

**ФГБОУ ВПО «ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»**

На правах рукописи

КРАМАРЕНКО СВЕТЛАНА ВИКТОРОВНА

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ
ДЕМОКРАТИИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ТЕОРЕТИКО-
ПРАВОВЫЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, доцент

Бялкина Татьяна Михайловна

Воронеж

2013

Оглавление:

Введение	3
Глава 1. Местное самоуправление как сущностный признак демократического государства: общетеоретические аспекты	15
§1. Понятие и сущность муниципальной демократии.....	15
§2. Особенности муниципальной демократии в России на современном этапе ее развития.....	34
§3. Непосредственная и представительная демократия в местном самоуправлении: соотношение и тенденции развития	57
Глава 2. Население муниципального образования — основной субъект местного самоуправления	71
§1. Концептуальные основы признания населения основным субъектом местного самоуправления.....	71
§2. Полномочия населения по непосредственному осуществлению местного самоуправления.....	90
§3. Ответственность населения при осуществлении местного самоуправления	127
Глава 3. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: правовые основы и направления модернизации	140
§1. Правовые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и практика их реализации.....	140
§2. Модернизация организационно-правовых форм и направлений участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	175
Заключение.....	195
Список использованной литературы.....	197
Приложение.....	231

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что согласно части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации¹ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Соответственно в России принципы демократии должны лежать в основе функционирования всех публично-правовых институтов, в том числе в основе функционирования местного самоуправления. Именно на местном уровне более всего должны реализовываться демократические начала публичной местной власти, поскольку она самым тесным и непосредственным образом взаимодействует с населением.

Однако сегодня российская практика местного самоуправления еще далека от демократических стандартов. Реализация непосредственной демократии на местном уровне связана с серьезными проблемами и препятствиями как юридического, так и социально-психологического порядка, в том числе со сложившейся ситуацией безразличия граждан к возникающим общественным проблемам, отстраненности от процессов их решения.

Более того, в настоящее время не только население не готово к эффективному сотрудничеству с местной властью, но и значительная часть муниципальных чиновников не осознает особенностей работы с различными категориями граждан в принципиально новых условиях, не может и не хочет относиться к населению как к равноправному партнеру. Таким образом, можно констатировать, что сегодня существует явная недооценка ценностей и возможностей местного самоуправления как со стороны государственно-властных институтов, так и самого общества.

Вместе с тем повышение эффективности муниципальной власти и качества жизни населения напрямую связано с развитием демократии в муниципальных образованиях. Именно на эти цели и направлена проводимая в последние годы муниципальная реформа, в рамках которой существенное

¹ Рос. газ. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

значение отводится расширению возможности непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, правовому закреплению различных форм осуществления населением права на местное самоуправление.

Как отмечается Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, необходимо поддерживать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни.²

Действительно, сегодня возникла реальная потребность приблизить муниципальную власть к населению, повысить активность самого местного населения, усилить его ответственность за процессы, происходящие в сфере местного самоуправления. Необходимы разработка и закрепление правовых механизмов, позволяющих жителям муниципального образования ощущать себя единым коллективным субъектом власти (местным сообществом), способным реально влиять на происходящие в сфере местного самоуправления процессы, объективно оценивать эффективность деятельности местных органов и должностных лиц. Для этого необходимы поддержание оптимального баланса государственных и местных интересов в управлении муниципальными образованиями, а также совершенствование существующих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Отдельные аспекты совершенствования правового регулирования институтов непосредственной демократии местного самоуправления рассматриваются в целом ряде научных работ.

Глубокий и всесторонний анализ вопросов непосредственной демократии местного самоуправления содержится в трудах Н.С. Бондаря «Местное

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.

самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России» (2008 г.), А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян «Конституционная ценность муниципальной демократии в России» (2012 г.).

Проблемы реализации прав граждан на местное самоуправление исследовались в работах А.Р. Еремина «Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы» (2003 г.); Е.С. Шугриной «Гарантии права на осуществление местного самоуправления» (2008 г.).

Исследованию муниципальной демократии в России за период новейшей истории России было посвящено несколько диссертационных работ, например Л.А. Нудненко «Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики)» (2001 г.), Ю.М. Лермонтов «Конституционно - правовая институционализация муниципальной демократии в современной России» (2009 г.).

Однако, несмотря на наличие ряда работ, касающихся вопросов развития демократии в местном самоуправлении, в отечественной юридической науке отмечается недостаток фундаментальных правовых исследований, дающих целостное представление о населении муниципального образования как об основном субъекте муниципальной власти, о полномочиях и ответственности местного сообщества. Специально посвященные этой теме отечественные научно-исследовательские работы единичны.

Кроме того, на практическую реализацию институтов непосредственной муниципальной демократии в значительной степени влияют процессы, происходящие в государстве в целом, соотношение тенденций централизации и децентрализации в муниципальной управленческой деятельности, поэтому происходящие изменения также нуждаются в постоянном внимании и научно-теоретическом осмыслении со стороны правовой науки.

Таким образом, отсутствие фундаментальных трудов комплексного характера и базовой направленности по заявленной проблематике в условиях

большого объема научной литературы о местном самоуправлении в целом, имеющей смежное отношение к представленному исследованию, подчеркивает значимость данного исследования.

Объектом данного диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в области правового регулирования и реализации форм непосредственной демократии в местном самоуправлении.

Предмет исследования составляют нормы международно-правовых актов, конституционные и иные юридические нормы Российской Федерации, содержащиеся в федеральных нормативных актах, нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актах, а также решения органов конституционного правосудия, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, которые затрагивают различные аспекты непосредственной демократии местного самоуправления.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью настоящего исследования является рассмотрение сущности и особенностей муниципальной демократии, а также формулирование теоретических положений и разработка рекомендаций, имеющих практическое значение для совершенствования институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении, расширение возможностей населения активнее участвовать в осуществлении муниципальной власти.

Достижение цели настоящего исследования обеспечивается выполнением следующих задач:

- выявление сущностных признаков демократии как необходимого элемента местного самоуправления;
- раскрытие особенностей муниципальной демократии в России на современном этапе ее развития;
- изучение содержания конституционно-правовых норм о населении как об основном субъекте местного самоуправления;
- анализ соотношения и тенденций развития форм непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении;

- исследование существующих форм непосредственной демократии в местном самоуправлении и разработка предложений по их трансформации и оптимизации;

- исследование сущности теоретико-правовой категории «местное сообщество» как основного субъекта муниципальной власти;

- изучение полномочий населения по осуществлению местного самоуправления;

- исследование института ответственности населения при осуществлении местного самоуправления.

- обоснование основных направлений модернизации организационно-правовых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Теоретическую основу исследования составляют положения, касающиеся общетеоретических и методологических аспектов народовластия, развития местного самоуправления, которые рассматриваются в трудах С.А. Авакьяна, Н.С.Бондаря, А.В. Иванченко, О.Е. Кутафина, А.В. Малько, Н.И. Матаузова, В.С. Нерсисянца, Л.А. Нудненко и других авторов.

На создание авторской концепции по исследуемой тематике повлияли научные труды в области конституционного и муниципального права таких ученых как А. В. Алешкин, И.В. Бабичев, О.И. Баженова, В. А. Баранов, Н. А. Баранов, Е. И. Баулина, Е.В. Безвиконная, М.П. Беспалова, И.Б. Борисов, Т. М. Бялкина, В.И. Васильев, С.А. Васильев, И.В. Выдрин, В.И. Гавриленко, И.В. Гранкин, В.А. Горожанин, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, О. А. Дементьева, Г. П. Зинченко, А.Р. Еремин, Т.Д. Зражевская, Ю. А. Зуева, В.Т. Кабышев, Н.Е. Коваленко, И.Е. Кокорев, А.В. Колесников, В.В. Комарова, А.Н. Костюков, М.А. Краснов, М.М. Курячая, Ю. М. Лермонтов, М.А. Липчанская, Д.А. Лисовицкий, О.И. Максимова, И. И. Мелехина, А.А. Новоселов, М.Н. Никитенко, И.И. Овчинников, М.А. Очеретина, В.В. Пылин, А.А. Сергеев, Д.Б. Сергеев, В.Н. Синцов, Н.Л. Сковрон, С. А. Солдатов, Р.М. Усманова, В.И. Фадеев, Ю.О. Фроленков, В.А. Холопов, Е.С. Шугрина, В. А. Щепачев и др.

Существенную роль в исследовании проблем демократизма местного самоуправления сыграли труды ученых - государствоведов дореволюционного периода, таких как Л. А. Велихов и Н.М.Коркунов, а также публицистические работы А.И. Солженицына.

Правовую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления³, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, федеральные законы, регулирующие реализацию различных форм непосредственной муниципальной демократии, законы субъектов Российской Федерации, посвященные указанным вопросам, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

Методологической основой исследования является совокупность общенаучных и частных методов научного познания (логический, сравнительно-правовой, историко - функциональный, конкретно - социологический, формально-юридический, системно-структурный и др.). Особое значение при исследовании проблемы отводилось применению диалектического метода, который позволяет изучить проблемы муниципальной демократии в единстве ее социального содержания и юридической формы. При анализе правоприменительной практики в диссертационном исследовании применялся статистический метод. С помощью метода сравнения проанализированы недостатки и особенности представительной и непосредственной формы муниципальной демократии.

Эмпирическую основу исследования составляют решения Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся вопросов непосредственной демократии местного самоуправления, в том числе роли населения как основного субъекта местного самоуправления, опубликованные

³ Европейская Хартия местного самоуправления (ETS № 122): от 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления; Закон № 131-ФЗ).

решения Верховного Суда Российской Федерации, решения арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Использован также опыт практической деятельности органов публичной власти всех уровней.

Научная новизна исследования заключается в том, что осуществлено комплексное исследование местного самоуправления как необходимого элемента демократического государства в аспектах, недостаточно изученных современной отечественной правовой наукой.

В работе рассмотрены теоретические и практические проблемы, связанные с развитием в России муниципальной демократии, выявлены факторы, негативно влияющие на реализацию демократического потенциала местного самоуправления, разработана новая идея, обогащающая научную концепцию, о роли населения как основного субъекта муниципальной власти, доказана целесообразность совершенствования институтов непосредственной демократии местного самоуправления, представлены направления трансформации отдельных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, введены в научный оборот авторские трактовки понятий «местное сообщество» и «ответственность населения муниципального образования».

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. В настоящее время в Российской Федерации сложились и одновременно действуют факторы, негативно влияющие на реализацию демократического потенциала местного самоуправления, а именно:

- ограничение организационной, компетенционной и финансовой самостоятельности местного самоуправления со стороны органов государственной власти;
- неэффективная деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц, в том числе по причине недостаточности их квалификации;
- низкая активность граждан в осуществлении местного самоуправления.

2. Предложена авторская дефиниция категории «местное сообщество», под которым следует понимать определенную социальную группу, состоящую из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующуюся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания и наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющую местное самоуправление.

3. Поддерживается точка зрения о необходимости разработки и нормативно-правовом закреплении на федеральном уровне (путем издания Указа Президента Российской Федерации) Концепции государственной политики развития местного самоуправления в современный период, при этом особое внимание следует уделить развитию муниципальной демократии в России. В каждом субъекте Российской Федерации предлагается утвердить целевые программы по развитию местного самоуправления с учетом приоритетов, обусловленных особенностями конкретных регионов. Муниципальные образования также должны создавать конкретные программы по развитию институтов непосредственной демократии, в том числе по привлечению высококвалифицированных молодых специалистов, имеющих необходимые знания в данной сфере, для работы в органах местного самоуправления в сельских поселениях.

При этом необходимо исходить из принципов разумности и целесообразности применения тех или иных форм прямого волеизъявления граждан; в небольших муниципальных образованиях – более активно использовать формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в то время как в крупных муниципальных образованиях следует развивать формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

4. Учитывая тот факт, что местное самоуправление является обязательным и единственным институтом местной публичной власти в Российской Федерации, под полномочиями населения (местного сообщества)

как основного субъекта местного самоуправления необходимо понимать совокупность правомочий и обязанностей населения по самостоятельному решению вопросов местного значения.

Ответственность населения за осуществление местного самоуправления должна рассматриваться как позитивная юридическая ответственность, представляющая собой осознанное, инициативное и заинтересованное участие местного сообщества в решении вопросов местного значения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий их жизнедеятельности на соответствующей территории.

5. Трансформация института муниципальных выборов не должна отдалять депутатов от местного сообщества, а должна быть направлена: во-первых, на формирование представительных органов муниципальных образований, прежде всего, из населения соответствующего муниципального образования, а во-вторых, на установление непосредственного контакта выборных лиц с членами местного сообщества. В силу этого применение пропорциональной избирательной системы может быть уместным лишь в наиболее крупных муниципальных образованиях – городских округах и муниципальных районах, в остальных (городских и сельских поселениях), созданных для решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения, должна применяться мажоритарная избирательная система.

6. Предлагается расширить возможности населения как основного субъекта местного самоуправления в осуществлении контроля за деятельностью органов местного самоуправления. В этих целях целесообразно дополнить статью 77 Закона об общих принципах местного самоуправления частью 2.1. следующего содержания: «Население муниципального образования осуществляет контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения».

7. Обосновывается предложение о необходимости наделения населения муниципального образования правом на выдвижение инициативы об удалении

главы муниципального образования в отставку, в связи с этим предлагается внести соответствующие дополнения в пункты 1 и 3 статьи 74.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Порядок выдвижения данной инициативы населением должен быть аналогичен выдвижению инициативы проведения местного референдума.

8. Вносится предложение дополнить статью 46 Закона об общих принципах местного самоуправления нормой об обязательности опубликования на специализированном интернет - ресурсе (официальном сайте муниципального образования) проектов всех решений представительного органа данного муниципального образования, имеющих общеобязательный характер, с тем, чтобы его жители могли их обсуждать и предлагать поправки.

Кроме того, в целях повышения активности граждан в осуществлении местного самоуправления предлагается закрепить в Законе об общих принципах местного самоуправления право жителей вносить органам местного самоуправления на специальном интернет - ресурсе соответствующего муниципального образования публичные предложения, в том числе по проектам опубликованных муниципальных правовых актов. Предложения, получившие в течение года поддержку определенного количества населения, (например, не менее трех процентов от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом), должны быть обязательно изучены экспертами с участием представителей общественности и вынесены на рассмотрение соответствующего органа муниципального образования, в компетенцию которого входит решение данного вопроса.

9. Подчеркивается особая значимость развития института территориального общественного самоуправления населения и обосновывается целесообразность дополнения перечня показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607, отдельным показателем, характеризующим долю населения, проживающего на территории

территориального общественного самоуправления, в общей численности населения городского округа (муниципального района).

10. Аргументирована необходимость закрепления в законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов, устанавливающих порядок проведения публичных слушаний.

В целях повышения значимости общественного мнения предлагается закрепить в Законе об общих принципах местного самоуправления обязательность публичного рассмотрения органами местного самоуправления результатов проведенных опросов граждан, от которых зависит принятие соответствующих решений. В случае принятия решения, не совпадающего с мнением граждан, местные органы власти должны опубликовать мотивированное обоснование принятого решения.

Теоретическая значимость работы состоит в расширении сферы научных знаний об институтах непосредственной демократии местного самоуправления, а также в том, что сформулированные выводы направлены на развитие и углубление концептуальных положений о местном самоуправлении как необходимом элементе демократического государства.

Практическая значимость работы. Сформулированные выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных и муниципальных органов, в научной и учебной литературе, преподавании курсов конституционного и муниципального права, а также спецкурсов в юридических вузах.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные выводы отражены в опубликованных автором девяти научных публикациях общим объемом около 4,86 п.л.

Выносимые на защиту положения обсуждались в ходе выступлений автора на научных конференциях и семинарах (Научно-практическая конференция «Муниципальный контроль в Российской Федерации» 2012 г. (г.

Воронеж), Международная научная конференция, посвященная 55-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета «Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны» 2013 г. (г. Воронеж) и др.

Внедрение результатов исследования происходило и в процессе проведения автором учебных занятий по курсу: «Муниципальное право Российской Федерации» на юридическом факультете Воронежского государственного университета.

Диссертационное исследование выполнено на кафедре административного и муниципального права Воронежского государственного университета, где было проведено его обсуждение и рецензирование.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования данной проблематики и состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложения.

Глава 1. Местное самоуправление как сущностный признак демократического государства: общетеоретические аспекты

§1. Понятие и сущность муниципальной демократии

Построение справедливого общества, основанного на принципе народовластия, на протяжении всей истории человечества является одной из вечных ценностей, достижение которой связано, как правило, со сложнопреодолимыми трудностями. Современный опыт, как в странах западной демократии, так и в России, показывает, что демократическое развитие общества практически невозможно без децентрализации власти и управления. В наибольшей степени этот тезис актуален для государств, имеющих федеративное устройство. Местное самоуправление в связи с этим следует рассматривать как один из способов децентрализации.

В Российской Федерации существует определенная система форм реализации принадлежащей народу власти. При этом местные органы не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, Конституция Российской Федерации разграничивает власть народа на государственную власть и власть местного самоуправления.

Местное самоуправление неразрывно связано с демократией, ибо в основе демократии, как формы государства и способа правления, лежит идея политической свободы, в соответствии с которой принцип самоопределения и самоуправления распространяется не только на отдельного человека или на народ в целом, но и на район и другие сообщества граждан.⁵ В связи с этим представляется актуальным высказывание В.В. Пылина о том, что «современная демократия – это не управление народом, для народа и во имя народа, а это народовластие в правовом государстве, осуществляемое как самим народом, так и его государством с участием народа от имени народа, для

⁵ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. - М.: НОРМА, 2008. С.239.

народа и во имя народа».⁶

Процесс исследования сущности демократии имеет богатую историю. Тем не менее, научные дискуссии по данному вопросу продолжаются и сегодня. Прежде всего, это связано с неоднозначностью понимания и толкования сущности демократии, разнонаправленностью научных исследований по данному вопросу. По мнению Л. А. Нудненко, в науке выделяют нормативный и описательно-эмпирический подходы в толковании демократии. Суть нормативного подхода – конституирование идеальной модели демократии, показ ее преимуществ по сравнению с другими формами правления, анализ путей осуществления демократического идеала. В таком идеальном виде демократия никогда не существовала в действительности. Демократия как идеал дает представление о человеческих возможностях, к реализации которых надо стремиться. В рамках описательно – эмпирического подхода демократия анализируется в том виде, в каком она существует в действительности. В большинстве концепций оба подхода тесно переплетаются в целях приближения реального демократического строя к идеалу.⁷

Вопрос о демократии на уровне местного самоуправления (муниципальной демократии) также является дискуссионным. Часть ученых научного сообщества считают невозможной разработку ее единого определения, другие – подчеркивают необходимость его актуализации согласно уровню и характеру развития общества, третьи полагают, что соотношение демократии и местного самоуправления имеет разнополюсный характер.⁸

Считаем, что в настоящее время особенно важно и необходимо сформулировать научно-теоретическую дефиницию местной (муниципальной) демократии, введение которой в понятийный аппарат науки муниципального права способствовало бы более активному привлечению населения к участию в

⁶ Пылин В.В. Готовы ли россияне осуществлять свою жизнедеятельность на современных принципах демократии? // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 16.

⁷ См.: Нудненко Л. А. Теория демократии. – М., Юристъ, 2001. С. 13.

⁸ См.: Лермонтов Ю. М. Конституционно - правовая институционализация муниципальной демократии в современной России: дис. ... канд. юр. наук / Рос. акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации. – Москва, 2009. С. 19.

осуществлении местного самоуправления. Муниципальная демократия призвана стать универсальным институтом современного гражданского общества и правового государства, поэтому нуждается в наличии четкого категориального аппарата.

Понятие муниципальной (местной) демократии является многоаспектным и может быть охарактеризовано с разных сторон.⁹ Например, по мнению А. А. Новоселова, местная (муниципальная) демократия – это «динамично развивающаяся система с множеством взаимосвязанных и постоянно меняющихся компонентов, в рамках которой происходят процессы взаимодействия на локальном уровне таких факторов, как наднациональные силы и институты, национальные и местные правительства, гражданское общество, неправительственные организации, а также различных групп давления, в процессе выработки общезначимых решений»¹⁰.

Полагаем, что при определении сути муниципальной демократии с точки зрения правовой науки необходимо называть постоянные и наиболее важные признаки, которые характеризуют ее соотношение с государственной властью и обществом.

В настоящее время специфика муниципальной демократии определяется особым местом института местного самоуправления в системе народовластия Российской Федерации, так как данному институту принадлежит ключевая роль в сохранении и укреплении государственности, согласовании интересов общества и государства. Вопросы местного самоуправления всегда связаны с необходимостью решения первоочередных (повседневных) проблем жителей муниципального образования и в меньшей степени подвержены политическому и партийному влиянию. Решение этих вопросов является результатом

⁹ О понятии муниципальной демократии см. подробнее: *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. С. 42; *Лермонтов Ю. М.* Конституционно - правовая институционализация муниципальной демократии в современной России. С. 157.

¹⁰ См.: *Новоселов А.А.* Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства европейских стран»: автореф. дис. .. докт. полит. наук. – Нижний Новгород. 2006. С. 9.

