполномоченный государственный орган на основании сведений, представленных в соответствии с п. 2 ст. 2, п. 1 ст. 3 закона Красноярского края от 19.12.2017 № 4-1264, лицами, замещающими муниципальные должности, формирует сводную таблицу сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее - сводная таблица) по форме, утвержденной Губернатором края.

В течение 30 рабочих дней со дня истечения сроков, установленных в п. 6 ст. 2 и п. 1 ст. 3 указанного закона, сводная таблица направляется в представительный орган муниципального образования для размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и (или) предоставления для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом муниципальным правовым актом.

Сведения, представленные лицом, замещающим должность главы (руководителя) местной администрации по контракту, в порядке и сроки, установленные п. 2 и 6 ст. 2 и п. 1 ст. 3 закона Красноярского края от 19.12.2017 № 4-1264, направляются в течение 30 рабочих дней со дня истечения указанных сроков заказным почтовым отправлением с описью вложений в соответствующую местную администрацию для приобщения к личному делу и размещения на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и (или) предоставления для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом муниципальным правовым актом.

По решению Губернатора Красноярского края может проводиться проверка достоверности и полноты сведений о

доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных в соответствии с пп. 1, 2 ст 2 закона лицом, претендующим на замещение должности, лицом, замещающим должность (далее – проверка).

Основанием для осуществления проверки является представленная в письменном виде в установленном порядке достаточная информация о представлении лицами, претендующими на замещение должности, лицами, замещающими должности, недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

При установлении в ходе проверки обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков преступления или административного правонарушения, материалы об этом представляются в государственные органы в соответствии с их компетенцией.

Вступление в силу закона Красноярского края от 19.12.2017 № 4-1264 обусловило необходимость в переработки специалистами Учреждения проекта Решения «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению лицами, замещающими муниципальные должности, требований законодательства о противодействии коррупции и урегулированию конфликта интересов», который после согласования с Управлением Губернатора Красноярского края был размещен на нашем сайте в разделе «Методические материалы», подразделе «Вопросы противодействия и профилактики коррупции».

Сравнительный анализ двух краевых законов

Закон КК от 19.12.2017 № 4-1264	Закон КК от 07.07.2009 № 8-3542
1. Граждане, претендующие на замещение должности Главы МО (избираемый по конкурсу) 2. Лица, претендующие на замещение должности главы администрации по контракту 3. Лица, замещающие муниципальные должности (депутаты, главы МО) 4. Глава администрации по контракту	Лица, претендующие на замещение муниципальных должностей, муниципальные служащие
Представляют сведения Губернатору Красноярского края	Представляют сведения представителю нанимателя (работодателю)
Не позднее 30 апреля , следующего за отчетным периодом (31.12 - 01.01)	
Проверку достоверности сведений о доходах осуществляет уполномоченный государственный орган	Проверку достоверности сведений о доходах осуществляет должностные лица и (или) структурное подразделение органа местного самоуправления
Проверку достоверности сведений о расходах осуществляет уполномоченный государственный орган	
Срок проверки сведений о доходах и расходах 60 дней, может быть продлен до 90	
Рассмотрение судом или представительным органом заявления Губернатора о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность	Рассмотрение представителем нанимателя (работодателем) вопроса о применении к муниципальному служащему меры ответственности, связанной с увольнением в связи с утратой доверия

Юрисконсульт Ольга Тугаринова, телефон: 8(391)200-10-72 (доб. 115)

Дайджест подготовил начальник экспертно-правового отдела ККГБУ ДПО «Институт муниципального развития» Вишневецкий А.С., юриконсульт Тугаринова О.И., выпускающий редактор – Елисеенко И.В. Тираж 800 экз.
Актуальную правовую информацию по вопросам осуществления местного самоуправления можно узнать на сайте: www.krasimr.ru.
Телефон: 8(391)200-10-72