деятельности власти на местах, а также показателем состоятельности существования самого института местного самоуправления. Локальный характер данной формы народовластия создает возможность превратить политически активную часть населения в главное действующее лицо местного самоуправления, когда каждый гражданин не только участвует в формировании органов местного самоуправления и осуществлении контроля за их деятельностью, но и, прежде всего, сам оказывает решающее влияние на реализацию местного интереса и обеспечение комплексного развития местных территорий, что в итоге приводит к демократизации всех институтов государства.

О роли местного самоуправления в учете национальных, исторических и иных особенностей развития Российского государства писал еще Н. М. Коркунов. Он отмечал, что «...коренные русские области как кольцом окружены местностями, резко отличающимися от них своими культурными и бытовыми условиями и племенным составом своего населения. Это создавало и вызывало необходимость установления для окраин особой организации местного самоуправления. С одной стороны, требуется приспособить их местные учреждения к особенностям их бытовых условий; с другой стороны – племенная обособленность населения и отдаленность их от центра понуждают установить в них более сильную местную власть, наделенную особыми полномочиями».¹¹ Таким образом, демократическая сущность местного самоуправления помогает государству на всех этапах его исторического развития согласовывать интересы центра и окраин при всем многообразии их национального состава и образа жизни населения.

Подчеркивая важность местного самоуправления для развития демократии во многих государствах, в том числе и в России, нельзя не упомянуть высказывание историка, социолога и политического деятеля А. де Токвиля о том, что «... без общинных институтов нация может формировать

¹¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том 2. –СПб, 1909 г. С. 467.

свободное правительство, однако истинного духа свободы она... не приобретет»¹².

В настоящее время общие для европейских стран основные идеи в отношении организации и функционирования местного самоуправления отражены в Европейской хартии местного самоуправления. Европейская хартия закрепляет своего рода идеальную модель, на которую ориентируются в развитии местного самоуправления страны Европы, включая Россию. Поэтому эта модель интересна не только как нормативный правовой акт, но и как некий законодательный манифест, декларация, определяющие идеологию местного самоуправления как форму народовластия.

Одним из демократических принципов, разделяемых всеми государствами - членами Совета Европы, является право граждан участвовать в управлении государственными делами. Как указано в Преамбуле, Совет Европы строит Европу на принципах демократии и децентрализации власти, поэтому, безусловно, развитие демократической Европы неразрывно связано с развитием местного самоуправления, так как именно право граждан участвовать в управлении государственными делами непосредственно может быть осуществлено на местном уровне. Демократия в первоначальном смысле этого слова как осуществление власти всем населением наиболее эффективно реализуется на небольших территориях, применительно к России – в муниципальных образованиях (в форме выборов, референдумов, сходов граждан по месту жительства, и др.).

Учитывая тот факт, что с 28 февраля 1996 года Россия является членом Совета Европы, а это членство подразумевает не только признание «верховенства закона», но и обязанность присоединиться к ряду международных правовых актов, 11 апреля 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления.¹³

Местному самоуправлению в главном законе страны – Конституции

¹² *Токвиль А., де.* Демократия в Америке / пер.с франц. – М.:Весь Мир, 2000, С.65.

¹³ О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

Российской Федерации посвящена специальная глава, и данный факт, несомненно, подчеркивает особую значимость указанного института.

Концептуальные положения Конституции Российской Федерации о народовласти и роли в нем местного самоуправления нашли свое закрепление в Законе об общих принципах местного самоуправления, закрепившем идеи самостоятельности местного самоуправления и обособленности местных органов от органов государственной власти.

Конституционный суд Российской Федерации отмечал, «...что народовластие, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, а также через признанное и гарантированное государством местное самоуправление, в частности, путем местного референдума и выборов... каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их».¹⁴

Существует несколько точек зрения о соотношении демократии и местного самоуправления. Во-первых, самоуправление представляется как некий традиционный институт, который находится в строгом противоречии с основными принципами демократии. Во-вторых, основы демократии, как власти большинства, не могут быть применены к самоуправлению, как явлению ограниченному, узконаправленному. И, в-третьих, демократия и местное самоуправление неразрывно связаны и взаимодействуют.¹⁵

¹⁴ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 № 17-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 5.

¹⁵ См. подробнее: Демократия и местное самоуправление. Реферат на книгу: Hill D.M. Democratic theory and local government. М. 1994. С. 4–6 // Цит. по: *Лермонтов Ю. М.* Конституционно - правовая институционализация муниципальной демократии в современной России. С. 27.

Представляется, что в современных российских условиях исходя из особой природы местного самоуправления, наличия большого числа форм местной непосредственной демократии справедливой представляется последняя точка зрения. Местное самоуправление – это не только форма самоорганизации, но одновременно это и элемент организации публичной власти. В двойственной природе власти: политической и общественной и заключается его специфика.

Действуя в режиме демократической правовой государственности, демократия на местах трансформируется в муниципальную демократию, которая осуществляется через институты местного самоуправления. При этом публично - властные черты местного самоуправления дополняются и обогащаются муниципальными правами и обязанностями граждан, уполномоченных к автономной публичной самоорганизации в тех правовых формах и теми средствами, которые согласуются с демократическими принципами и ценностями народа и в наибольшей степени соответствуют целям решения вопросов местного значения на данной территории.

Говоря о демократии местного самоуправления как о факторе, стимулирующем укрепление демократии и на других уровнях власти, представляется целесообразным привести высказывание Л. А. Велихова о том, что «...местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя. Общественная жизнь, при наличии местного самоуправления равномернее распределяется по всему государству, а не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферию бессильными».¹⁶

Более того, заинтересованность населения в решении проблем местного значения заведомо выше, чем решаемых органами власти вышестоящих уровней. При этом каждый гражданин может высказать собственное мнение о

¹⁶ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. - М., 1996. С. 245.

том, какие именно территории в первую очередь нуждаются в ремонте, как лучше обеспечить вывоз мусора или уборку территорий в своем районе, где необходимо уличное освещение и т.д. Это повышает эффективность управленческих решений, а стало быть, и уровень удовлетворенности граждан властью в целом. Таким образом, местное самоуправление играет ключевую роль в формировании стабильной политической системы в государстве и развитии подлинной демократии.

Отметим следующие специфические признаки, характеризующие демократизм местного самоуправления.

1. Соединение субъекта и объекта управленческой деятельности в местном самоуправлении.

В процессе муниципального управления переплелись две важнейшие идеи самоуправления: с одной стороны, это идея, согласно которой ни один человек не вправе управлять другим без согласия последнего, а с другой – мысль о том, что поскольку каждый отдельно взятый человек не в состоянии непосредственно участвовать в управлении общественными делами, то интересы соответствующей территории (территории муниципального образования) могут быть переданы представителям, которым делегируются соответствующие права на местное самоуправление. Поэтому для самоуправления характерно воздействие управляющей системы «на себя», в результате чего она становится самоуправляемой.

Как справедливо отмечает Г. А. Иванцова, «понимание субъекта и объекта местного самоуправления связано в первую очередь, с самодеятельным регулированием всего того, что люди могут осуществлять сами. При этом субъект местного самоуправления – выразитель общих интересов, а объект – их носитель. Местное сообщество выделяет органы местного самоуправления как специальный социальный институт и определяет их функциональную структуру, вырабатывает, направляет свои управленческие воздействия на органы местной власти для реализации своих особых интересов. Местное сообщество есть объект управления по отношению к местным органам власти и

государству. Как объект местное сообщество осуществляет производственные, социально - культурные и иные виды общественной деятельности, а как субъект – управленческую деятельность».¹⁷

Необходимо отметить, что для подлинного местного самоуправления необходима осознанная деятельность его субъектов. Сознательность должна выражаться в желании и готовности действовать не только в своих интересах, но и в интересах всего местного сообщества, а при необходимости подчинять свои личные интересы интересам общества. Местное сообщество должно быть заинтересованно в активном участии в решении вопросов местного значения, и использовать при этом такие формы непосредственной демократии как, например, местный референдум, муниципальные выборы, территориальное общественное самоуправление и др.

Важнейшей задачей демократизации общества является стимулирование населения к более активному участию в управлении, в связи с этим одним из основных направлений государственного развития должно быть формирование самоуправленческих начал в большинстве направлений его деятельности.

2. Максимально демократичные способы формирования и состав механизма муниципального управления.

Чем демократичнее способ формирования власти, тем легче ей подключить к решению местных задач разнообразные группы населения (местное сообщество).

Механизм муниципального управления представляет собой систему органов и должностных лиц, которые осуществляют местное самоуправление.

Муниципальные образования должны иметь возможность самостоятельно определять структуру и демократическим путем формировать органы муниципальной власти, которые должны быть наделены достаточными властными полномочиями для решения вопросов местного значения.¹⁸

¹⁷ *Иванцова Г. А.* Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. -Уфа, 2000.С. 9.

¹⁸ О других постулатах, на которых должен основываться институт самоуправления см. подробнее: *Андреева О.А.* Политико-правовые механизмы и средства обеспечения местного

Отметим, что природе самоуправления в большей степени отвечают формы непосредственной демократии. В соответствии с Конституцией Российской Федерации населению предоставлена возможность самостоятельно выбирать любые формы представительной и непосредственной демократии, что, несомненно, подчеркивает демократичность данного института.

В системе местного самоуправления имеется достаточно специфических форм, позволяющих населению, гражданам, общественным структурам непосредственно участвовать в решении вопросов местной жизни, высказывать собственное мнение, влиять на принятие решений муниципальных органов.

Анализ содержания форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления показывает большие возможности для активного участия местного сообщества в местном самоуправлении. Причем эта активность может проявляться не только непосредственно по месту жительства, но и, что немаловажно, быть направлена на осуществление публичных интересов муниципального образования в целом, на активное взаимодействие с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Однако при всей значимости непосредственной демократии на муниципальном уровне совершенно очевидно, что основная нагрузка по решению вопросов местного значения приходится на систему органов местного самоуправления. В силу этого создаются, и опять же на основе демократических процедур, находящиеся под контролем населения, постоянно действующие местные органы. Заметим, что органы местного самоуправления могут решать местные задачи в целом эффективнее, чем это сделали бы органы государственной власти, формируемые сверху. Должностные лица, избранные самим местным сообществом, в большей мере обладают знанием местной специфики. В условиях экономического кризиса чрезвычайно важной является способность самоуправления задействовать неэкономические стимулы

хозяйственной деятельности (привлечение населения к ремонту жилого фонда, охране общественного порядка и т.д.).

Таким образом, в местном самоуправлении органически сочетаются и взаимно дополняют друг друга как формы непосредственной, так и формы представительной муниципальной демократии, что является одним из основных принципов организации местного самоуправления.

3. Учет национальных, исторических, культурных и прочих местных особенностей при осуществлении местного самоуправления.

Россия – многонациональная страна, состоящая из множества регионов, которые отличаются между собой, в том числе историческими и иными местными традициями, особенностями. Все эти обстоятельства оказывают влияние на формы и способы организации местного самоуправления.

Бесспорно, что, при однообразной концепции местного самоуправления в пердеде России, в различных регионах есть своя специфика. Богатейшее территориальное и этническое многообразие России предопределяет поиск различных моделей местного самоуправления, которые смогли бы соответствовать многообразию потребностей и интересов различных социальных групп.

При этом заметим, что исторические, культурные и иные местные традиции должны учитываться как в федеральном законодательстве, так и в местном правотворчестве, например, в уставе муниципального образования должны находить свое отражение особенности организации местного самоуправления, связанные со спецификой проживания на территории муниципального образования различных национальных групп и общностей. Например, в систему местного самоуправления входят общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединенных по кровно-родственному (семья, род) и (или) территориально-оседлому признакам.

Ярким примером учета национальных, исторических и иных традиций при организации местного самоуправления могут служить существующие различные формы местного казачьего самоуправления. В настоящее время можно смело говорить, что в лице казачьего территориального самоуправления имеется уникальный образец организации местного самоуправления как гаранта становления и упрочения российской государственности.¹⁹ Местные органы стараются сохранять и развивать самобытную культуру казачества, например, в г. Астрахань была принята ведомственная целевая программа поддержки казачьих обществ.²⁰

Казачья в целях организации казачьего самоуправления, сохранения и развития, традиционных для казачества быта, хозяйственного уклада, форм землевладения и землепользования, самобытных традиций культуры, а также в целях защиты прав и законных интересов казачества вправе образовывать казачьи общины.²¹ При этом органы местного самоуправления ряда муниципальных образований активно взаимодействуют с казачьими общинами. Так, казачьи формирования принимают активное участие в деятельности органов муниципального управления, например в Ростовской области, Краснодарском и Ставропольском краях. Вклад казачества в местное самоуправление данных регионов ощутим в таких сферах, как охрана общественного порядка, патриотическое воспитание молодежи, возрождение духовно - нравственных ценностей.

Самобытные формы местного самоуправления на Дону сложились неслучайно. С древних времен казаки жили самостоятельными и ни от кого не

¹⁹ Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие. – СПб., 2008 С. 189.

²⁰ См. подробнее: Ведомственная целевая программа «О поддержке казачьих обществ в муниципальном образовании «Город Астрахань» на 2011–2012 годы»: утв. постановлением администрации г. Астрахани от 11 ноября 2010 № 8918 (в ред. Постановления администрации г. Астрахани от 20 июня 2011) // Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

²¹ См. подробнее: Усманова Р.М. Выражение публичных интересов отдельных групп населения в муниципальном праве ЕврАзЮж № 5 (48) 2012 // Электронный ресурс: URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=3108:2012-06-14-07-20-08&catid=155:2010-08-18-06-38-19&Itemid=196 (дата обращения 10.12.2012 г.)

зависящими общинами – казачьими станицами. Станица имела территорию – «юрт», границы которой в XVIII в. были определены достаточно четко. В системе самоуправления донского казачества рациональным образом сочетались традиции новгородского веча с заимствованными у кочевников-степняков формами военной организации, построенной на приоритете принципа единоначалия. Казачье самоуправление как уникальный элемент сложилось в соответствии с традициями самоорганизации казачьей общины и прежде всего на основе строгого и неукоснительного соблюдения неписаных норм казачьей жизни.²²

Однако заметим, что, вовлекая казачество в осуществление местного самоуправления, местные органы должны оценивать как имеющиеся положительные стороны, так и возможные негативные аспекты данного процесса. При этом органы местного самоуправления, осуществляя мероприятия по возрождению российского казачества, должны учитывать интересы других слоев населения муниципальных образований.

Помимо этого, считаем возможным согласиться с мнением Г. П. Зинченко, что советы старейшин, диаспоральные советы, структуры традиционных конфессий могут вполне найти рычаги управления, сходные с казачьим местным самоуправлением, только в соответствующих национальных регионах. В особенности это относится к республикам Северного Кавказа, для которых традиционно уважение к авторитету старейшин, мусульманского духовенства.²³

4. Обеспечение баланса государственных и местных интересов посредством эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти как демократических органов народного представительства.

²² Кусмарцев К.М. Генезис казачьего самоуправления // Ежегодник Перм. гос. ун-т.- Пермь; 2009. С. 103.

²³ См. подробнее: Зинченко Г. П. Децентрализация муниципального управления // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 56.

Основанное на началах демократии и децентрализации, обладая самостоятельностью в решении местных задач, местное самоуправление способствует оптимальному (сбалансированному) сочетанию местных, региональных и общегосударственных интересов. Законодательное разграничение полномочий в сфере местного самоуправления между органами государственной и местной власти должно способствовать устранению возможных коллизий их интересов.

В современных демократических государствах органы местного самоуправления имеют полную самостоятельность, как в правовой, так и в финансовой сферах, юридически они не могут быть подчинены государственным органам. Государственная власть не вправе вмешиваться в деятельность муниципальной власти по решению вопросов местного значения, в том числе не вправе аннулировать или изменять принятые решения в административном порядке.²⁴

Однако для того чтобы местное самоуправление было самостоятельной, реальной и эффективной формой народовластия, необходимо чтобы материальная база местного самоуправления соответствовала его полномочиям. Так, по мнению М.П. Беспаловой, «местное самоуправление должно самостоятельно обеспечивать свои потребности. Его благополучие зависит от того, насколько полно оно содействует развитию предпринимательского и инвестиционного климата территории, насколько хорошо собирает налоги, организует местное хозяйство и т.п.»²⁵ Более того, необходимость самостоятельно вести финансовые дела повышает ответственность граждан за решения, принимаемые избранными ими местными органами, усиливает реальный контроль населения за их деятельностью.

²⁴ О местном самоуправлении как способе по реализации принципа территориальной децентрализации см. подробнее: *Рыжов А.А.* Специфика муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С.4.

²⁵ См. подробнее: *Беспалова М.П.* Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: дис. ... канд. юр. наук / ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет». - Пенза, 2010. С. 75.

Вместе с тем, самостоятельность местного самоуправления не означает его полное противопоставление государству. Общность правовой природы, основной цели существования, демократических принципов управления требуют их рассмотрения в неразрывном единстве.

Эффективность деятельности местного самоуправления во многом зависит от отношения к нему государства, а также взаимоотношениями между федеральными и местными органами. В связи с этим необходимо, чтобы эти отношения основывались на разумном взаимодействии органов государственной власти и местных органов при решении вопросов правового, организационного и финансово-экономического характера.

Взаимодействие, являющееся одной из функций процесса управления, предполагает обмен значимой информацией, планирование и осуществление совместной деятельности, поэтому формы взаимодействия местного самоуправления и его органов с органами государственной власти могут быть достаточно разнообразны.

Представляется, что принцип самостоятельности местного самоуправления должен ограждать самоуправление от чрезмерного вмешательства государственных органов в деятельность местных сообществ и содействовать реализации требований пунктов 3 и 4 Европейской хартии местного самоуправления о максимальном приближении власти к гражданам.

Успешное соотношение между местным самоуправлением и государственной властью заключается в построении такой системы, при которой будет сочетаться относительная независимость муниципальных образований от государства с сохранением их жизнеспособности.

Тем не менее, отметим, что предоставление полномочий органу, более отдаленному от граждан, чем орган местного самоуправления, должно производиться только тогда, когда требования поставленной задачи с учетом эффективности и экономии средств не позволяют решить ее на местном уровне.

5. Возможность осуществления эффективного контроля со стороны населения за деятельностью местных органов власти при одновременной открытости данных органов.

В настоящее время стало очевидно, что для укрепления демократизма местного самоуправления необходимо создавать действенную взаимосвязанную систему государственного, муниципального и общественного контроля. Сочетание всех видов контроля вполне оправдано и необходимо, поскольку именно местные органы наиболее приближены к населению, и, прежде всего, само население заинтересовано в правопорядке на территории своего муниципального образования.

Особое значение взаимодействие различных видов контроля приобретает при выявлении конфликтов между местной властью и населением муниципального образования. При этом взаимодействие может осуществляться на паритетной основе – местные органы используют информацию, предоставленную субъектами общественного контроля, а субъекты общественного контроля в основном реализуют свою функцию контроля через обращение в соответствующие органы местного самоуправления.

Сочетание муниципального и общественного контроля позволяет власти и обществу получать информацию о существующих проблемах в сфере местного самоуправления, а также стимулирует действия по предотвращению нарушений. Данное взаимодействие позволяет модернизировать систему муниципальных органов таким образом, чтобы она полностью соответствовала современным потребностям демократического государства.

Существование общественного контроля крайне важно для демократического развития всего государства, неслучайно, одним из поручений Президента России В.В. Путина по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека, состоявшегося 4 сентября 2013 г., является подготовка для внесения в Государственную Думу Российской

Федерации проекта федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».²⁶

Общественный контроль в местном самоуправлении следует рассматривать как совокупную деятельность граждан и некоммерческих организаций, направленную на достижение открытости органов местного самоуправления и их должностных лиц, учет мнения местного сообщества, повышение эффективности деятельности местных чиновников, усиление их ответственности перед населением муниципального образования.

Нельзя не отметить эффективность сотрудничества органов местного самоуправления с различными структурами и институтами гражданского общества, например, общественными палатами и разного рода некоммерческими организациями. Заметим также, что результативность деятельности местных чиновников зависит от подконтрольности этой деятельности местному сообществу.

Гласность справедливо считается неотъемлемым атрибутом демократии. Как отмечает П. А. Манченко, «...транспарентность (открытость) не сводится только лишь к информированности граждан о деятельности государства и местного самоуправления или к реализации конституционного права на информацию о деятельности государственных или муниципальных органов. Ее можно рассматривать как организационно-правовую гарантию народовластия как основы конституционного строя современного демократического государства, как конституционно-правовой принцип организации и деятельности органов публичной власти, а также как и социальное благо, пользование которым необходимо каждому в современном демократическом государстве».²⁷

Бесспорно, местное самоуправление сегодня рассматривается как ключевой институт политической системы, в отсутствие которого, невозможно

²⁶ По данным сайта Президента России // Электронный ресурс: URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/19287#sel=3:2,3:21> (дата обращения 14.10.2013 г.).

²⁷ См.: Манченко П. А. Транспарентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и государствах Европы. // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 28.

обеспечить эффективную работу демократических механизмов в рамках всего государства. Вместе с тем отметим, что местное самоуправление как форма народовластия справляется с этой ролью только тогда, когда отдельные его органы и должностные лица, во-первых, адекватно осознают, что они являются, прежде всего, представителями населения, во-вторых, адекватно осознают и формулируют потребности населения, определяют цели и задачи, необходимые для их достижения, в-третьих, эффективно и ответственно занимаются обеспечением условий для нормальной жизнедеятельности граждан. Ведь мера демократичности определяется соответствием реальной действительности идеалу демократии. Однако, к сожалению, в настоящее время говорить об эффективности и функциональности местного самоуправления как формы народовластия в Российской Федерации пока преждевременно.

В заключение можно сделать следующие выводы:

1. Местное самоуправление по праву является одним из важнейших институтов демократической формы государственного устройства, которая дает возможность местным сообществам самостоятельно и под свою ответственность решать круг вопросов, касающихся интересов членов данного сообщества. Защита и укрепление местного самоуправления является необходимым условием построения государства, основанного на принципах демократии и децентрализации власти.

2. Специфическими признаками, характеризующими демократизм местного самоуправления, являются:

— соединение субъекта и объекта управленческой деятельности в местном самоуправлении;

— максимально демократичные способы формирования и состав механизма муниципального управления;

— учет национальных, исторических, культурных и прочих местных особенностей при осуществлении местного самоуправления;

— обеспечение баланса государственных и местных интересов посредством эффективного взаимодействия органов местного самоуправления

и органов государственной власти как демократических органов народного представительства;

— возможность осуществления эффективного контроля со стороны населения за деятельностью местных органов власти при одновременной открытости данных органов.

3. Именно местное самоуправление позволяет создать такую организацию политической системы, при которой механизм управления на местах является максимально гибким и реально обеспечивающим все необходимые условия для активного участия населения в решении местных вопросов.

§ 2. Особенности муниципальной демократии в России на современном этапе ее развития

Местное самоуправление, являясь и формой народовластия и одной из основ конституционного строя России, несомненно, занимает особое место в общедемократических процессах преобразования страны, поскольку вопрос о выборе адекватных и эффективных форм самоорганизации и самоуправления является особенно важным в период перехода к демократическим принципам организации общества и государства. Как справедливо отмечал еще А. И. Солженицын, «повседневная реальная жизнь людей зависит – на четыре пятых или больше – не от общегосударственных событий, а от событий местных, и поэтому – от местного самоуправления, направляющего ход жизни в округе».²⁸

Значимость местного самоуправления для демократизации всего государства отмечал и Н. М. Коркунов, подчеркивающий, что «...нельзя превращать местный орган власти в бездумного исполнителя воли вышестоящего лица. Это ведет к бюрократизации процесса управления, превращая его в фикцию. Назначаемый «сверху» чиновник всегда будет ориентирован на услужение назначившему его лицу, а не на защиту местных интересов».²⁹

Становление демократии в России не похоже на развитие демократии в других странах, так как сопровождается поиском решения ряда проблем, отсутствовавших в других государствах. Причина этого обстоятельства не в какой-либо «особости» Российского государства, а скорее в необходимости пересмотреть демократическое мировоззрение, составляющие его идеи и принципы, с учетом исторических традиций, культуры, а также других факторов развития современного российского общества.

Рассмотрим основные особенности становления муниципальной демократии в России.

²⁸ Солженицын А.И. Россия в обвале. М., 1998. С. 187.

²⁹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. С.491.

Во-первых, главной особенностью развития муниципальной демократии в России является то обстоятельство, что демократизация институтов управления, в том числе и становление института местного самоуправления, осуществлялись «сверху вниз». Руководство страны в конце 80-х годов XX в. практически одновременно прекратило существование прежней структуры управления и системы органов власти и сразу попыталось создать новую структуру вместо строго централизованной системы управления организации и структуры, присущих государствам с развитыми институтами гражданского общества, которые в то время в России оказались нежизнеспособными.

Во-вторых, остается практически нереализованным основополагающий принцип самостоятельности местного самоуправления (в организационной, территориальной сферах, в сфере компетенции и др.) Из-за этого у большинства населения появилось заблуждение относительно того, что наличие представительных институтов власти на общегосударственном уровне является достаточным условием демократии. Кроме того, становление института местного самоуправления происходило без достаточной материальной и финансовой базы его функционирования.

Местное самоуправление в России рассматривается в настоящее время в качестве способа управления публичными делами на местном уровне и в качестве института, способствующего демократизации общественной жизни государства в целом. Более того, как уже отмечалось ранее, именно развитие демократизма местного самоуправления позволит обеспечить подлинную самостоятельность населения в решении вопросов местного значения. Действующее законодательство содержит достаточно широкий перечень организационных и правовых возможностей для непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В практике местного самоуправления они пока редко используются. В связи с этим представляется необходимым выявить **факторы, сдерживающие в настоящее время реализацию всего демократического потенциала местного самоуправления как формы народовластия.**

Первым фактором является существование большого числа ограничений самостоятельности местного самоуправления со стороны государства. В частности, можно говорить как об ограничениях организационного характера, так и об ограничениях экономической и финансовой самостоятельности местного самоуправления в России. Рассмотрим их подробнее.

1. Основные проблемы организационного характера.

В идеале должны существовать такие условия, при которых население могло бы самостоятельно определять формы осуществления местного самоуправления. Формирование местных органов должно происходить «снизу», соответственно, органы местного самоуправления не должны находиться в отношениях подчиненности с органами государственной власти.

Однако на практике российское местное самоуправление не способно самостоятельно, без постоянного обращения за помощью «наверх», решать насущные проблемы населения, что вызывает разочарование и сомнения в его действительной необходимости.³⁰

Складывается ситуация, при которой органы государственной власти стремятся построить отношения с местным самоуправлением на принципах подчинения и принуждения последнего, примером этому может служить жесткое навязывание органами государственной власти субъектов Российской Федерации конкретных организационных моделей местного самоуправления, например, модели сити – менеджеров и упразднения прямых выборов глав муниципалитетов.

Например, глава Всероссийского совета местного самоуправления, депутат Госдумы Вячеслав Тимченко отмечает, что в рабочую группу по реализации послания Президента России в части совершенствования системы местного самоуправления поступило около 500 предложений, в половине из которых «предлагается опустить местное самоуправление с уровня городских

³⁰ См.: Бялкина Т. М. Демократизм российского местного самоуправления: конституционные основы и реальности // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2010. № 1. С. 16.

округов и муниципальных районов на уровень внутригородских районов и поселений», а городские советы формировать из делегатов от внутригородских районов. При этом, глав городов будет назначать губернатор или утверждать городской совет по представлению главы региона³¹

Следует отметить, что прямые выборы глав муниципальных образований не являются одномоментным решением всех проблем, связанных с управлением муниципальной территорией, также не спасают они и от возможного непрофессионализма и безответственности выборного должностного лица. Однако при этом выборы глав муниципалитетов позволяют населению муниципального образования почувствовать себя реальным субъектом муниципальной власти, более того, выборы усиливают обратную связь между жителями муниципальных образований и руководителями, снижают рост отчуждения власти от граждан. В связи с этим полагаем, что в настоящее время представляется более адекватная российскому местному самоуправлению такая форма непосредственной муниципальной демократии как выборы глав муниципальных образований. Однако в любом случае право выбора той или иной организационной модели должно оставаться за местным населением.

Как отмечает В.В. Путин, муниципальный уровень - самый близкий к народу уровень власти, руководителей муниципалитетов граждане должны знать лично, они должны иметь возможность обсуждать с ними проблемы и добиваться решений по ним.³²

Некоторые решения органов государственной власти отрицательно сказываются на возможности реализации населением форм непосредственной демократии. Например, одним из таких решений является изменение в законодательстве относительно видов избирательных систем, применяемых на местных выборах, – введение пропорциональной либо смешанной

³¹ Реформа МСУ пойдет через Волгоград // Электронный ресурс: URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2385451> (дата обращения 23.02.2014 г.).

³² Материалы пресс-конференции Владимира Путина по итогам 2013 года // Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru/2013/12/19/prezident-site-anons.html> (дата обращения 23.02.2014 г.).

(мажоритарно - пропорциональной избирательной системы) на муниципальных выборах в муниципальных районах и городских округах, в которых численность местных представительных органов 20 и более депутатов).

Заметим, что на местном уровне, где решаются вопросы, связанные в основном с удовлетворением жизненно важных потребностей населения, развитию демократизма местного самоуправления более способствует мажоритарная система муниципальных выборов. Данная избирательная система позволяет сформировать выборные органы населением муниципального образования (местным сообществом) из своего состава. Более того, введение пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне существенно затрудняет применение института отзыва выборных лиц, так как данный институт не может применяться если все или часть депутатских мандатов в местном представительном органе замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями.

Сегодня законодатель уже внес поправки в Закон № 131-ФЗ, согласно которым субъектам предоставлено право самостоятельно определять условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях.³³

Полагаем, что подобное навязывание «сверху» должно стать недопустимым. Как отмечает С. Н. Тимофеев, определяя местное самоуправление как основу конституционного строя и форму народовластия, следует искать развитие местного самоуправления преимущественно не в совершенствовании административной децентрализации, т.е. фактически, в системе отношений государственных и муниципальных органов. В центре внимания должны стоять проблемы политической децентрализации –

³³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : фед. закон от 02 ноября 2013 № 303-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации 2013. № 44. Ст. 5642.

повышение роли местных сообществ, представительных органов местного самоуправления, широкого спектра объединений граждан.³⁴

Важно осознавать, что местное самоуправление как форма народовластия, наиболее приближенная к населению, объективно требует децентрализации власти в государстве, но прежде всего данная децентрализация должна быть основана на балансе интересов государства и местного самоуправления. Необходимо обеспечить минимальное вмешательство государства в управление делами гражданского общества, предоставить населению реальную самостоятельность в решении вопросов местного значения.

2. Проблемы экономического и финансового характера.

Необходимо отметить, что принцип самостоятельности местного самоуправления будет действовать на практике только при условии подкрепления его экономическими гарантиями, наличием достаточной материально - ресурсной базы.

Согласно эмпирическому исследованию, проведенному Всероссийским Советом местного самоуправления в июле - августе 2010 года, 60,7 % респондентов считают, что основной проблемой местного самоуправления является недостаточное финансирование муниципальных образований.³⁵

В настоящее время существует проблема баланса между расходными полномочиями местных органов власти, и закрепленными за ними доходными источниками. Так, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации за 2011 год исполнены с дефицитом в объеме 35,1 млрд. рублей, в том числе дефицит местных бюджетов сложился в объеме 14,8 млрд. рублей.

³⁴ См.: Тимофеев Н.С. Пятое колесо как движущая сила российской государственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 25.

³⁵ См.: Эмпирическое исследование Всероссийского Совета местного самоуправления «Взаимодействие власти и общества на местном уровне» (при участии Высшей школы экономики) // Электронный ресурс: URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/interesnye-proekty/2730-vsms-empiricheskoe-issledovanie-vzaimodejstvie-vlasti-i-obshchestva-na-mestnom-urovne> (дата обращения: 10 сентября 2012 г.).

Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов в 2011 году составила 60,7 % против 59,2 % в 2010 году. Данная тенденция свидетельствует о продолжающейся зависимости местных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня.³⁶

Согласно данным Всероссийского Совета местного самоуправления в 2012 г. 83,6 % муниципальных образований имеют недостаточную бюджетную обеспеченность по исполнению собственных полномочий (потребность в финансах превышает ассигнования, предусмотренные бюджетом).³⁷

Отсутствие финансовой самостоятельности является немаловажным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления как демократического института, особенно на уровне сельских поселений.

По мнению М. А. Ларионовой, «отсутствие у муниципальных образований возможности самостоятельно сформировать бюджет связано с двумя причинами: первая – низкий экономический потенциал отдельных муниципалитетов и вторая – сложившаяся система налогообложения и межбюджетных отношений».³⁸

Действительно, количество вопросов местного значения увеличивается при одновременном снижении налоговых и неналоговых поступлений в местный бюджет, а увеличение размеров субсидий не влияет на финансовую самостоятельность местного самоуправления, так как государство при этом устанавливает состав расходных обязательств для муниципального

³⁶ См.: Рекомендации межрегионального семинара-совещания Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» на тему: «О развитии местного самоуправления в России: проблемы и пути решения». // Электронный ресурс: URL: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/2535-rekomendatsii-mezhregionalnogo-seminara-soveshchaniya-obshcherossijskoj-obshchestvennoj-organizatsii-vserossijskoj-sovetestnogo-samoupravleniya-na-temu-o-razvitii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-problemy-i-puti-resheniya> (дата обращения: 10.09.2012 г.).

³⁷ См. подробнее: Исследование ВСМС «Реальное состояние бюджетной обеспеченности муниципальных образований и предложения по улучшению финансовой обеспеченности полномочий органов местного самоуправления» // Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/file.xp?idb=2605908&fn=%C2%D1%CC%D1.pdf&size=845469> (дата обращения 27.08.2013).

³⁸ Ларионова М.А. Правовые гарантии финансовой самостоятельности муниципальных образований // Вестник Пермского университета. 2011. № 4 (14). С. 26.

образования, в котором существуют четкие критерии распределения бюджетных средств, например, финансирование того или иного муниципального учреждения. Соответственно, у муниципальных образований отсутствует право самостоятельно распределять поступившие средства по собственному усмотрению на решение вопросов местного значения.

В результате сегодня муниципалитеты практически лишены возможности самостоятельно решать вопросы местного значения, поэтому все усилия привлечь граждан к участию в осуществлении местных проблем обречены на неудачу из-за нехватки собственных средств. В связи с этим необходимо для укрепления муниципальной демократии поменять сложившуюся межведомственную систему бюджетных отношений в России. Это – долгий и сложный процесс, требующий изменений не только в экономической сфере, но и наличия политической воли. Для развития местного самоуправления в ближайшее время нужно модернизировать налоговую систему и передать на местный уровень те налоги, которыми муниципальные образования способны управлять сами.

Например, следует поддержать введение муниципального налога на недвижимость. Как справедливо отмечает В.И. Матвеевко, «если указанный налог будет введен, то рост доходов местных бюджетов может увеличиться в полтора раза».³⁹ Введение данного налога сделает муниципальные образования более финансово-самостоятельными, что существенно повлияет на эффективность их деятельности, а, следовательно, и на заинтересованность населения в участии в этой деятельности. Более того, полагаем, что сегодня назрела необходимость в разработке программы государственной поддержки устойчивого развития муниципальных образований, финансируемой из федерального бюджета.

Как верно отмечает В.В. Путин, «дальнейшее укрепление экономической, финансовой базы муниципалитетов, их бюджетной самостоятельности – один

³⁹ См. подробнее: См. подробнее: *Петров В.* Демократия растет снизу вверх (цит. из высказывания В. Матвеевко) // Рос. газ. 2013. 18 окт. № 235 (6211). С. 2.

из приоритетов государственной политики в сфере развития муниципалитетов»⁴⁰.

Вторым фактором, сдерживающим процессы демократизации на местном уровне, является низкая активность населения в осуществлении местного самоуправления.

В настоящее время, несмотря на то, что население муниципального образования формально признается в качестве основного субъекта самоуправления, в реальности оно не берет на себя ответственность за участие в управлении на местном уровне. Так, согласно данным социологического опроса жителей г. Уфы по теме: «Население и местное самоуправление», проведенного в июне-июле 2012 года ФГБУН «Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской академии наук», почти каждый третий житель Уфы (28,9%) не принимает участия в решении городских вопросов.⁴¹

Безусловно, что недостаточная включенность самих жителей в осуществление местного самоуправления является одной из ключевых проблем всего института местного самоуправления.⁴²

К сожалению, сегодня в России как в структурах политической власти, так и самом обществе отсутствует четкое понимание того, что население является основным субъектом, осуществляющим муниципальную власть. Поэтому считаем необходимым искать новые подходы, реальные механизмы по

⁴⁰ Материалы Заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации от 31.01.2013 // Электронный ресурс: URL: <http://state.kremlin.ru/council/9/news/17397> (дата обращения 12.01.2014).

⁴¹ Некоторые результаты социологического исследования общественного мнения по теме: «Население и местное самоуправление» (социологический опрос проводился в г. Уфе.) // Электронный ресурс: URL: <http://ufacity.info/document/analytics/122438.html> (дата обращения: 30.01.2013).

⁴² О необходимости создания условий для повышения социальной активности населения муниципальных образований см. подробнее.: *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление: конституционные вопросы: дис. ... докт. юр. наук / ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов, 2003. С. 5; *Иванова К. Н.* Участие населения в местном самоуправлении как способ повышения социальной ответственности граждан // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 1. С. 30.

привлечению населения к решению вопросов местного значения. Ведь демократия предполагает такую организацию политической системы, где созданы все необходимые условия для заинтересованного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

По мнению В. В. Гулиной, «важнейшим процессом демократизации общества является вовлечение в процесс управления населения, поэтому формирование и развитие самоуправленческих начал — одно из приоритетных направлений государственного развития».⁴³

Таким образом, для эффективного развития муниципальной демократии немаловажной задачей является выявление причин низкой активности населения в управлении местными делами. Проблема низкой степени гражданской инициативы населения исследовалась и продолжает исследоваться научным сообществом.⁴⁴

А. А. Сергеев выделяет несколько причин отказа граждан от участия в самоуправлении в Российской Федерации, а именно: социальную, социально-экономическую, политико-правовую и комплексную причины.⁴⁵

Сами граждане чаще всего называют следующие причины, тормозящие их личную активность:

- отсутствие времени;
- необходимость инициативы извне: «если бы нас кто-то позвал, организовал, мы бы пошли»;
- необходимость создать определенные предпосылки для подобной деятельности со стороны властей: «Если бы нам подъезды отремонтировали, мы бы тогда за чистотой следили».⁴⁶

⁴³ См.: Гулина В. В. Роль местного самоуправления в развитии основ демократии // Вестник Поморского университета Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2009. № 5. С. 107.

⁴⁴ См., например: Алиев Т. Местное самоуправление как демократический институт власти // Власть. 2008. № 8. С. 29; Гулина В. В. Роль местного самоуправления в развитии основ демократии. С. 108; Иванова К. Н. Участие населения в местном самоуправлении как способ повышения социальной ответственности граждан. С. 30.

⁴⁵ См. подробнее: Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. С. 208 – 220.

Можно констатировать, что в настоящее время граждане не отделяют местное самоуправление от государственной власти и не считают муниципальную власть своей. В связи с этим они недостаточно осознают необходимость своего участия в демократических преобразованиях общества, поскольку этому способствуют политическая безграмотность и правовой нигилизм, социальная апатия и пассивность большей части населения, негативное отношение местных органов к участию граждан в муниципальном управлении. Более того, общий уровень благосостояния населения крайне низкий, в связи с этим значительная часть населения озабочена элементарным физическим выживанием.

Согласно данным опроса, проведенного ИОМ «Квалитас» 12–17 сентября 2012 в г. Воронеже, только 27 % воронежцев признают Россию демократическим государством, а начиная с 2008 г., неуклонно снижается число опрошенных, относящих нашу страну в разряд демократических стран (с 49 % до 27 %). В то же время растет количество граждан, отрицающих наличие в России демократического строя (с 38 % до 63 %).⁴⁷

В связи с этим в настоящее время местным органам власти следует разрабатывать и активно внедрять в практику комплекс мер, способствующих более активному участию граждан в местном самоуправлении, в частности: правовое просвещение, проведение разъяснительной работы среди местного сообщества о способах и необходимости участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Учитывая изложенное, можно сделать следующий вывод: до тех пор, пока население не будет проявлять активность в решении местных задач, то в числе приоритетных задач государства должно стать необходимым формирование в обществе подлинной культуры самоуправления, а это значит, что следует уделять особое внимание просвещению граждан, формированию у

⁴⁶ См. подробнее: Аналитический отчет «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем» // Электронный ресурс: URL: http://www.vsmsinfo.ru/files/anali_otchet.doc (дата обращения 12.03.2013 г.).

⁴⁷ Нужна ли воронежцам демократия? Является ли Россия демократическим государством? // Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу № 2012-09 (177) С. 6.

них потребности в гражданском участии на местном уровне, самоорганизации населения в муниципальных образованиях. В этих целях возможно использовать специальную социальную рекламу либо телепередачи, проводить различные конкурсы на информационное освещение местного самоуправления, организовывать просветительные мероприятия в учебных заведениях. Немаловажно также регулярно устраивать личные встречи глав муниципальных образований, руководителей и должностных лиц местных органов с населением. Более того, полагаем, что будет вполне оправдано закрепить в уставах муниципальных образований положения, обязывающие местные органы содействовать в организации форм непосредственной муниципальной демократии.

Помимо этого, на наш взгляд, будет полезным внедрение программно-целевого подхода администраций муниципальных образований, особенно городских, к вовлечению граждан в развитие местного самоуправления. Например, в г. Калуге утверждена ведомственная целевая программа «Общественное участие» на 2012–2014 годы⁴⁸, в г. Брянске – муниципальная программа «Развитие информационного общества и повышение уровня информационной открытости Брянской городской администрации на 2013–2017 годы»⁴⁹. В г. Кирове – муниципальная целевая программа «Содействие населению в осуществлении местного самоуправления в муниципальном образовании «Город Киров» на 2012–2014 годы».⁵⁰

Одной из основных причин, влияющих на низкую активность граждан в

⁴⁸ См. подробнее: Об утверждении ведомственной целевой Программы «Общественное участие» на 2012–2014 годы : постановление Гор. Управы г. Калуги от 20 октября 2011 г. № 6603-п (в ред. постановления Городской Управы г. Калуги от 11 января 2013 г.) // Калужская неделя. 2011. 26 окт. № 42 ; 2013. 16 янв. № 2.

⁴⁹ См. подробнее: Об утверждении муниципальной программы «Развитие информационного общества и повышение уровня информационной открытости Брянской городской администрации» на 2013–2017 годы : постановление Брянской гор. адм. от 15 октября 2012 г. № 2535-п // Брянск. 2012. 2 нояб. № 44д.

⁵⁰ См. подробнее: Об утверждении муниципальной целевой программы «Содействие населению в осуществлении местного самоуправления в муниципальном образовании «Город Киров» на 2012 - 2014 годы» в новой редакции : постановление администрации города Кирова от 14 марта 2012 № 881-П (в ред. постановления администрации города Кирова от 29 октября 2012) // Доступ справочно-правовая система «Консультант Плюс».

осуществлении местного самоуправления, является отсутствие доверия населения к органам местного самоуправления, а также к работникам этих органов. Сегодня большинство граждан просто не хотят к ним обращаться, а следовательно, и взаимодействовать с органами местного самоуправления. Поэтому важно изменить отношение к жителям и самим муниципальным чиновникам, которые зачастую негативно воспринимают проявления активной гражданской позиции населения.

Данный вывод подтверждают и статистические данные. Так, практически каждый второй житель Воронежской области недоволен работой органов местного самоуправления.⁵¹

Третьим фактором, сдерживающим реализацию демократического потенциала местного самоуправления, является неэффективная деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Причин такого положения множество: устаревшие структуры, которые порождают бюрократизм, и неэффективные решения, сдерживающие инновационные процессы в управлении; коррупция чиновников всех уровней; непрофессионализм работников органов местного самоуправления; недостаточная финансовая обеспеченность и т.д.

Результаты экспертного опроса глав администраций муниципальных районов и городов Республики Башкортостан, проведенного в январе 2010 г., показали, что руководители муниципальных образований Республики Башкортостан получили опыт управленческой деятельности в советские времена. Тогда местная власть рассматривалась частью государственной власти и полностью подчинялась ей. Однако и сегодня большинство управленцев (60,2%) считают, что муниципальная власть является составной частью

⁵¹ См. Аналитический доклад «О ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в субъектах Российской Федерации» // Электронный ресурс: URL: http://www.govvrn.ru/wps/portal/AVO/wcmContent?WCM_QUERY=/voronezh/avo/main/local+government/effect/effect1/doc050520121549&presentationtemplate=vrnOneDocumentPt (дата обращения: 10.09.2012 г.).

государственной власти, лишь 39,8 % местных чиновников согласны признать, что она формируется на основе самоорганизации населения.⁵²

В связи с этим огромную роль для развития самоуправления на местах приобретает проблема квалифицированных, профессиональных кадров. Поскольку основная нагрузка по осуществлению местного самоуправления лежит на органах местного самоуправления, то в связи с этим немаловажное значение имеет наличие необходимых знаний, навыков и умений по управлению у работников местных органов. Особенно это актуально для сельской местности, где число людей с высшим образованием крайне низкое. Заметим также, что от качества работы и профессионализма работников органов местного самоуправления зависят возможности инновационного развития муниципальных образований, эффективность оказания муниципальных услуг жителям.

В некоторых субъектах Российской Федерации, прежде всего поселений, складывается просто катастрофическая. Как отмечено в «открытом письме» глав поселений к губернатору Челябинской области Р. В. Юревичу, «если в районах главы могут позволить себе иметь по несколько заместителей, в администрациях иметь множество отделов и чиновников, то у нас, в поселениях, зачастую нет возможности даже на то, чтобы нанять юриста, во многих поселениях главам приходится работать одновременно водителем и заниматься ремонтом машины, вместо того, чтобы решать проблемы жителей».⁵³

Таким образом, существует острая необходимость в налаживании кадрового воспроизводства для местных органов (обучения новых и переобучения уже имеющихся кадров). Принципиально важным является развитие местных (внутренних) интеллектуальных резервов. Данное

⁵² Газизова Л. И., Фролова И. В. Муниципальная власть современного Башкортостана в зеркале социологии // Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие: Материалы IV Очередного Всероссийского социологического конгресса / РОС, ИС РАН, АН РБ, ИСПИИ. – М.: 2012. – 1 CD ROM. С. 6568.

⁵³ См.: Открытое письмо глав поселений к Губернатору Челябинской области Р. В. Юревичу // Электронная газета Местное самоуправление. 2012. 3 сент. № 33 (252). С. 3.

обстоятельство подтверждается и статистическими данными. Так, в 2011 г. 54 работника органов местного самоуправления в Воронежской области не имели высшего профессионального образования, среднее профессиональное образование имели 758 человек. Кроме того, отмечается низкий потенциал научной интеллигенции в органах местного самоуправления Воронежской области. Так, в органах муниципальной власти (включая городские округа) были заняты 2 доктора наук и 24 кандидата наук.⁵⁴

Данные показатели свидетельствуют о явном недостатке квалифицированных кадров в числе работников местных органов, что в итоге негативно сказывается на их способность осуществлять эффективное управление на местах. Вместе с тем необходимо отметить, что и наличие необходимого уровня профессионального образования не всегда является достаточным основанием для реализации кадрового потенциала. Сложно утверждать, что специалист, имеющий высшее профессиональное образование, например, по специальности «инженер химической промышленности», может найти удачное применение своих знаний на муниципальной службе.

Не случайно на IV съезде Всероссийского Совета местного самоуправления одной из важных задач в сфере ответственности государства и местного самоуправления была названа задача переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц.

Для повышения квалификации выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих считаем возможным использовать проекты, направленные на распространение лучших практик муниципального управления, а также проведение семинаров-тренингов конференций и «круглых столов» по актуальным проблемам местного самоуправления, также необходимо постоянно повышать квалификацию сотрудников органов местного самоуправления (организовывать обучение по основам местного

⁵⁴ По данным сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Воронежской области // Электронный ресурс: URL:<http://www.gks.ru/dbscript/s/munst/munst20/DBInet.cgi> (дата обращения 10.09.2012 г).

самоуправления). Подобная работа уже проводится во многих субъектах Российской Федерации, например в Воронежской области. В апреле 2013 г. в Воронежском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации прошли занятия на курсах повышения квалификации муниципальных служащих (глав администраций муниципальных районов и городских округов Воронежской области) по программе «Эффективный менеджмент в муниципальных образованиях в условиях реализации Указов Президента России от 07.05.2012 г.».⁵⁵

Как отмечает В.В. Путин, от решения местных органов во многом зависит и полноценное осуществление полномочий органов местного самоуправления, и качество муниципальных актов и, конечно, в конечном итоге – эффективное взаимодействие местной власти с контрольно-надзорными органами. Поэтому подготовке квалифицированных муниципальных служащих необходимо уделить самое пристальное внимание. Это забота всех уровней власти: и федеральных, и региональных.⁵⁶

Следует отметить, что в России проблема нехватки и деградации квалифицированных кадров в сельской местности существует не только в сфере местного самоуправления, но и в здравоохранении, и в образовании. Что касается медицины и педагогики, то в настоящее время государство активно старается решить в данных сферах проблему нехватки кадров. Так, с декабря 2011 г. в рамках программы модернизации здравоохранения в Воронежской области стартовал федеральный проект «Земский доктор», а для привлечения молодых учителей в сельские школы – государственный социальный проект «Ипотека для молодых учителей». Основная цель данных проектов – привлечение в сельскую местность высококвалифицированных специалистов.

⁵⁵ Курсы повышения квалификации муниципальных служащих // Электронный ресурс: URL: <http://voronej.bezformata.ru/listnews/povisheniya-kvalifikacii-munitcipalnih/10736555/> (дата обращения 15 мая 2013).

⁵⁶ Материалы Заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации от 31.01.2013 // Электронный ресурс: URL: <http://state.kremlin.ru/council/9/news/17397> (дата обращения 12.01.2014).

Данный опыт необходимо использовать и для решения проблемы поиска квалифицированных муниципальных управленцев. Надо сказать, что речь идет о привлечении именно молодых квалифицированных кадров в работу органов местного самоуправления в поселениях, где указанная проблема стоит особенно остро.

Помимо нехватки квалифицированных специалистов существует и другая проблема – отсутствие достаточных финансовых средств на содержание работников органов местного самоуправления. На федеральном совещании по социальному развитию села в Саратовской области под председательством премьер-министра России Д. А. Медведева губернатор Ульяновской области С. И. Морозов выступил с предложением упразднить «нежизненные» органы местного самоуправления сельских поселений, сосредоточив муниципальную власть на районном уровне, а в поселениях оставить только администраторов от общности (сельских старост). Свое предложение он мотивировал большими затратами на содержание администраций муниципальных образований.⁵⁷

Считаем данное предложение радикальной мерой, подрывающей основы местного самоуправления, так как при решении такого вопроса, как совершенствование структуры органов местного самоуправления, необходимо, прежде всего, соблюдать предусмотренные законодательством демократические процедуры, учитывать мнение населения, поскольку именно оно в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет структуру. Улучшить же финансовую ситуацию в сельских поселениях можно и другими способами, например сокращением перечня вопросов местного значения для сельских поселений, упрощением процедуры муниципального заказа и др.

Президент России В. В. Путин отмечает, что «демократия заключается, как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности

⁵⁷ См.: Стенограмма Федерального совещания в Саратовской области по социальному развитию села от 05.09.2012 г. // Электронная газета. Местное самоуправление. 2012. 10 сент. № 34 (253). С. 12.

непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи».⁵⁸

Действительно, в условиях самоуправления население должно не только знать чем занимается муниципальная власть, но и должно иметь реальную возможность открыто выразить свое мнение по поводу эффективности этой деятельности. Это может быть реализовано путем более широкого применения опросов населения, писем и обращений граждан. Все это способствует обеспечению обратной связи между населением и властью.

Проблема информационной открытости является весьма актуальной для современного российского местного самоуправления. Чтобы иметь реальную возможность принимать участие в управлении и эффективно воздействовать на местные органы, население муниципального образования, прежде всего, должно обладать полной информацией об организации и проблемах функционирования муниципального управления.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ⁵⁹ частично решил эту проблему, предоставив возможность гражданам, организациям, общественным объединениям получать интересующую их информацию.

На основе анализа данного нормативного правового акта отметим, что содержащиеся в нем принципы благоприятствуют информационной открытости органов государственной власти и местного самоуправления. Однако данный нормативный правовой акт имеет и недостатки, в частности, в нем нечетко сформулированы нормы, направленные на защиту прав населения и устанавливающие ответственность за неисполнение положений закона.

⁵⁸ Путин В.В. Демократия и качество государства. // Коммерсантъ. 2012. 6 февр. № 20/П (4805).

⁵⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст.776; 2013. № 23 .Ст. 2870.

Необходимо отметить, что в последнее время в России принимается большое количество нормативных правовых актов в области развития информационного общества. Так, Президентом России утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации.⁶⁰ Правительство Российской Федерации утвердило Федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002-2010 годы)»⁶¹, Государственную программу «Информационное общество (2011-2020 годы)»⁶². На основе создаваемой правовой базы, а также с учетом уже накопленного научного и практического опыта, в стране поставлены амбициозные задачи обеспечить в 2020 г. место России в международном рейтинге по индексу готовности к сетевому обществу в числе 20 ведущих стран мира.⁶³

Что касается электронного взаимодействия граждан и местных органов, то эта форма практически не используется. Заметим, что для предоставления муниципальных услуг в электронном виде необходим программный комплекс электронного документооборота «Делопроизводство», внедрение которого, в свою очередь, требует значительных сумм финансовых средств, которые отсутствуют у муниципального образования.

Проблемам открытости и гласности деятельности органов власти, в том числе по вопросам, связанным с осуществлением ими своей компетенции, в последнее время уделяется много внимания. Например, улучшению информирования населения в сфере жилищно-коммунального хозяйства служит Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1468 «О порядке предоставления органам местного самоуправления

⁶⁰ Рос. газ. 16 февр. 2008. № 34.

⁶¹ Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 № 65 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 09 июня 2010 № 403) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 531; 2010. № 25. Ст. 3166.

⁶² О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 № 606) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46. Ст. 6026; 2013. № 1. Ст. 73.

⁶³ *Пылин В.В.* Формирование и развитие в муниципальных образованиях информационного общества – одна из стратегических задач России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 48-50.

информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах»⁶⁴, а также утвержденные Правительством Российской Федерации Стандарты раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования.⁶⁵

Считаем, что издание данных нормативных правовых актов является положительной тенденцией на пути построения информационно открытого местного самоуправления, а также по улучшению взаимодействия органов муниципальной власти с населением. Помимо этого, необходимо развивать различные формы сотрудничества местных органов с институтами гражданского общества (к примеру, взаимодействие с общественными палатами, некоммерческими организациями). Данные структуры располагают большими возможностями, которые могут быть использованы при осуществлении контрольных функций (организация общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления или проведение общественных слушаний по различным вопросам).

Примеры указанного взаимодействия существуют на всей территории России. Например, 20 марта 2009 г. решением Совета народных депутатов Эртильского муниципального района Воронежской области утверждено Положение об Общественной палате Эртильского муниципального района Воронежской области. В составе Палаты созданы комиссии, особо актуальным представляется создание комиссии по развитию гражданского общества и участию общественности в реализации «Национальных проектов», а также комиссии по общественному контролю за соблюдением конституционных прав граждан органами местного самоуправления и улучшению качества их жизни.⁶⁶

⁶⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1. Ст. 63.

⁶⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 28. Ст. 3835.

⁶⁶ См.: По данным сайта Общественный портал Воронежской области //Электронный ресурс: URL: <http://www.opvo.ru/structure/areas/> (дата обращения 11.10.2013 г).

Еще одним образцом взаимодействия органов местного самоуправления с общественностью являются Общественные советы при органе местного самоуправления. В г. Владивостоке, например, действует Общественный совет по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Основные цели Совета – разработка и реализация единой социально ориентирующей политики администрации города Владивостока в сфере жилищно-коммунального хозяйства, привлечения населения города Владивостока к подготовке решений администрации города Владивостока, повышения эффективности деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса и качества жилищно-коммунальных услуг, оказываемых гражданам.⁶⁷

Вместе с тем важно подчеркнуть, что реализация принципа народовластия в системе местного самоуправления определяется не только объемом прав и свобод гражданина, правами и гарантиями для населения участвовать в политике, в формировании органов местной власти и управления, в принятии и реализации решений, но и в значительной степени самосознанием граждан, их политической и правовой культурой, готовностью к участию в общественной деятельности.

Представляется, что демократия никогда раньше не была, да и сейчас не является чуждым явлением для народов России. Скорее всего, чуждыми можно назвать такие явления, как псевдодемократия, заменители демократии, а также злоупотребление демократией.

Заметим, что дальнейшее развитие местной демократии невозможно без постоянного совершенствования институтов гражданского общества, повышения роли участия граждан в муниципальном управлении, борьбы с правовым нигилизмом большей части населения муниципального образования. Особое значение необходимо уделять формам непосредственной реализации права граждан на местное самоуправление.

⁶⁷ См.: Общественный совет по вопросам жилищно-коммунального хозяйства города Владивостока // Электронный ресурс: URL: http://www.vlc.ru/life_city/housing/owner_help/the-public-council-on-the-issues-of-housing-and-communal-services/ (дата обращения 11.11.2013 г).

По справедливому замечанию председателя Всероссийского совета местного самоуправления В. С. Тимченко, в будущем местное самоуправление должно стать «финансово самостоятельным, авторитетным, уважаемым государственной властью и населением. Более того, без развитого местного самоуправления у российской демократии нет перспектив».⁶⁸

Таким образом, исследуя особенности муниципальной демократии России можно сделать следующие выводы:

1. Особенностью развития муниципальной демократии в современной России является то обстоятельство, что демократизация местного самоуправления происходила «сверху вниз», в связи с чем у большинства местного населения появилось заблуждение относительно того, что наличие представительных институтов власти на федеральном уровне является достаточным условием демократии.

2. В настоящее время сложились и одновременно действуют факторы, негативно влияющие на реализацию демократического потенциала местного самоуправления, а именно:

— Ограничение организационной, компетенционной и финансовой самостоятельности местного самоуправления со стороны органов государственной власти.

— Неэффективная деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц, в том числе по причине недостаточности их квалификации.

— Низкая активность граждан в осуществлении местного самоуправления.

Указанные факторы, препятствующие становлению местного самоуправления как истинно демократического института, взаимосвязаны и взаимообусловлены. В связи с этим необходима совместная работа государственной и муниципальной власти по комплексному решению проблем, стоящих перед местным самоуправлением. Научное сообщество также должно

⁶⁸ Тимченко В.С. «Без развитого местного самоуправления у российской демократии нет перспектив» [интервью] / беседовала А. Козырева // Финансовый контроль. 2012. № 9 (130) С. 96.

принять участие в этом процессе посредством теоретического обоснования практических решений. Теоретическое обоснование направлений, форм и методов решения отмеченных проблем является важной задачей науки муниципального права.

§ 3. Непосредственная и представительная демократия в местном самоуправлении: соотношение и тенденции развития

Демократия на местном уровне или муниципальная демократия представляет собой определенную разновидность демократии в государстве.

Местная демократия – это сложное понятие, представляющее собой взаимосвязанный комплекс различных форм, способов выражения и реализации воли населения муниципальных территориальных единиц. Это, прежде всего, создание и развитие на постоянной основе институтов, способных вырабатывать и осуществлять решения и обеспечивать функционирование служб в соответствии с потребностями граждан. Это именно то, что в западной политологии называют «жизнеспособностью системы», которая столь же важна для функционирования демократических институтов, как и гражданская активность.⁶⁹

На уровне местного самоуправления, как и на уровне государства в целом, в зависимости от формы волеизъявления населения можно выделить представительную и непосредственную муниципальную демократию.

Говоря о соотношении непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении, заметим, что советская правовая наука выдвигала в качестве постулата приоритет представительной демократии.⁷⁰ Теоретически предполагалось постепенное развитие непосредственной демократии, однако представительная демократия сохраняла свое первостепенное значение.

Современная концепция народовластия, напротив, исходит из разумного сочетания обеих форм демократии. Путем прямой демократии представительная форма получает полномочия от народа на осуществление

⁶⁹ Балдершейм Х. Реализация местной демократии: опыт мэров и менеджеров в Скандинавских странах и странах Восточной и Центральной Европы // Центр. Регионы. Местное самоуправление: к новой концепции взаимоотношений. (Россия и зарубежный опыт). – М.: Формула права, 2000. С. 36.

⁷⁰ См.: Лермонтов Ю. М. Конституционно - правовая институционализация муниципальной демократии в современной России. С. 31.

власти, то есть она конституируется.⁷¹ Считаем целесообразным рассмотреть сочетание форм муниципальной демократии с начала 1990 –х годов XX века.

Необходимо сразу отметить, что формирование всей системы местного самоуправления является органичным звеном глобальных реформ, которые проводились в России в начале 1990-х годов. Оно является важнейшей частью преобразований, как в политической, так и экономической сферах общественной жизни. Изменения правового регулирования были направлены на то, чтобы граждане страны могли самостоятельно решать значительное количество вопросов, связанных с их средой проживания, проявляли гражданскую инициативу в решении важных социальных вопросов.⁷² Следовательно, цель всех реформ направлена в большей степени на развитие форм непосредственной демократии.

Первые шаги по утверждению принципиально новых подходов к формированию органов местного управления и их деятельности, отличных от советского периода, были сделаны с принятием Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. № 1550-1 (далее – Закон № 1550-1).⁷³ С этого момента начался процесс реформирования местных органов власти и формирование демократических институтов местного самоуправления. Однако предпринятая реформа носила в основном декларативный характер, поскольку местное самоуправление не было обеспечено в материальном, организационном и правовом отношениях.⁷⁴

⁷¹ См.: *Баулина Е. И.* Непосредственная демократия в системе местного самоуправления // Вестник Челябинского гос. университета Серия: Право. № 22 (123). 2008. С. 30.

⁷² См.: *Тощенко Ж. Т. Цыбиков Т. Г.* Развитие демократии и становление местного самоуправления в России: (1990-е годы) // Социологические исследования. 2003. № 8. С. 32.

⁷³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008 г. № 49. Ст. 5748 (утр. силу).

⁷⁴ См. подробнее: *Баранов Н. А.* Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. Балт. гос. техн. университет. СПб. 2008. С. 7, *Гельман В. Я.* Политические аспекты реформы местного самоуправления. // Электронный ресурс: URL:http://www.ru.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1836:2010-11-02-21-30-38&catid=50:novosti-istoriografii (дата обращения 14.12.2012); *Камерон Р.* Российская политика по реформированию местного самоуправления // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. №3(52). С. 143.

Анализируя содержание Закона № 1550-1, можно сделать вывод о том, что в нем достаточно подробно (56 статей) охватываются вопросы организации и деятельности органов местной власти, т. е. представительной демократии, которые выполняли большинство функций местного самоуправления. Что же касается непосредственной демократии, то в указанном Законе содержалась специальная глава «Территориальное общественное самоуправление населения», в которой был предусмотрен ряд форм непосредственной демократии. Однако данный закон так и не был в полной мере реализован на практике, в связи с тем, что все реформы оказались приостановлены из-за «августовского переворота» 1991 г. и последующего распада СССР.

На основе новой Конституции Российской Федерации в 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 154-ФЗ).⁷⁵ Значительной особенностью этого закона, по сравнению с законом 1991 года, было то, что формам непосредственной демократии отводилась специальная четвертая глава, которая называлась «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления».

Данный закон расширил возможности непосредственной демократии. Так, в ходе муниципальных выборов могли избираться не только депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, но и главы местных администраций. Появилась норма, согласно которой необходимо было учитывать мнение населения муниципального образования при изменении границ, преобразовании муниципального образования (статья 13). Помимо этого было закреплено право граждан на народную правотворческую инициативу (статья 25) и право граждан на обращение в органы местного самоуправления (статья 26).

Закон № 131-ФЗ внес существенные дополнения в перечень и содержание основных форм непосредственной демократии по сравнению с предыдущим

⁷⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №35. Ст. 3506; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108 (утр. силу).

законом. Сравнительный анализ норм данных федеральных законов показывает, что законодатель сохранил тенденцию к увеличению количества форм прямой демократии при осуществлении местного самоуправления.

Условно, в зависимости от характера правового результата принятого населением решения, формы непосредственной муниципальной демократии, предусмотренные Законом №131-ФЗ, можно разделить на две группы:

— формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением;

— формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Закон № 131-ФЗ также предусмотрел и новые формы непосредственной муниципальной демократии – голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования; публичные слушания и опрос граждан. Еще одно нововведение – появление в качестве самостоятельной формы сход граждан; при этом сход граждан рассматривается уже в двух аспектах: во-первых, как институт непосредственной демократии, а во-вторых, как институт, осуществляющий в определенных случаях полномочия представительного органа.

В законе № 131-ФЗ более детально урегулированы вопросы о таких формах участия населения в решении вопросов местного значения как территориальное общественное самоуправление и правотворческая инициатива граждан (в Законе № 154-ФЗ – народная правотворческая инициатива).

Таким образом, как справедливо отметил В. Н. Синцов, «...юридической природе самоуправления вообще и местного самоуправления в частности больше отвечают формы непосредственного народовластия, так как публичные качества индивида заключаются в осознании им не только собственных интересов, но и потребностей коллектива, в который он включен в силу своего

проживания в пределах соответствующего территориального сообщества».⁷⁶ Действительно, невозможно решать все местные проблемы исключительно за счет местных органов, поэтому вовлечение населения в процесс управления важен и для властных структур. Тем не менее, местное самоуправление нельзя сводить исключительно к непосредственной демократии.

На современном этапе развития России соотношение (сочетание) представительной и непосредственной демократии является трудным и противоречивым. До настоящего времени остается нерешенной задача оптимальной сбалансированности институтов непосредственной и представительной муниципальной демократии, что в итоге влияет на эффективное распределение властных полномочий.

Общеизвестно, что демократия не должна существовать «ради демократии», так как это не приведет к положительным результатам на практике. Участие граждан в муниципальном управлении должно основываться на принципе субсидиарности, согласно которому органы власти должны заниматься вопросами общественной жизни лишь в той степени, в какой местные жители не могут успешно решить их сами.

Сегодня в России, на всех уровнях власти, преобладает представительная форма демократии. Опыт организации местного самоуправления в нашей стране свидетельствует о том, что муниципальные органы достаточно быстро выработали способность при осуществлении местного самоуправления обходиться практически без населения, сводить права населения лишь к возможности один раз в несколько лет избирать представительные органы и выборных должностных лиц, превратив этот выбор в единственную реализуемую форму муниципальной демократии.

Для того чтобы сформулировать определенную модель сбалансированного соотношения представительной и непосредственной муниципальной демократии, позволяющую стать местному самоуправлению

⁷⁶ Синцов В.Н. Конституционно-правовые аспекты местного самоуправления как формы осуществления народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С 34.

реально действующим институтом государства, представляется необходимым раскрыть как достоинства, так и недостатки данных форм местной демократии.

Преимущества представительной демократии заключаются в наличии гарантий политической стабильности, порядка; ограждении общества, идеологического иррационализма широких слоев населения; более высокой уровень компетентности и ответственности лиц, принимающих решения.⁷⁷

Вместе с тем, у представительной муниципальной демократии есть ряд недостатков. К ним следует отнести:

– бюрократизация местной власти, отрыв депутатов и чиновничества от местного сообщества, что приводит к слабой легитимации муниципальной власти вследствие почти полного отчуждения от нее граждан (фактическое отстранение народа от власти в промежутках между выборами и тем самым отход от сути местной демократии как истинного народовластия);

– ущемление политического равенства, возможностей всех жителей муниципального образования участвовать в политическом процессе за счет чрезмерно большой свободы представительных органов местного самоуправления.

Достоинства же непосредственной муниципальной демократии выражаются в том, что она:

– обеспечивает наиболее полное участие местного сообщества в управлении местными делами (участие в референдумах, выборах, публичных слушаниях, создание территориального общественного самоуправления и многие другие формы);

– способствует преодолению политического отчуждения граждан, развивает общественную активность местных жителей и, в конечном счете, формирует правовую культуру населения муниципального образования;

– расширяет за счет участия местного сообщества интеллектуальный потенциал решений органов местного самоуправления, повышает вероятность их оптимизации (этому способствуют такие формы непосредственной

⁷⁷ См.: *Нудненко Л. А.* Теория демократии. С. 91-92.

демократии, как правотворческая инициатива граждан, публичные слушания и др.);

– обеспечивает эффективный контроль за органами и должностными лицами местного самоуправления, предотвращает злоупотребление властью, например, с помощью такой формы как отзыв депутата представительного органа местного самоуправления.

К недостаткам непосредственной местной демократии можно отнести снижение персональной ответственности за последствия всенародно принятых решений. При этом отметим большую финансовую затратность, а также сложное организационно-техническое обеспечение некоторых форм муниципальной демократии.

Именно сочетание форм непосредственной и представительной местной демократии обеспечивает необходимые условия для того, чтобы муниципальные образования не только обладали правом на самоуправление, но и фактически осуществляли его. Благодаря представительной демократии появляется возможность регулярно осуществлять функции управления выборными органами, оперативно принимать решения по вопросам местного самоуправления, поэтому в настоящее время основная нагрузка по осуществлению местного самоуправления лежит именно на представительной демократии. Вместе с тем, используя формы непосредственной демократии, граждане лично участвуют в осуществлении местного самоуправления, в результате чего развивается общественная активность и инициатива, вера в собственные силы.

Как справедливо отмечал еще А. И. Солженицын, «...Россию нельзя спасти без энергичного, деятельного народного участия. Если мы сами не готовы к самоорганизации – не на кого нам жаловаться».⁷⁸

Учитывая низкую активность населения по осуществлению местного самоуправления, в настоящее время возрастает значение местных

⁷⁸ Солженицын А.И. Россия в обвале. М., 1998. С. 192.

представительных органов, занимающих особое положение в организационной системе муниципального образования.

Их особенность по сравнению с другими органами местного самоуправления объясняется тем, что, во-первых, члены этих органов (депутаты) избираются непосредственно населением; во-вторых, вопросы, отнесенные к своей компетенции, они решают коллегиально, на заседаниях; в-третьих, исключительно к их компетенции законодатель относит решение наиболее важных вопросов местного значения (принятие устава, бюджета, планов и программ развития муниципального образования и т.п.). Таким образом, предполагается, что именно эти органы наиболее адекватно выражают волю и интересы избравшего их населения, в своей деятельности руководствуются, прежде всего, интересами жителей муниципального образования.⁷⁹

Однако заметим, что сегодня в большинстве крупных муниципальных образований происходит подмена власти местного самоуправления органами местного самоуправления. Поэтому важно, чтобы органы местного самоуправления не видели в лице местного сообщества своего оппонента, ведь, как показывает практика, наиболее успешные муниципальные образования – это те образования, где население проявляет заинтересованность в решении местных вопросов, а органы местного самоуправления оказывают ему всевозможную помощь и содействие.

Основная задача в настоящее время – это создание оптимального баланса между институтами прямой и представительной муниципальной демократии. При этом является необходимым «встраивание» форм непосредственной демократии в представительную систему, т.е. широкое применение институтов непосредственной демократии в муниципальной власти, для того чтобы непосредственная демократия превратилась в повседневный, стабильный элемент практики муниципального строительства. Что касается вопроса об

⁷⁹ См.: *Бялкина Т.М.* Соотношение представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении: теория и практика // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2010. № 2. С. 11.

использовании форм прямой (непосредственной) демократии, то полагаем, что в настоящее время данные формы более эффективно применять в небольших по численности и территории муниципальных образованиях (сельских, городских поселениях), где население соответствующего муниципального образования является полноценным местным сообществом. В крупных муниципальных образованиях (городских округах), напротив, необходимо развивать консультативные формы непосредственной демократии, например, активно развивать территориальное общественное самоуправление, использовать другие формы, позволяющие активизировать местное самоуправление.

Как отмечает Т.М. Бялкина, «...задача законодателя состоит в том, чтобы, с учетом специфики той или иной формы народовластия, обеспечить разумную сбалансированность их использования, не допуская необоснованного ограничения прав населения как субъекта муниципальной власти на выбор любой из них. Перечень ограничений для непосредственного волеизъявления населения, устанавливаемый законодателем, должен быть обоснованным и носить исчерпывающий характер».⁸⁰

Наиболее значимыми формами непосредственной демократии, безусловно, являются выборы и референдумы, которые Конституция Российской Федерации называет высшим непосредственным выражением власти народа. Считаем, что только на местном уровне, как наиболее приближенном к населению, необходимо преимущественно развивать именно формы непосредственной демократии, и этот уровень всегда должен соответствовать принципам разумности и целесообразности.

Так, бесспорно, институт местного референдума важен для выяснения мнения населения по вопросам жизнедеятельности поселений. Однако использование его в качестве инструмента, например, по разрешению

⁸⁰ Бялкина Т.М. Соотношение представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении: теория и практика. С. 11. О необходимости гармонизации форм прямой и представительной муниципальной демократии см. также: Джагарян А.А. Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. С.89-90.

конфликта между органами местного самоуправления, полагаем, не приведет к положительным результатам.

В настоящее время самым распространенным вопросом, выносимым на местный референдум, является вопрос о введении самообложения граждан. Например, в 2012 году из 165 проведенных местных референдумов 162 прошли исключительно по данному вопросу.⁸¹

Прямая и представительная формы демократии, несомненно, дополняют друг друга, однако при этом референдум и выборы как основные формы непосредственной демократии не должны рассматриваться в качестве альтернативы представительной демократии. Считаем вполне оправданным исключение из Закона № 131-ФЗ по сравнению с законом № 154-ФЗ нормы, позволяющей принимать устав муниципального образования на референдуме. Вместе с тем, сегодня в научном сообществе звучат предложения относительно необходимости изменения процедуры принятия устава муниципального образования. Например, М. Н. Никитенко предлагает дополнить Закон № 131-ФЗ положением, предусматривающим возможность принятия проекта устава муниципального образования посредством местного референдума.⁸² Считаем подобное предложение нецелесообразным в силу большой затратности проведения данной формы демократии, реально существующей низкой активности самого местного сообщества, а также объемности и сложности данного муниципального правового акта. Однако это не означает, что при принятии «основного закона» муниципального образования не должно учитываться мнение населения. Полагаем, что устав должен приниматься представительным органом с использованием большого количества разнообразных консультационных процедур, отражающих мнение местного сообщества по вопросу содержания «основного закона» муниципального образования.

⁸¹ По данным сайта www.vybery.izbirkom.ru // Электронный ресурс: URL: <http://www.vybery.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения 15.08.2013 года).

⁸² См. подробнее: *Никитенко М. Н.* Конституционно-правовые основы местного референдума в Российской Федерации: автореферат дис. к. ю. н. М., 2009. С. 8.

Вместе с тем, заметим, что принятие устава представительным органом муниципального образования не должно приводить к полному запрету проведения референдумов по любым вопросам, относящимся к содержанию соответствующих уставов, ведь именно за населением муниципального образования действующим законодательством закреплено право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления на своей территории. В этом отношении показателен пример попытки проведения местного референдума в 2006 г. в г. Кирове. Инициативная группа предлагала вынести на местный референдум следующие вопросы: «согласны ли вы с тем, что глава города должен избираться непосредственно населением; согласны ли вы с тем, что глава города должен возглавлять администрацию города?» Указанные вопросы были признаны не подлежащими вынесению на референдум. Районный суд г. Кирова подтвердил правомерность отказа, указав при этом, что Закон № 131-ФЗ предусматривает проведение местного референдума о структуре органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях, город Киров таковым не является. Местный референдум может проводиться только по вопросам местного значения; определение структуры органов местного самоуправления не является вопросом местного значения; соответствующие вопросы должны решаться органами местного самоуправления при принятии устава города и не могут выноситься на референдум. Кассационная судебная инстанция оставила это решение в силе, надзорная инстанция не усмотрела оснований для его опротестования.⁸³

Полагаем также, что предпринимаемые в последнее время попытки со стороны государственной власти расширить применение непосредственной демократии «ради демократии» также не приведут к положительным результатам. В частности, законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением перечня

⁸³ См. подробнее: *Сергеев А.А.* Судебная практика: законодательство муниципальной реформы // *Российский судья.* 2007. № 7. С. 6.

выборных муниципальных должностей»⁸⁴ предполагает возможность избирать на муниципальных выборах председателя контрольно-счетного органа, если это будет предусмотрено местным уставом.

Следует согласиться с мнением эксперта по региональному развитию и местному самоуправлению Института экономической политики имени Егора Гайдара И.В. Стародубровской, которая считает возможность избрания руководителей контрольно-счетных органов чрезмерным вмешательством в полномочия местного самоуправления.⁸⁵

В случае принятия данного законопроекта местное самоуправление лишится еще одной возможности самостоятельно определять порядок формирования своих органов. Кроме того, важно отметить, что руководителем контрольно - счетного органа муниципального образования должен быть человек высокой квалификации, обладающий специальными знаниями в области муниципального финансового контроля, поэтому представляется нецелесообразным выносить данный вопрос на голосование всего населения, тем более учитывая нехватку денежных средств у муниципального образования и затратность процедуры выборов.

Важнейшей формой подлинного народовластия является такая форма демократии как выборы. Вместе с тем, произошедшие в последние время изменения избирательного законодательства отрицательно повлияли на качественный состав выборных органов, в их деятельности возрастает значение, прежде всего, политической составляющей.

Как отмечает В.А. Головин, в настоящее время местная власть объективно является заложницей политических процессов, происходящих на государственном уровне.⁸⁶ Однако политизация местного самоуправления

⁸⁴ По данным сайта Государственной думы Российской Федерации. Электронный ресурс: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=133727-6&02> (дата обращения: 10.09.2012 г.).

⁸⁵ См. подробнее: *Городецкая Н.* Выборы мэров станут обязательными // Коммерсантъ. 2012.17 авг.

⁸⁶ См. подробнее: *Головин В.А.* Может ли местное самоуправление быть партийным? / Электронный ресурс: URL: <http://www.krivoe-zerkalo.ru/node/9035> (дата обращения 12.06.2013 г.)

сокращает возможность граждан напрямую влиять на положение дел в своем муниципальном образовании, что, в конечном счете, приводит к разрастанию бюрократии местной власти.

Нецелесообразно также введение порядка проведения выборов глав муниципальных образований России в два тура.⁸⁷ 100-процентную легитимность выбранного главы города второй тур обеспечить не может, зато затратность данной процедуры, учитывая дефицитность большинства бюджетов муниципальных образований, будет существенна.

Учитывая современные реалии (проблемы функционирования органов местного самоуправления, фактическое «встраивание» их в вертикаль государственной исполнительной власти), представляется необходимым возвращение к конституционным принципам и идеям местного самоуправления в России, в соответствии с которыми муниципальная власть принадлежит именно населению.

В заключение можно сделать следующие выводы

1. В местном самоуправлении органически сочетаются и взаимно дополняют одна другую как формы непосредственной, так и формы представительной демократии, что является одним из основных принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации. В современной России, так же, как и в советское время, и на государственном уровне и на уровне местного самоуправления преобладает представительная форма демократии. Вместе с тем, природе местного самоуправления наиболее соответствуют формы непосредственной муниципальной демократии. Активное использование всех форм прямого волеизъявления местным сообществом является залогом успешной деятельности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц муниципального образования.

⁸⁷ Соответствующий законопроект внесли в Госдуму депутаты от «Справедливой России» Дмитрий Гудков и Илья Пономарев. См. подробнее: В Воронеже выборы мэра могут пройти в два тура / Электронный ресурс: URL: <http://www.moe-online.ru/news/view/258269.html> (дата обращения 12.06.2013 г.)

2. На муниципальном уровне при решении вопроса о необходимости использования форм непосредственной или представительной демократии, прежде всего, нужно исходить из принципов разумности и целесообразности применения той или иной формы. Сегодня существует сложная задача: с одной стороны, развивать и укреплять институты непосредственной демократии, а с другой – одновременно повышать правовой статус и роль органов местного самоуправления.

3. Полагаем, что в небольших муниципальных образованиях необходимо более активно развивать формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в то время как в крупных муниципальных образованиях следует развивать формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Чем сложнее социальная организация населения, тем более регламентированной должна быть и демократия.

Глава 2. Население муниципального образования — основной субъект местного самоуправления

§ 1. Концептуальные основы признания населения основным субъектом местного самоуправления

Закрепление в статье 3 Конституции Российской Федерации норма о том, что вся власть в России принадлежит народу, который осуществляет ее непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, делает актуальным вопрос, о том кому именно принадлежит публичная муниципальная власть на местном уровне, иными словами, кто является основным субъектом местного самоуправления.

Данная проблема уже долгое время является предметом научных исследований. Так, О.И. Баженова считает, что при решении проблемы субъектов конституционного права на местное самоуправление имеет смысл как минимум четко различать носителей права на местное самоуправление и субъектов нормативного опосредования права на местное самоуправление: если первые никак не зависят от текущего законодательства (нормативного содержания) и даже его определяют, то вторые, наоборот, являются непосредственным творением законодателя (объективного права). Также О.И. Баженова отмечает, что носителем конституционного права на местное самоуправление может выступать исключительно личность, человек. Коллективная же природа рассматриваемого права влияет на порядок нормативного опосредования, выбор оптимальных форм и механизмов его реализации, создания надлежащих гарантий.⁸⁸ Н. С. Бондарь в местном самоуправлении, соответственно, в системе муниципальной демократии выделяет двухуровневую систему первичных субъектов: с одной стороны, это местное сообщество; с другой стороны, личность как субъект индивидуальных

⁸⁸ См.: Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. - М.: Изд-во Моск. Ун-та, 2010. С. 50-51.

муниципальных (самоуправленческих) прав.⁸⁹ В свою очередь И. В. Бабичев выделяет трехуровневую систему субъектов местного самоуправления: 1) собственно территориальный публичный коллектив (население муниципального образования); 2) территориальные (местные) сообщества; 3) граждан.⁹⁰

Заметим, что действующее законодательство признает двухуровневую систему первичных субъектов местного самоуправления, состоящую из коллективных и субъективно-личностных начал. Население при этом является субъектом первичных самоуправленческих прав коллективного характера. Индивидуально-личностный уровень первичных субъектов местного самоуправления – это индивидуализированные участники местного самоуправления (гражданин, местный житель), обладающие конституционными правами на осуществление местного самоуправления. Вторичными субъектами местного самоуправления являются органы местного самоуправления. Их полномочия производны от коллективных и индивидуальных прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Важно отметить, что право на местное самоуправление граждан осуществляется наряду с коллективным правом населения на местное самоуправление. Обе формы осуществления местного самоуправления (и индивидуальная, и коллективная) взаимосвязаны; например, в некоторых случаях результат достигается лишь при использовании коллективных форм местного самоуправления (выборы, местные референдумы, публичные слушания и т.д.), однако само их существование возможно только на при индивидуальном участии граждан.

В настоящее время термин «население» широко используется как в научной литературе, так и в действующем законодательстве, в том числе в законодательстве, составляющем правовую основу местного самоуправления.

⁸⁹ См. подробнее: *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. С. 43-44.

⁹⁰ См. подробнее: *Бабичев И.В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010. С. 77.

Бесспорно, что смысл термина «население», содержащегося в Конституции Российской Федерации, в силу юридических особенностей этого документа там не раскрывается.

Заметим, что термин «население» и ранее использовался в законодательстве для обозначения субъектов местного самоуправления. Так, например, Закон РСФСР № 1550-1 оперировал термином «население» как субъектом местного самоуправления, а Закон № 154-ФЗ – термином «население муниципального образования».

В связи с этим представляется необходимым детальный системно-структурный анализ содержания этого понятия, а также отграничение его от смежных понятий.

Понятие «население» следует отличать от понятия «народ». Дефиниция «народ» является комплексной и многоаспектной, в демократическом государстве обозначает всю совокупность граждан государства. Однако в Российской Федерации, несмотря на то, что единственным носителем и источником власти в стране является её многонациональный народ, местная власть осуществляется через волеизъявление именно населения того или иного муниципального образования. Употребление данного термина не случайно и, как утверждает О. И. Баженова, «использование в тексте Конституции Российской Федерации (ст. 130) социологического по происхождению термина «население» отражает особую природу конституционных прав как наиболее приближенных к общественным отношениям, «смыслообразующим центрам» правового регулирования, их первоосновы».⁹¹

Следует сразу отметить что, понятие «население» в законодательстве Российской Федерации не раскрывается. Главным образом «населением» обозначаются жители, связанные с территорией, местом регистрации. Аналогичное значение данному термину можно встретить и в Толковом

⁹¹ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. С. 51.

словаре русского языка С.И. Ожегова, в котором под «населением» понимаются жители какого-нибудь места, местности.⁹²

В научной среде неоднократно обращалось внимание на тот факт, что термин «население» является достаточно неопределенным. Так, например, по мнению А.С. Бухмистрова, его использование означает, что «...совокупность индивидов берется лишь в силу их механического объединения, при котором они еще не характеризуются качествами, идущими от самой совокупности».⁹³

Д. А. Лисовицкий считает, что термин «население» используется в законодательстве, в зависимости от контекста употребления, в следующих значениях:

1) субъект, самостоятельно решающий определенную часть публичных дел, то есть самоуправляющийся, в том числе через органы местного самоуправления, и, что принципиально важно, не только выборные;

2) жителей самоуправляющейся территории, оставляющих «избирательный корпус»;

3) круг лиц, чья жизнедеятельность обеспечивается решением вопросов местного значения (ст. 14, 15, 16 Закона № 131-ФЗ). То есть включаются лица, зарегистрированные по месту жительства на территории муниципального образования, вне зависимости от гражданства и возраста лиц. В таком контексте понятие «население» аналогично употребляемому термину «жители».⁹⁴

Муниципально – правовая наука оперирует категорией «население муниципального образования», что обозначает лиц, проживающих на

⁹² Толковый словарь русского языка / Под ред. С.И. Ожегова и НЛЮ. Шведовой; Российской АН; Российский фонд культуры. 3-е изд., испр. и доп. - М.: АЗЪ, 1995. С. 503.

⁹³ См. подробнее: Бухмистров А.С. Местное сообщество как субъект самоуправления // Правоведение. 2000. № 5. С. 39.

⁹⁴ См. подробнее: Лисовицкий Д.А. О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления // Ленингр. юрид. журнал ; Науч.-теор. и информ.-практ. межрегион. журнал. 2007. № 4 (10). С. 113, 116, 120.

определенной территории, именуемой муниципальное образование, показывает географическую связь граждан с соответствующей территорией.⁹⁵

При этом Конституционный суд Российской Федерации указал, что субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования.⁹⁶

Население муниципального образования составляют жители Российской Федерации, обладающие различными видами правоспособности: 1) гражданской; 2) избирательной; 3) правоспособностью осуществлять местное самоуправление. Именно в процессе реализации правоспособности по осуществлению местного самоуправления и создается такой субъект местного самоуправления, как «население» муниципального образования.

Гражданин входит в состав населения муниципального образования на основании его регистрация по месту жительства, а в качестве квазичлена – регистрация его по месту пребывания. Заметим, что существуют пространственные (географические) пределы осуществления права на местное самоуправление, которые выражаются в том, что граждане реализуют свое право на местное самоуправление, только находясь в составе населения соответствующего муниципального образования. Что же касается муниципального района, то здесь есть особенность – каждый житель района

⁹⁵ Например, С. А. Солдатов под населением муниципального образования понимает совокупность индивидов, объединенных естественными причинами в исторически сложившиеся социальные и иные общности, различающихся по национальным, половозрастным, профессиональным признакам, политическим убеждениям, верованиям и другим качествам, выполняющих различные функции и образующих в конечном счете единую социально-экономическую и политическую государственно-организованную общность людей, проживающих на территории муниципального образования. См. подробнее: *Солдатов С. А. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Ставрополь 2012 . С. 13-14.*

⁹⁶ См. подробнее: 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: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

имеет право на осуществление местного самоуправления одновременно и как житель, входящий в состав населения соответствующего муниципального района, и как житель, входящий в состав населения поселения (городского/сельского) данного муниципального района.

Однако бесспорно то, что во многих ситуациях физические лица, которых было бы вполне правильно причислить к населению уже в силу их временного пребывания на соответствующей территории, не могут быть отнесены к числу лиц, которые формируют местное самоуправление на такой территории и являются субъектом муниципальной власти, обладая при этом всеми видами правоспособности. Например, не обладают избирательной правоспособностью и не допускаются к муниципальным выборам и референдумам военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования.⁹⁷

Таким образом, можно сделать вывод, что термин «население муниципального образования» можно использовать в двух значениях: либо как обозначение всех жителей, находящихся на территории муниципального образования, либо как граждан, имеющих право на осуществление местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования.

Однако, исходя из сложившейся в Российской Федерации ситуации, население муниципального образования в настоящее время является лишь потенциальным субъектом местного самоуправления. Во многих муниципальных образованиях оно пассивно, инертно. Население муниципального образования может стать реально действующим субъектом муниципальной власти только при условии проявления сплоченности, активной

⁹⁷ О таком необходимом условии членства в местном сообществе как постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории муниципального образования упоминается в Определении Конституционного Суда от 6 ноября 1998 года № 151-0.

гражданской позиции, а также осуществления конкретных действий по решению вопросов своего жизнеобеспечения.

В связи с этим в науке используется термин «местное сообщество». Считаю необходимым обратиться к концепции «местное сообщество», в соответствии с которой основанием для участия членов сообщества в решении местных задач является не только факт постоянного или преимущественного проживания населения на определенной территории, но и наличие чувства принадлежности к данной общности людей, т.е. существование определенных социальных связей.

На федеральном уровне, к сожалению, законодатель предпочитает использовать именно термин «население», а не «местное сообщество».⁹⁸

Региональные акты также совершенно не определены в отношении того, кто же является основным субъектом местного самоуправления, более того, в большинстве их них вообще не упоминается такая юридическая конструкция как «местное сообщество». Исключением являются лишь уставы Московской области и г. Москвы. Так, в Уставе Московской области от 11 декабря 1996 г. № 55/96-ОЗ⁹⁹ под местным сообществом понимается население, проживающее на территории муниципального образования, объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения. А в соответствии с пунктом 4 статьи 6 Устава города Москвы местным сообществом являются жители внутригородского муниципального образования.¹⁰⁰

К сожалению, игнорирование такой муниципальной категории как «местное сообщество», на практике приводит к тому, что при создании муниципального образования вопрос о наличии полноценного местного сообщества на его территории не является приоритетным. Сложившаяся

⁹⁸ Термин «местное сообщество», без раскрытия его содержания содержится только в Указе Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

⁹⁹ Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

¹⁰⁰ Ведомости Московской городской Думы. 1995. № 4; 2013. № 2. Ст. 407.

ситуация вполне выгодна правоприменителям, так как ввиду отсутствия такого института, как «местное сообщество», отсутствует и необходимость решать проблемы жизнеспособности самих местных сообществ, более того, данный вопрос не учитывается судами при рассмотрении споров о создании муниципальных образований, об их территориях.

Именно из-за того, что население муниципальных образований не структурировано должным образом в местные сообщества, вполне реальна ситуация возникновения противостояний между сформированными местными органами и основной массой населения муниципального образования, теми же избирателями, которые примерно втрое превышают количество избирателей, принявших участие в формировании органов местного самоуправления. Ведь не секрет, что в настоящее время количество населения, участвующего в муниципальных выборах, обычно составляет одну треть от числа избирателей, внесенных в избирательные списки.¹⁰¹

В связи с этим считаем необходимым более подробно исследовать институт местного сообщества, его содержание, место в категориальном аппарате науки муниципального права, а также в действующем законодательстве.

А. В. Новокрещенов считает, что понятие «местное сообщество» аналогично понятию «община» в России, «коммьюнити» в Англии и США, «гемайншафт» в Германии и «коммуна» во Франции, а также с тем, что данный социальный феномен широко известен и привлекает внимание многих ученых и практиков.¹⁰² Однако в научной среде отношение к этой муниципальной категории порой складывается диаметрально противоположное. Ряд ученых негативно относятся к его существованию. Например, с точки зрения В.А.

¹⁰¹ См. подробнее: *Солдатов С.А.* Изменение правового статуса населения муниципального образования как условие реальности муниципально - правовой ответственности // *Общество и право.* 2011. № 4. С. 300.

¹⁰² См. подробнее: *Новокрещенов А.В.* Местное сообщество как основа местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2011. № 10. С. 14.

Горожанина, понятие «местное сообщество» не имеет ценности ни для юридической науки, ни для правоприменительной практики.¹⁰³

По мнению И. В. Бабичева, «правовое институирование» местных сообществ противоречит федеральному законодательству. Установление законами субъектов Российской Федерации иных субъектов местного самоуправления, чем те, которые определены федеральными законами, не является правомерным.¹⁰⁴

Однако большинство ученых, таких как О. И. Баженова, Н.С. Бондарь, А. А. Захаров, М.М. Курячая, О.И. Максимова, И.И. Милехина, А. В. Новокрещенов, Д. Б. Сергеев, А.А. Уваров успешно исследовали и продолжают исследовать институт «местного сообщества»¹⁰⁵.

Исследуя категорию «местное сообщество», необходимо, прежде всего, отграничить ее от других смежных категорий. Так, в научной литературе часто используется такая категория как «территориальный коллектив». По утверждению Н. Л. Сковрона, территориальный коллектив как субъект местного самоуправления исследовался правоведами в советский период, которые в целом характеризовали его как своеобразное объединение граждан, коллектив трудящихся, связанных общей территорией. Отдельные авторы, в то же время, указывали на необходимость наличия иных связей между

¹⁰³ См. подробнее: *Горожанин В.А.* Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации. Новосибирск, 1997. С. 19.

¹⁰⁴ См. подробнее: *Бабичев И.В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000. С. 76.

¹⁰⁵ См. подробнее: *Баженова О.И.* О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 32, 35; *Захаров А.А.* Пределы ограничений права местных сообществ на самоуправление // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С.179; *Курячая М.М.* Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 33; *Максимова О.И.* Локальные местные сообщества как субъекты местного самоуправления: правовой и социологический аспекты // Местное право 2012. №3. С. 41; *Мелехина И. И.* Местное сообщество: Теоретико-правовой анализ: автореф. дис. .. канд. юрид. наук. - Краснодар, 2003. С. 15; *Новокрещенов А.В.* Местное сообщество как основа местного самоуправления. С. 10; *Сергеев Д.Б.* Институт местного сообщества муниципального образования: трудный путь в современное российское право // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 121.

гражданами, в частности, они должны быть объединены решением задач по месту жительства.¹⁰⁶

Считаем, что территориальный коллектив – это более общее понятие, и в принципе может образовываться не только на территории муниципальных образований, более того, территориальный коллектив – это объединение людей, прежде всего, по территориальному признаку, в отличие от местного сообщества, где предполагается объединение на основе взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания.

Одной из основных категорий науки муниципального права, безусловно, является муниципальное образование. Что же касается соотношения данной категории с категорией «местное сообщество», то как справедливо отмечает Д. Б. Сергеев, местное сообщество – основа конструкции муниципального образования. При этом местное сообщество не является частью последнего, но определяет деятельность муниципального образования через непосредственные формы осуществления местного самоуправления.¹⁰⁷ Соглашаясь с этим тезисом, следует уточнить, что муниципальное образование – это, прежде всего, юридическое явление, местное сообщество призвано быть содержательной составляющей муниципального образования, поскольку в целом организованное население — основа всей системы местного самоуправления.

Понятие «местное сообщество» необходимо также отграничивать от понятий «общность» и «социальная группа». Именно местные сообщества, а не простые общности людей могут служить источником изменений и развития местного самоуправления. Важно отметить, что от обычной социальной группы местные сообщества отличаются тем, что это группы людей, осознающих свою общность, свой общий интерес в осуществлении местного самоуправления и часто способных поставить общую цель.

¹⁰⁶ См. подробнее: *Сковрон Н.Л.* Организация населения для осуществления местного самоуправления. Местное право. 2012. № 2. С. 18.

¹⁰⁷ См. подробнее: *Сергеев Д.Б.* Муниципальное образование как форма легитимизации местного сообщества // Академический юридический журнал. 2011. № 2 (44). С. 7.

Заметим, что категория «местное сообщество» концентрирует в себе прежде всего ценностно - смысловое содержание местного самоуправления, место и значение в общественном механизме.

В настоящее время понятием «местное сообщество» в основном пользуются для обозначения группы людей, объединенных проживанием на определенной территории. Но такое определение носит преимущественно бюрократический характер, так как преследует скорее административные, чем общественные цели. В воспитании правосознания на местном уровне следует ориентироваться на общественный «местный» интерес, объединяющий людей для решения вопросов местного значения, которыми могут быть любые, затрагивающие жизнеобеспечение на соответствующей территории, учитывающие интересы и волеизъявления граждан.¹⁰⁸

Однако местное сообщество — это не только научно-теоретическое понятие, но и правовая категория.

Как отмечает Конституционный суд Российской Федерации в одном из своих решений, само понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, предполагает, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества.¹⁰⁹

Представляется необходимым выделить постоянные и наиболее существенные особенности местного сообщества.

¹⁰⁸ См. подробнее: *Андреева О.А.* Формирование правосознания в процессе реформирования местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С 9.

¹⁰⁹ См. подробнее: По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 № 2-П // Рос. газ. 2011. 13 апр. № 78.

1. Муниципальный интерес.

Необходимо сказать, что муниципальный интерес – основной признак местного сообщества, поскольку именно он является основополагающим для социальных групп, которые могут быть признаны местными сообществами, и представляет собой определенную совокупность интересов членов сообщества, удовлетворяемых ими совместно.

Так И.В. Бабичев отмечает, что «субъектность населения муниципального образования как публичного коллектива не безусловная».¹¹⁰ Важно четко осознавать, что население муниципального образования будет субъектом местного самоуправления только при условии наличия общих целей и задач, направленных на решение вопросов местного самоуправления, когда каждый гражданин (житель муниципального образования) будет реализовывать свое право на осуществление местного самоуправления. Или, как считает И.Е. Кокорев, местное сообщество — это не просто население территории, население может стать сообществом, если хоть какая-то его часть самоорганизуется в какие-то структуры, начнет действовать как субъект местной жизни, целенаправленно и совместно.¹¹¹

Интерес местного сообщества выражается в благоустройстве и развитии территории муниципального образования, в получении населением так называемых общественных услуг, т.е. услуг, которые по своей природе предназначены для коллективного пользования жителями, например, общественный транспорт, вывоз и переработка бытовых отходов, охрана общественного порядка и др.

Необходимо также отметить, что образование муниципального интереса – это первый шаг к активизации гражданской позиции граждан. В качестве яркой иллюстрации примера объединения людей на основе интереса является территориальное общественное самоуправление. Именно с этого института

¹¹⁰См. подробнее: *Бабичев И.В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. С. 78.

¹¹¹См. подробнее: *Кокорев И.Е.* Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. М., 2007. С.95.

местного самоуправления начинаются предпосылки для дальнейших совместных управленческих действий по достижению социально значимого результата.

2. Социальная группа (общность) людей.

Местное сообщество — это, прежде всего, исторически сложившаяся социальная общность.

Общность — это совокупность, единство, целостность. Однако не любая общность может быть местным сообществом. На территории муниципального образования могут существовать различные местные общины. Кроме местных сообществ муниципальных образований существуют коллективы, сложившиеся в военных городках, пригородных заповедниках, национальных парках, в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями, в рамках крестьянских (фермерских) хозяйств, а также местные сообщества садоводческих товариществ, коренных малочисленных народов, компактно проживающих на локальной территории, казачьих объединений и др.¹¹²

Местные сообщества как вид общности характеризуются добровольной самоорганизацией, самоуправляемостью, а главное - способностью непосредственно и самостоятельно осуществлять присущие им социальные функции. Например, местное сообщество отличают собственные полномочия в сфере непосредственной демократии, к числу которых относятся: 1) полномочия по формированию органов местного самоуправления; 2) по непосредственному решению вопросов местного самоуправления; 3) полномочия по осуществлению контроля за деятельностью органов должностных лиц местного самоуправления; 4) по привлечению их к ответственности. Именно на уровне местного самоуправления социальная общность приобретает особое значение, поскольку на этом уровне граждане не только участвуют в управлении через различные формы народовластия, но и

¹¹² См. подробнее: *Сергеев Д.Б.* Институт местного сообщества муниципального образования: трудный путь в современное российское право. С. 120.

самостоятельно налаживают свою жизнь, осуществляют функции саморегулирования и самоуправления.

Необходимо отметить, что для членов местного сообщества существует определенный возрастной ценз, потому что не каждый житель муниципального образования может быть членом местного сообщества. Полагаем, что членом местного сообщества может быть только гражданин, достигший 16 лет, т.е. возраста, с которого, в соответствии с пунктом 6 статьи 27 Закона № 131-ФЗ, жители могут принимать участие в собраниях граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления.

Сегодня местное сообщество является основной ячейкой организации общества, потому что оно объединяет такие первичные структурные единицы, как личность, семья, трудовые коллективы, которые являются важнейшими социальными группами, и между ними возникают многочисленные общественные связи. Местные сообщества интегрируют их через такие институты, как общественные объединения, органы власти, которые обеспечивают единство данной социальной организации, представляющей интересы населения перед всем обществом. Устойчивые границы взаимодействия структурных единиц местного сообщества определяют границы самого сообщества.

Следует отметить первичность существования социальных общностей по отношению к тем субъектам права, которые они формируют.

3. Территория местного сообщества.

Местное сообщество как система выделяется не случайно, не произвольно, а имеет объективную основу — территорию, которая зачастую играет формирующую роль. Исторически расселение людей связано с возможностями территории обеспечить первичные потребности человека, например, коллективные потребности в обеспечении безопасности, в том числе экономической, в охране границ и др.

Территория местного сообщества должна быть материальной базой, решающим условием жизнедеятельности всего местного сообщества. В связи с этим следует согласиться с точкой зрения Н.С. Бондаря, о том, что спецификой местного сообщества как разновидности первичной группы являются соответствующие связи и взаимозависимости между людьми, которые возникают по территориальному принципу, на основе принадлежности населения к определенному поселению (городскому или сельскому).¹¹³

Следовательно, территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающее в ее границах население было объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления.¹¹⁴

Конституция Российской Федерации установила два основных принципа формирования территориальной основы местного самоуправления: поселенческий и территориальный. В соответствии с поселенческим принципом «местное самоуправление осуществляется в сельских, городских поселениях. Норма о том, что местное самоуправление осуществляется и на иных территориях, позволяет выделять территориальный принцип. В законодательстве не дано определение «иные территории» Однако можно предположить, что под термином «иная территория» следует понимать часть территории поселения, территорию, на которой расположено несколько поселений (муниципальный район), а также иные населенные территории, к которым, видимо, можно отнести и территории кочевий.

4. Диалектически обусловленная упорядоченность отношений.

Население муниципального образования существует во взаимодействии, так как постоянно идентифицирует себя со своей общностью, формирует общие нормы и ценности. Поскольку именно социальные связи в широком смысле и определяют само наличие местного сообщества, а значит, и возможности

¹¹³См. подробнее: *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. С. 41.

¹¹⁴ См. подробнее: *Шпигунова Ю.* Местное сообщество как источник власти в муниципальном образовании // Государственная служба. 2010. № 4. С. 118.

полноценной реализации местного самоуправления, то характер этих связей представляет несомненный научный интерес.

По мнению Д. Б. Сергеева, «социальная самоидентификация имеет отдаленное отношение к юриспруденции, но может влиять на создание, преобразование или упразднение муниципального образования, изменение его границ не напрямую через правовые нормы, так как признаки этого осознания очень трудно юридически зафиксировать. Осознание большинством жителей своей принадлежности к местному сообществу, их социальная самоидентификация может повлиять на выражение местным сообществом мнения по вопросам, связанным с созданием, преобразованием или упразднением муниципального образования, изменением его границ, например, на референдуме».¹¹⁵

Социальные связи в различных типах населенных пунктов, в зависимости от территориальных, экономических, производственных, этнических, конфессиональных и других особенностей, складываются по-разному и имеют свои особенности. Если в одном случае главным фактором является, например, совместная хозяйственная деятельность, то в другом – родоплеменные отношения. Однако есть общее – это факт совместного проживания людей на одной территории длительное время. Такое совместное проживание неизбежно ведет к контактам между людьми.¹¹⁶

Важно отметить, что отношения в местном сообществе – не просто взаимоотношения между людьми, это и взаимодействие между членами сообщества. Игнорирование общих правил поведения в сообществе непременно ведет к распаду самого сообщества, а это значит, что для существования полноценного сообщества необходимо наличие у каждого члена сообщества психологической идентификации с сообществом (чувства принадлежности, более того, чувства ответственности).

¹¹⁵ См. подробнее: *Сергеев Д.Б.* Первичная легитимизация местного сообщества вне и в рамках муниципального образования: генетический и креационный аспекты // *Административное и муниципальное право.* 2011. № 11. С. 25.

¹¹⁶ См. подробнее: *Новокрещенов А.В.* Местное сообщество как основа местного самоуправления. С. 12.

Осуществление таких личных потребностей, как потребность в общении, разнообразии жизни, а также ощущение своей полезности и заботы со стороны окружающих, – чрезмерно важный компонент в жизни человека. Можно сказать, что чувство сообщества оказывает воздействие на психологический климат в нем и благополучие его членов. По наблюдению психологов, люди с развитым чувством сообщества, как правило, более счастливы, спокойны, уверены в своих силах. Поэтому в программах развития местных сообществ, в том числе экономических, специалисты по развитию уделяют большое внимание укреплению или возрождению психологического чувства сообщества, которое подрывается современными условиями жизни, особенно в обществе информационного типа.¹¹⁷

Что касается самой дефиниции «местное сообщество», то ее можно представить следующим образом: местное сообщество — это определенная социальная группа, состоящая из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующаяся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания и наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющая местное самоуправление.

При наличии подобных местных сообществ, осознающих себя главным субъектом местного самоуправления, становится возможным его эффективная реализация.

Одной из основных задач местного сообщества является воспитание активного местного жителя, которому необходимо создать все необходимые возможности для самореализации. Между тем, активность местных сообществ зависит от эффективности работы органов местного самоуправления и их

¹¹⁷ См. подробнее: Муниципальное управление: Учеб. пособие для вузов / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, Е.С. Савченко и др.; Под общ. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева; Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. - М.: Муниципальный мир, 2002. - С 11.

взаимоотношений с населением соответствующего муниципального образования.¹¹⁸

Сегодня следует говорить о слабой структурированности и неразвитости местных сообществ в Российской Федерации, в результате чего в скором будущем органы государственной власти субъекта могут сконцентрировать в своих руках всю местную власть.

В связи с этим в настоящее время существует острая необходимость в активизации деятельности местных сообществ, этому может способствовать создание деятельных и открытых органов местного самоуправления. Естественно, что данный процесс должен быть «двусторонним»: важно как усиление местной власти в лице органов местного самоуправления, так одновременно увеличение форм непосредственного участия граждан в ее осуществлении.

В дальнейшем при использовании термина «население муниципального образования» как субъекта местного самоуправления в данном исследовании подразумевается именно «местное сообщество».

В заключение можно сделать следующие выводы:

1. В настоящее время Конституция Российской Федерации и Закон № 131-ФЗ определяют население в качестве основного субъекта в системе местного самоуправления Российской Федерации. Более точно характеризует сущность данного термина использование категории «местное сообщество», которое представляет собой определенную социальную группу, состоящую из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующуюся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания и наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющую местное самоуправление.

Введение этой юридической конструкции в нормативных актах способно придать определенную направленность происходящим в государстве

¹¹⁸ О целях и задачах местного сообщества см. подробнее также: *Солдатов С.А.* Изменение правового статуса населения муниципального образования как условие реальности муниципально - правовой ответственности. С. 302.

демократическим преобразованиям, обозначить ее место в системе общественных ценностей, а также установить соотношение с другими общетеоретическими понятиями (полномочия, ответственность населения, гражданское общество, местная демократия и др.). В этих целях данное понятие необходимо закрепить в уставах муниципальных образований.

2. В настоящее время граждане практически не участвуют в процессах принятия решений по вопросам местного значения, однако возникновение местных сообществ может стать одним из главных импульсов для создания эффективного местного самоуправления. Реально действующее местное сообщество, безусловно, будет способствовать поднятию уровня развития всего муниципального образования (преобразованию местного хозяйства, улучшению условий социально-климатического проживания местного населения и т.п.). Необходимо стремиться к тому, чтобы местное сообщество стало «отправной точкой» всего процесса демократизации государства. Благодаря существованию устойчивого местного сообщества, основанного на общих интересах, непосредственная муниципальная демократия может стать не формальным, а реально действующим институтом конституционного и муниципального права.

§ 2. Полномочия населения по непосредственному осуществлению местного самоуправления

Как известно, местное самоуправление – сложный социально-политический феномен, поэтому одновременно может рассматриваться с различных точек зрения (основа конституционного строя, форма народовластия, институт гражданского общества и др.). Одной из важнейших его характеристик является признание местного самоуправления как права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Получающий сегодня все более широкое признание социально-гуманистический подход к пониманию местного самоуправления предполагает его рассмотрение, прежде всего, как системы взаимосвязанных между собой пространственно организованных форм коллективного правопользования и правообеспечения, охватывающих и основное, служащее для них ядровым, право на осуществление местного самоуправления, и иные права и свободы человека и гражданина, реализуемые людьми по большей части в пределах территории проживания.¹¹⁹

Муниципальные права исследовались ранее и продолжают изучаться учеными в настоящее время.¹²⁰ Так, Е.С. Шугрина различает «право на местное самоуправление» и «право на осуществление местного самоуправления», отмечая при этом, что право на осуществление местного самоуправления является совокупностью индивидуальных и коллективных прав.¹²¹ Б. А. Горохов считает, что право местного самоуправления включает в себя права

¹¹⁹ Джагарян А.А. Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. С.49.

¹²⁰ См. например, Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. - М.: Городец, 2004; Джагарян А.А. Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России; Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные опросы; Худненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики); Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: дис. ... док. юр. наук. – М., 2008.

¹²¹ Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: дис. ... док. юр. наук. – М., 2008. С. 40.

граждан, а также права органов местного самоуправления (осуществляемые от имени и в интересах граждан).¹²² В свою очередь, А. Р. Еремин конкретизирует право местного самоуправления, называя его «субъективным», и включает в него право местного сообщества, права отдельных граждан и право органов местного самоуправления.¹²³ Аналогичного мнения и А.А. Сергеев, который полагает, что «право местного самоуправления» – это комплексное понятие, объединяющее права муниципальных образований как субъектов публичных и гражданских отношений, органов и должностных лиц местного самоуправления, а также права граждан на осуществление местного самоуправления.¹²⁴ По мнению Н.С. Бондаря, муниципальные права — это те права, которые обеспечивают возможности местному сообществу и каждому его члену участвовать в решении вопросов местного значения, в управлении муниципальной собственностью, пользоваться материальными благами, доступ к которым обеспечивается на муниципальном уровне.¹²⁵

Необходимо отметить, что сам термин «право на осуществление местного самоуправления» не является бесспорным. Считаем более правильным использовать термин «полномочия населения по осуществлению местного самоуправления». Как справедливо утверждает Ю.О. Фроленков, «в контексте осуществления населением определенных властных действий более правильным представляется говорить о полномочиях. Непосредственная форма выражения этих полномочий воплощается в признании прав населения и форм их осуществления, а также в закреплении иных видов правовых возможностей».¹²⁶

¹²² Горохов Б.А. Судебная защита местного самоуправления // Местное право. 2001. № 1. С. 59–71.

¹²³ См. подробнее: Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные опросы. С. 84.

¹²⁴ Сергеев А.А. Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 36.

¹²⁵ Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. С. 305–307.

¹²⁶ Фроленков Ю.О. Конституционно-правовой статус населения как субъекта местного самоуправления: понятие и основное содержание // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 21.

В современной юридической науке термин «полномочия», как правило, используется для обозначения официально предоставленной субъекту совокупности прав и обязанностей в определенной сфере деятельности, в определенных целях для осуществления тех или иных властно-распорядительных действий.

Таким образом, «полномочия населения по осуществлению местного самоуправления» можно рассматривать в объективном смысле как принадлежность муниципальной власти населению, как право, предоставленное населению как субъекту публично-правовых отношений. В субъективном смысле «полномочия населения по осуществлению местного самоуправления» — это конкретные права (возможности) населения муниципального образования по реализации определенной деятельности (формирование органов местного самоуправления, проведение референдума, схода и др.), а также права населения по требованию от органов и должностных лиц местного самоуправления эффективного исполнения предоставленных им полномочий.

Полномочия населения по осуществлению местного самоуправления являются неотъемлемой составляющей всего института местного самоуправления. Их реализация обеспечивается государством, создающим для этого необходимые правовые, организационные и финансово-экономические основы. Следует отметить, что многие полномочия населения реализуются только в муниципальных образованиях и нигде больше, например отзыв депутата, выборного должностного лица местного самоуправления.

Заметим также, что полномочия населения местного самоуправления выступают, прежде всего, в форме правомочий. Законодательное закрепление обязанностей населения по осуществлению местного самоуправления в настоящее время отсутствует. По мнению А.А. Джагаряна, институт коммунитарных обязанностей не урегулирован должным образом в российском законодательстве. В федеральном праве они называются лишь вскользь, так же как в уставах и иных нормативных правовых актов муниципальных образований. Что касается самого термина «муниципальные обязанности», то

он используется в муниципальном правотворчестве лишь для определения обязанностей, возложенных на муниципальных служащих, т.е. речь в данном случае идет о должностных обязанностях.¹²⁷

Примером обязанностей каждого члена местного сообщества может быть добросовестное пользование муниципальными правами, а также содействие в осуществлении муниципальных прав другими членами данного сообщества, участие в общественной деятельности, бережное отношение к муниципальному имуществу, а также защита своего муниципального образования, соблюдение правил муниципального общежития. Необходимо стремиться к тому, чтобы указанные обязанности неукоснительно соблюдались населением муниципального образования, были усвоены им и закреплены в качестве неотъемлемой части муниципально - правовой культуры. Более того, в настоящее время крайне важным является построение оптимальной системы взаимных прав и обязанностей жителей муниципального образования, поскольку местное самоуправление будет реально существовать только при условии одновременной реализации имеющихся у большинства граждан муниципального образования прав на осуществление местного самоуправления.

Обеспечение взаимных прав и обязанностей личности и коллектива является особо значимым для низовых публично - территориальных сообществ, где проблема достижения высокого уровня конкретики в понимании и урегулировании вопросов солидарности приобретает жизненно важный практический характер: от ее решения зависит сама возможность эффективного гражданского партнерства и демократического самоуправления для организации общих дел.¹²⁸

Конституционный суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о возможности отказа населения от осуществления местного самоуправления,

¹²⁷ См. подробнее: *Джагарян А.А.* Муниципально - правовые (коммунитарные) обязанности личности: проблемы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 61.

¹²⁸ *Джагарян А.А. Джагарян Н.В.* Конституционная ценность муниципальной демократии в России. С.67.

указал, что отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления население не может, это право возникает на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. На территориях муниципальных образований должно осуществляться местное самоуправление.¹²⁹

Действительно, местное самоуправление является обязательным институтом конституционного строя, и его наличие на территории государства не зависит от воли населения муниципального образования, соответственно граждане, проживающие на территории какого-либо муниципального образования, обязаны создавать на этой территории местное сообщество, а значит, и реализовывать свое право на осуществление местного самоуправления. Заметим, что процесс реализации права на местное самоуправление следует понимать как соблюдение норм права не только государством, но и всеми гражданами, проживающими на территории муниципального образования, в котором применяется данное право. Учитывая изложенное, в настоящее время можно говорить о необходимости закрепления обязанностей населения по осуществлению местного самоуправления.

Полагаем, что можно выделить следующие группы полномочий населения по осуществлению местного самоуправления:

1. По формированию органов местного самоуправления.
2. По непосредственному решению вопросов местного значения.
3. По осуществлению контроля за деятельностью органов должностных лиц местного самоуправления.
4. По привлечению к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Рассмотрим подробное содержание указанных полномочий.

¹²⁹ См. подробнее: По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

1. Полномочия населения по формированию органов местного самоуправления.

В настоящее время в действующем законодательстве закреплена широкая система гарантий осуществления населением своего представительства на местном уровне. Население муниципального образования реализует свое полномочие по формированию органов местного самоуправления в основном с помощью такой формы непосредственной демократии как муниципальные выборы.

Заметим, что выборы сегодня — это еще и своеобразный индикатор, позволяющий дать оценку проводимого органами местного самоуправления социально-экономического курса (например, смена представителей местной власти свидетельствует о негативном отношении местного сообщества к результатам работы прежнего руководства соответствующего муниципального образования). В процессе избирательной кампании могут быть разработаны различные программы развития муниципального образования, в результате чего у населения появляется возможность выбрать наиболее верный, по их мнению, путь развития. Иногда институт выборов помогает разрешить возникшую во власти конфликтную ситуацию.

Современные избирательные системы, которые применяются в цивилизованных государствах, — достаточно сложный механизм, в идеале позволяющий учесть при формировании представительных органов власти любое, даже незначительное, изменение политического настроения избирателей. Именно к такой идеалистической модели (чуткого реагирования власти на настроения и устремления общества) организации демократии стремится любая цивилизованная нация на всех уровнях народовластия и на всех этапах своего развития.¹³⁰

Как известно местное самоуправление — это наименее политизированный институт государства, и в идеале государство не должно

¹³⁰ Борисов И.Б., Игнатов А.В. Некоторые конституционно-правовые аспекты организации выборов по пропорциональной системе в представительные органы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 57.

вмешиваться в его деятельность, однако изменения, происходящие в настоящее время, как в правовом регулировании, так и на практике, свидетельствуют скорее об обратном.¹³¹

Особенно активно в науке обсуждаются изменения, внесенные Федеральным законом от 23 марта 2011 г. № 176-ФЗ в Закон об общих принципах местного самоуправления.¹³² Согласно внесенным поправкам, на выборах в муниципальных районах и городских округах, в которых численность местных представительных органов 20 и более депутатов, не менее половины депутатских мандатов должны распределяться между партийными списками, т.е. должна применяться либо пропорциональная, либо смешанная (мажоритарно - пропорциональная) избирательные системы. На выборах в местный представительный орган с численностью менее 20 депутатов могут применяться пропорциональная, смешанная или мажоритарная избирательные системы.

В связи с этим представляется очень важной правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой законоположения, допускающие применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в небольших сельских поселениях с малым числом депутатов, признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. В качестве аргументов Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что при применении пропорциональной

¹³¹ Примером может служить введение института сити – менеджмента и возможный скорый отказ от него, а также возможность введения выборной должности руководителя контрольно - счетного органа муниципального образования, переход к иным формам наделения полномочиями глав муниципальных образований.

¹³² См. например, *Бялкина Т.М.* Роль науки муниципального права в реализации прав граждан на местное самоуправление // Омбудсмен: государство и защита прав человека. 2012. № 1. С. 22 – 25, *Васильев В.И.* Пропорциональная или мажоритарная? // Муниципальное право. 2011. С. 40; *Игнатенко В., Петрова А., Прасковой С.* Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах как предмет научно-правовой экспертизы в конституционном судопроизводстве // Муниципальное право. 2011. С. 27; *Холопов В.А.* Актуальные тенденции модернизации института муниципальных выборов в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2. С. 25, *Шугрина Е. С.* Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 2-5.

избирательной системы на местном уровне федеральные политические партии становятся единственными субъектами избирательного процесса. И хотя беспартийные граждане вправе обратиться в любую политическую партию с предложением о включении их в список кандидатов, это не является для партии обязанностью. Поэтому при применении такой избирательной системы возникает противоречие между индивидуальным пассивным избирательным правом гражданина и соответствующими правами политических партий. Конституционный суд Российской Федерации подчеркнул, что при незначительном числе депутатов представительных органов муниципальных образований с малочисленным населением проведение выборов по пропорциональной избирательной системе может привести к искажению волеизъявления избирателей, получению результатов, недостоверно отражающих их волю на выборах.¹³³

Сегодня законодатель уже внес изменения в Закон № 131-ФЗ, предоставив субъектам Российской Федерации право определять условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях, перечень которых является открытым. При этом он включает главные условия, к которым относятся численность избирателей в муниципальном образовании и вид муниципального образования.

Пересмотрев виды избирательных систем для местных выборов, федеральные законодатели еще и расширили полномочия муниципальных депутатов, наделив их, в частности, правом отправлять в отставку избранных глав муниципальных образований. При переходе на пропорциональную систему «партия власти» может рассчитывать не только на депутатское большинство в муниципальных органах, но и на косвенный контроль над

¹³³См. подробнее: По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

главами. Тем самым исполнительная вертикаль власти де-факто получила жесткий контроль над местным самоуправлением, не нарушив при этом де-юре ни Конституции Российской Федерации, ни Европейской хартии, по которым органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.¹³⁴

Положительным моментом можно считать то, что указанные изменения позволят расширить и укрепить представительство политических партий на муниципальном уровне, так как участие политических партий в работе представительных органов местного самоуправления чрезвычайно важно с точки зрения установления общественного контроля. У избирателей появится реальная возможность выразить в ходе голосования свои политические предпочтения и обеспечить в органах муниципальной власти представительство политических партий – выразителей их интересов.

Однако данные нововведения вызывают и целый ряд опасений. В условиях, когда количество партий ограничено, а доверие к ним не очень высокое, политизация муниципального уровня власти может вызвать негативную оценку значительной части избирателей, поскольку они привыкли голосовать за конкретного человека, а не за партийные списки. Также снижается ответственность депутатов перед избирателями. Более того, переход к муниципальным выборам исключительно по партийным спискам значительно усложняет для граждан возможность реализации пассивного избирательного права.¹³⁵ Проблематичность перехода на пропорциональную избирательную систему (по партийным спискам) при проведении выборов в представительные органы власти всех уровней связана также с отсутствием достаточного кадрового резерва у политических партий. Еще одним противоречием является тот факт, что партии, призванные исходить, в первую очередь, из общероссийских интересов, получают исключительное право участвовать в

¹³⁴ См.: *Хамраев В.* Муниципальную власть хотят оставить беспартийной // *Коммерсантъ.* 2011. 6 июня.

¹³⁵ См. подробнее: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П.

выборах в органы местного самоуправления, которые, в свою очередь, призваны исходить из интересов местного населения.

По мнению Джагаряна А.А. Джагарян Н.В., «на первичном уровне, в рамках поселенческого самоуправления, ориентированного преимущественно на удовлетворение жизненно важных потребностей населения, избирательная система должна обеспечивать формирование выборных органов местными сообществами из своего состава. С этим лучше всего согласуются мажоритарная избирательная система, предполагающая максимально тесные связи населения с выборными лицами, возможность отзыва. Что касается верхнего территориального уровня (городские округа и муниципальные районы), то следует учитывать, что круг их задач не сводится к заведыванию местными делами, а включает и решение многочисленных вопросов государственного значения в порядке исполнения отдельных переданных государственных полномочий, поэтому при формировании выборных органов этого уровня может учитываться необходимость согласования общегосударственных и местных интересов.¹³⁶ Похожей точки зрения придерживается А.А. Сергеев, который отмечает, что «возможность прямого контакта выборных лиц и населения, непосредственной оценки гражданами деятельности местной власти должна быть максимально использована при правовом регулировании муниципальных выборов в сельских поселениях. Представляется, что законодатели субъектов Федерации должны иметь более широкие полномочия по установлению особенностей организации и проведения муниципальных выборов в муниципальных образованиях с небольшой численностью избирателей»¹³⁷. Интересно также предложение И.В. Гранкина, который отмечает, что использование пропорциональной системы выборов возможно только при условии замены закрытых партийных списков кандидатов в депутаты на открытые. В этом случае избиратели будут

¹³⁶ См. Джагарян А.А. Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. С.103-104.

¹³⁷ Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. С. 198.

голосовать не за «монолитный» партийный список той или иной партии, а за отдельных кандидатов внутри таких списков. При этом кто из претендентов получит больше голосов, тот и станет депутатом.¹³⁸

Заметим также, что введение пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне способствует тому, что некоторые муниципальные районы вообще отказываются от института выборов и переходят на формирование представительного органа из глав поселений, входящих в состав района, и из депутатов представительных органов данных поселений, избираемых ими из своего состава. Безусловно, что такой способ формирования представительного органа не способствует развитию демократии на местном уровне.

Как уже отмечалось ранее, одной из центральных проблем местного самоуправления является пассивность местного населения при осуществлении местного самоуправления. А в условиях, когда институт выборов является основной, обязательной формой непосредственной демократии, низкая активность местного сообщества проявляется особо остро. Явка избирателей на муниципальные выборы в ряде регионов крайне низкая, так, на досрочных выборах депутата по одномандатном округу № 20 города-курорта Железноводска 14 октября 2012 г. явка избирателей составила всего 22,97%.¹³⁹, а на выборах главы городского округа город Воронеж, которые проходили 8 сентября 2013 г. – 23,84 %.¹⁴⁰

Приведенные данные свидетельствуют не только о низкой социальной активности местного сообщества, но и об отсутствии эффективной работы местных чиновников по привлечению жителей муниципальных образований к формированию органов местного самоуправления.

¹³⁸ Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 45.

¹³⁹ Явка на местных выборах на Ставрополье была значительно ниже, чем на президентских // Электронный ресурс: URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/214175/> (дата обращения 04.12.2013г.).

¹⁴⁰ По данным сайта Избирательной комиссии городского округа город Воронеж // Электронный ресурс: URL: <http://gorizbirkom.vrn.ru/3062.html> (дата обращения 14.10.2013 года).

По мнению А.А. Гамова, одну из причин низкой активности местного населения следует искать в государственной молодежной политике. Принципиальное изменение отношения молодежи к политике, к институту выборов возможно лишь тогда, когда сама молодежь почувствует себя реальным участником и субъектом трансформационных процессов в нашей стране.¹⁴¹

В связи с этим полагаем, что сегодня для успешной реализации института выборов немаловажную роль должно играть правовое просвещение граждан.¹⁴² Положительным примером является учрежденный «День молодого избирателя», который проводится каждое третье воскресенье февраля. Так в 2013 г. в г. Воронеже с целью ознакомления молодых и будущих избирателей с законодательством о выборах Публичный центр правовой информации Воронежской областной универсальной научной библиотеки имени И.С. Никитина с 12 по 18 февраля проводил информационную акцию «Твоя позиция – твой выбор». В рамках акции состоялись открытые уроки по избирательному праву с использованием мультимедиа, демонстрация видеофильма, деловые игры, книжная выставка, встречи с представителями территориальных избирательных комиссий.¹⁴³

Вместе с тем, согласно данным опроса, проведенного ИОМ «Квалитас» 15-19 февраля 2010 г. в г. Воронеже, более половины воронежцев (52%) считают, что результаты выборов не отражают мнения народа. Вместе с тем, анализ проводимых опросов с 2003 г. показал постепенное повышение уровня доверия к результатам демократических выборов (с 20% до 32%). И хотя

¹⁴¹ См. подробнее: *Гамов А. А.* Причины низкой электоральной активности молодёжи и пути их разрешения // Электронный ресурс: URL: http://all-russia-sc.ru/netcat_files/File/Part10.pdf (дата обращения 28.08.2013 г.).

¹⁴² О необходимости развития правовой культуры граждан см. подробнее: *Коломытцева О. Н.* Выборы и референдум в механизме общественного контроля над государством // Вестник Владимирского юридического университета. 2008. № 2 (7). С. 159-160.

¹⁴³ В Воронежской ОУНБ имени И.С.Никитина пройдет информационная акция «Твоя позиция – твой выбор» // Электронный ресурс: URL: <http://www.communia.ru/news/detail.php?ID=68279> (дата обращения 07.12.2013г.).

большинство населения по-прежнему не верит в то, что они являются зеркалом общественного мнения, этот показатель с 2003 года понизился с 70% до 52%.¹⁴⁴

Полагаем, что введение на всех избирательных участках системы видеонаблюдения сыграет положительную роль и будет способствовать предотвращению таких нарушений как «вбрасывание» бюллетеней, выдача одному гражданину нескольких комплектов бюллетеней, выдача бюллетеней гражданам, не предъявившим документов, удостоверяющих личность, подмена бюллетеней для голосования при подсчете голосов избирателей, заполнение протоколов об итогах голосования карандашом и внесение в них каких-либо изменений и др. В конечном счете более открытый процесс голосования на выборах повысит уровень доверия населения к результатам выборов.

Помимо этого, в настоящее время в борьбе с нарушением избирательного законодательства немаловажную роль может оказать интернет - пространство. Сегодня существуют специальные интернет-ресурсы, например, «Карта нарушений на выборах 2013» (<http://www.kartanarusheniy.org>), на указанном интернет - ресурсе публикуются материалы о возможных нарушениях избирательного законодательства. Представляется необходимым, чтобы со стороны избирательных комиссий, правоохранительных органов, средств массовой информации, политических партий и кандидатов предпринимались все возможные меры для проверки сведений, сообщаемых гражданами на данных интернет - ресурсах.

Бесспорно, что институт выборов и наличие выборных органов – необходимый элемент местного самоуправления; при их отсутствии местное самоуправление реально существовать не может. Вместе с тем, развитие данного института все еще связано со значительными трудностями, среди которых можно выделить проблему реализации права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Помимо активного и

¹⁴⁴ Одни считают, что результаты выборов отражают мнение народа, по мнению других, результаты выборов не отражают мнения народа. С какой точкой зрения – с первой или второй – вы согласны? // Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу № 2010-02 (146) С. 4.

пассивного избирательного права жители муниципального образования имеют право участвовать в выдвижении кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, включая подведение итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях, предусмотренных действующим законодательством.

Одним из положительных моментов на пути совершенствования института муниципальных выборов является решение Конституционного суда Российской Федерации по вопросу возможности обжалования гражданами, принимавшими участие в выборах в качестве избирателей, решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане участвовали в выборах.

Конституционный суд Российской Федерации отметил, что конституционное значение активного избирательного права не исчерпывается обеспечением лишь самого по себе свободного участия в голосовании на выборах. Федеральный законодатель при определении механизма судебной защиты избирательных прав должен обеспечить для избирателей – наряду с избирательными объединениями, кандидатами – право обжалования в судебном порядке решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных, прежде всего, с подсчетом голосов и установлением итогов голосования, с тем чтобы именно в ходе судебной процедуры, справедливой и беспристрастной, они могли получить окончательную юридическую оценку доводов об обстоятельствах, свидетельствующих о соответствующих нарушениях, а при установлении фактов, подтверждающих невозможность определения действительного волеизъявления избирателей, суд имел бы возможность признать итоги голосования, результаты выборов недействительными на соответствующей территории.¹⁴⁵

¹⁴⁵ См. подробнее: По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях

Полагаем, что право обжаловать в суде итоги выборов и действия избирательных комиссий позволит реализовать одну из главных задач местного сообщества – отстаивание своих прав на демократию и в итоге будет способствовать формированию реалистичной картины избирательного процесса, противостоять различным манипуляциям и подтасовкам при проведении выборов.

2. Полномочия населения по непосредственному решению вопросов местного значения.

Данные полномочия реализуются через такие формы непосредственной демократии как местный референдум, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования и сход граждан.

В общем виде **местный референдум** представляет собой голосование жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, по наиболее важным вопросам местного значения. Основная ценность местного референдума заключается в том, что население может использовать его по собственной воле, без разрешения местных органов власти.

Необходимо отметить, что федеральный законодатель уделяет первостепенное значение данному институту. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что статья, регулирующая порядок проведения местных референдумов, является первой в главе 5 Закона № 131-ФЗ. Помимо вышеназванного закона, к правовой основе местных референдумов также относится Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 67-ФЗ)¹⁴⁶.

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. В. Андропова, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2013 № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 18. Ст. 2292.

¹⁴⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002 г. № 24. Ст. 2253; 2013. № 19. Ст. 2329.

Кроме этого, правовое регулирование проведения местных референдумов осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации в различных формах, что отражается в названии соответствующих законов, например в Воронежской области — это Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области»¹⁴⁷.

Как верно отмечает Е.С. Шугрина, встречаются следующие законы субъектов:

— о местных референдумах (подавляющее большинство субъектов Российской Федерации);

— о референдуме субъекта и местных референдумах;

— избирательные кодексы;

— о дополнительных гарантиях избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов депутатов представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и в органы местного самоуправления и права на участие в референдуме субъекта Российской Федерации и местных референдумах;

— об отдельных вопросах назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации и местных референдумов;

— о местном референдуме и голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления.¹⁴⁸

Право на участие в местном референдуме реализуется через предусмотренные действующим законодательством права на участие в формировании и деятельности комиссий референдума, права граждан в сфере информационного обеспечения референдума, права граждан в сфере финансирования референдума; право граждан на голосование на местном

¹⁴⁷ Молодой коммунар. 2007. № 71; 2013. № 46.

¹⁴⁸ См. подробнее: *Шугрина Е.С.* Муниципальное право: учебник – 40-е изд., переаб. и доп. – М.: Норма. 2012 С. 124-125.

референдуме. Одной из важнейших гарантий права на участие в местном референдуме является возможность обжалования нарушений законодательства о местном референдуме.

Родиной референдума считается Швейцария. В некоторых странах возможность проведения местных референдумов предусмотрена конституцией (например, ст. 132 Конституции Италии). В Швейцарии существует два вида местных референдумов: обязательный и факультативный. В первом случае решения Коммунной Ассамблеи подлежат обязательному рассмотрению на референдуме, который позволяет жителям осуществлять реальный контроль над решением общинных вопросов и даже устанавливать размер заработной платы различным категориям работников коммуны. Факультативные референдумы носят совещательный характер. Окончательное решение принимается местным представительным или исполнительным органом власти. Однако данное решение обязательно учитывает мнение местного населения, выраженное на референдуме.¹⁴⁹

Местные референдумы в нашей стране получили широкое распространение в конце 1980-х – начале 1990-х гг. для решения разнообразных вопросов местного значения.¹⁵⁰ Местный референдум в Воронежской области проводился лишь однажды – 15 мая 1990 года в городе Воронеже. Это был первый в СССР уникальный местный референдум, посвящённый судьбе атомной станции, 96% пришедших на него горожан проголосовали против строительства атомной станции. Однако решение, принятое на референдуме, не было исполнено сразу. Более того, строительные работы на станции продолжались до конца 1992 года.¹⁵¹

С января по октябрь 2013 г. в России было проведено 88 местных референдумов в 11 субъектах Российской Федерации. Наибольшее количество

¹⁴⁹ См. подробнее: *Шудра О.В.* Местный референдум: организационно-правовые требования // Регион как субъект политики и общественных отношений. М., 2000. С. 143.

¹⁵⁰ См.: *Пылин В.В.* Местное самоуправление: выборы, референдумы, отзыв выборных лиц, собрания (сходы) граждан. С.134.

¹⁵¹ См. подробнее: Воронежская Атомная станция теплоснабжения // Электронный ресурс: URL: <http://www.svoboda.org/content/transcript/24197759.html>(дата обращения 15.06.2013г.)

местных референдумов прошло в Кировской области – 46, Пермском крае – 32.¹⁵²

Демократическая процедура инициирования референдума должна обеспечивать реальную возможность его назначения, предусматривать гарантии проведения всеобщего голосования по общественно важному вопросу, в том числе и в тех случаях, когда органы власти не заинтересованы в проведении референдума. Иной подход – стремление при помощи бюрократических рогаток отбить у населения охоту инициировать проведение «несвоевременных» референдумов – не отвечает принципам демократической организации публичной власти.¹⁵³

И.В. Гранкин выделяет ряд препятствий, которые необходимо преодолеть инициативной группе (организаторам) для проведения референдума:

1. Содержание в действующем законодательстве требования о том, что количество подписей в поддержку инициативы о проведении местного референдума не должно быть более пяти процентов от числа участников референдума.

2. Ограничение мест сбора подписей граждан в поддержку референдума. Запрещено собирать подписи на рабочих местах, по месту учебы и во время выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат.

3. Ограниченный срок для сбора подписей в поддержку референдума (федеральный законодатель решение этого вопроса отнес к компетенции субъектов Российской Федерации, сориентировав их на 20-дневный срок).¹⁵⁴

На наш взгляд, эти положения законодательства вряд ли можно считать препятствием для проведения местного референдума. Во-первых, ограничение мест сбора подписей граждан в поддержку референдума представляется вполне оправданным, так как, прежде всего, направлено на выявление истинной воли

¹⁵² По данным сайта www.vybory.izbirkom.ru // Электронный ресурс: URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения 14.10.2013 года).

¹⁵³ *Сергеев А.А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: 2005. С 198.

¹⁵⁴ *Гранкин И.В.* Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне. С. 44.

граждан о желании или нежелании принимать участие на референдуме, без возможного давления со стороны работодателей или органов власти. Во-вторых, не умаляя важности такой формы демократии, как референдум, необходимо также учитывать большую дороговизну самой процедуры его проведения референдума. В связи с этим полагаем, что данная процедура не должна быть чрезмерно простой, решение о назначении референдума должно быть взвешенным и соответствовать принципам законности, целесообразности и эффективности, а для того, чтобы избежать неблагоприятных последствий, необходимо разработать комплекс мер, которые бы предусматривали ответственность в случае злоупотребления гражданами своим правом на референдум. Например, как предлагает А.А. Сергеев, «законодатель мог бы предусмотреть наступление для членов инициативной группы неблагоприятных финансовых последствий, если окажется, что подавляющее большинство населения не желает участвовать в голосовании по предложенному вопросу».¹⁵⁵

Одной из проблем, связанной с проведением местного референдума, является проблема точного определения круга вопросов, которые могут быть вынесены на местный референдум.

Интересна попытка проведения референдума в г. Волгограде, где инициативная группа предлагала вынести на местный референдум следующий вопрос: «Глава Волгограда избирается гражданами, проживающими на территории Волгограда и обладающими избирательным правом, на основании всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Решением Волгоградской областной Думы данный вопрос был признан не отвечающим требованиям статьи 5 Закона Волгоградской области от 16 ноября 1998 г. № 222-ОД «О местном референдуме в Волгоградской области». Районный суд г. Волгограда подтвердил правомерность отказа, указав при этом, что местный референдум может проводиться только по вопросам местного значения; вопрос, предлагаемый для вынесения на местный референдум, не

¹⁵⁵ Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве российской федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2. С. 10.

относится к вопросам местного значения и не может быть вынесен на местный референдум. В соответствии с подпунктом 1 пункта 10 статьи 35 закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений. В соответствии с данным законом и уставом муниципального образования глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава; следовательно, предлагаемый для вынесения на местный референдум вопрос лишает представительный орган муниципального образования возможности реализовать свои полномочия в части избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава.¹⁵⁶ Кассационная судебная инстанция оставила это решение в силе. Очевидно, что решение судов Волгоградской области небесспорно, учитывая, что в статье 131 Конституции Российской Федерации прямо говорится о том, что структуру органов местного самоуправления население определяет самостоятельно, а органы местного самоуправления, решают именно вопросы местного значения.

Интересным также представляется вопрос о сроке действия решения, принятого на референдуме. В соответствии с Законом № 67-ФЗ решение, принятое на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения соответственно на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке. Отмена судом решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, может быть произведена по основаниям, предусмотренным данным законом.

¹⁵⁶ См. подробнее: Грымзина Е. В. О защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Электронный ресурс: URL: <http://actoscope.com/yufo/volgogradobl/zent-vol/gr/1/o-zaschite-izbiratelnih-prav-i-pr-10062011-2042157/> (дата обращения 31.08.2013).

Согласно статье 84 Закона № 131-ФЗ, представительный орган муниципального образования, либо сход граждан может внести изменения в решения, принятые на референдуме, для приведения устава муниципального образования в соответствие с положениями частей 6 - 8 статьи 35, частей 2 и 3 статьи 36, частей 2 - 6 статьи 37 данного закона.

В свою очередь Конституционный Суд Российской Федерации тоже косвенно исследовал вопрос о сроке действия решения, принятого на референдуме. В 2002 г. был проведен референдум по вопросу организации местного самоуправления в городе Якутске. Впоследствии правоприменительными органами и судами референдуму от 29 сентября 2002 г. стал придаваться смысл, в соответствии с которым мнение населения поселка Маган о преобразовании организации местного самоуправления якобы было учтено в соответствии с требованиями Закона № 131-ФЗ. Из текста решения Конституционного Суда Российской Федерации следует, что изменение фактических и правовых обстоятельств (принятие нового Закона №131-ФЗ), предполагает необходимость учета мнения населения по нормам нового закона.¹⁵⁷ То есть получается, что действие решения, принятого на референдуме, может быть увязано с изменением фактических и правовых обстоятельств.

Говоря о проблемах, которые возникают при применении такой формы непосредственной демократии, как местный референдум, заметим, что бывают случаи, когда органы власти не спешат исполнять решения, принятые на референдуме. Так, 27 апреля 1997 г. в Тихвинском районе Ленинградской области прошел экологический референдум о прекращении строительства завода «Металл» по производству высокоуглеродистого феррохрома. Большинство из граждан, участвовавших в референдуме, высказались за

¹⁵⁷ По жалобам главы муниципального образования «Село Маган» Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р. Алексеевой и Е.С. Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) «Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 № 344-О-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 5.

прекращение строительства завода и за запрещение выплавки феррохрома в Тихвинском районе. Однако решение референдума не смогло остановить экологически вредную деятельность и повлиять на дальнейшие планы по ее осуществлению. 26 марта 2000 г. в г. Геленджике (Краснодарский край) параллельно с выборами Президента России состоялся городской референдум по вопросу: «Считаете ли вы, что строительство грузового порта в Геленджикской бухте нанесет непоправимый ущерб экологии бухты и развитию города-курорта Геленджик?». Это была вторая попытка проведения референдума по данному вопросу, в нем приняли участие 65,6 % жителей города, 88,76 % из них были против строительства нового грузового порта и высказались за развитие Геленджика как курорта. В начале сентября 2000 г. в целях соблюдения действующего законодательства и учитывая мнение жителей города, губернатор Краснодарского края запретил строительство грузового порта в Геленджике. Однако уже в 2001 г. в бухте вновь развернулись подготовительные работы по строительству порта.¹⁵⁸

Таким образом, складывается ситуация, при которой активность населения, выразившаяся в реализации такой формы непосредственной демократии как местный референдум, на практике может и не дать одновременно положительных результатов, что дискредитирует весь институт референдумов и негативно влияет на инициативность населения при осуществлении местного самоуправления, а также на доверие граждан к местным чиновникам. Согласно Закону № 131-ФЗ, исполнение решения, принятого на местном референдуме, обеспечивают местные органы в соответствии полномочиями, определенными уставом муниципального образования.

Заметим, что согласно статьи 45 Закона № 131-ФЗ, в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого на референдуме, возможен роспуск представительного

¹⁵⁸ Попытки проведения в России референдумов (Электронный ресурс) Сайт Greenpeace // Электронный ресурс: URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/reports/78932/> (дата обращения 15.06.2013г.)

органа местного самоуправления. Однако полномочия по контролю за исполнением решения, принятого на местном референдуме, отсутствуют. В связи с этим считаем необходимым возложить на органы местного самоуправления муниципального образования соответствующие полномочия по контролю.

Помимо этого, следует согласиться с точкой зрения И. Ю. Зитевой о том, что необходимо внести изменения в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации и в Уголовный кодекс Российской Федерации, предусматривающие персональную административную и уголовную ответственность за саботирование и неисполнение решений, принятых на местном референдуме.¹⁵⁹ Заметим также, что предложение об установлении персональной ответственности органов и лиц, виновных в неисполнении или ненадлежащем исполнении решений референдума высказывались и ранее.¹⁶⁰

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

Выражение мнения о согласии или несогласии с изменениями территорий и границ местного самоуправления является неотъемлемым исключительным правом (прерогативой) местного сообщества как субъекта права. Действующим законодательством различаются случаи, в которых население выступает как субъект права, и случаи, в которых представительный орган муниципального образования выступает от имени населения.

В статьях 12, 13 Закона № 131-ФЗ предусмотрены следующие варианты формирования, выявления и учета мнения населения при изменении территорий муниципальных образований:

1) согласие населения, выраженное путем голосования (в том числе на сходе);

¹⁵⁹ *Зитева И. Ю.* Конституционное право граждан на местный референдум в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

¹⁶⁰ *Комарова В. В.* Референдум в системе народовластия в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 12.

2) согласие населения, выраженное представительными органами муниципальных образований;

3) учет мнения населения, выраженного представительными органами муниципальных образований.

Следует заметить, что необходимость согласия населения на преобразование муниципального образования вполне логично вытекает из логики развития местного самоуправления после распада СССР. Так, в 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, где в статье 5 указывается, что изменение территориальных параметров муниципальных образований допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.¹⁶¹

Голосование проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом рядом особенностей, а именно:

– не применяются положения федерального законодательства и законодательства субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными и местными органами, а также лицами, замещающими государственные или муниципальные должности;

– голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом, а согласие населения – полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования;

¹⁶¹ *Борисенко И.С.* Концептуально-правовые проблемы института учета мнения населения при преобразовании муниципальных образований // *Общество и право.* 2010. № 2. С. 43.

– итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Вместе с тем, указание федерального законодателя на использование при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, не влекущем отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений путем выражения мнения населения через представительный орган муниципального образования) не исключает необходимость требования согласованного функционирования институтов представительной и непосредственной демократии – правового гарантирования населению как первичному субъекту местного самоуправления возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования.¹⁶² Как отмечает И.Ф. Фасеев, конституционная обязанность учитывать мнение населения (не допускается без учета...) не может трактоваться как диспозитивное предложение, представляющее право органам публичной власти по своему усмотрению учитывать, или не учитывать сформированное мнение при принятии решения.¹⁶³

Представляется, что именно в вопросах изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования должно существовать явное сочетание представительной и непосредственной демократии. В связи с этим полагаем, что в настоящее время необходимо уточнить процедуру получения согласия населения, выраженного представительными органами муниципальных образований. Принимаемые решения представительных органов должны опираться не только на экономические показатели и собственные интересы, но и должны

¹⁶² *Бялкина Т.М.* Соотношение представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении: теория и практика. С. 11.

¹⁶³ *Фасеев И.Ф.* Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 17

соответствовать интересам всего местного сообщества. В случае возникновения противоречий между выявленным мнением населения отдельных территорий и мнением органов местной власти необходим поиск компромисса.

Заметим, что выражение мнения населения требуется при изменении территорий и границ именно муниципального образования, а не просто населенных пунктов. Анализ правоприменительной практики показывает, что зачастую происходит подмена одних форм другими. Например, в 2006 г. в суд с заявлением о признании недействующим постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 17 августа 2006 № 422 «Об утверждении изменения черты с. Константиновка Высокогорского муниципального района и переводе земель из одной категории в другую» обратился прокурор Республики Татарстан, по его мнению Кабинет Министров Республики Татарстан, превысил свои полномочия, поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Закона об общих принципах организации местного самоуправления изменение границы муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Более того, изменение черты села Константиновка было принято без учета мнения населения, выраженного представительным органом данного сельского поселения. Верховный суд Российской Федерации в своем Определении по данному делу отметил, что в результате изменения черты села Константиновка не произошло изменения установленных Законом Республики Татарстан границ поселений - муниципальных образований. Доводы о том, что при изменении черты населенного пункта необходимо было учитывать мнение населения, нельзя признать состоятельными, так как нормы п. 4 ст. 12 Закона № 131-ФЗ, на которые ссылается прокурор, не могут применяться при регулировании вопросов об административно-территориальном устройстве.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Об отказе в удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 17 августа 2006 г. № 422 «Об утверждении изменения черты с. Константиновка Высокогорского муниципального района и переводе земель из одной категории в другую» : Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2007 г. № 11-Г07-15 // Доступ справочно-правовой системы «Консультант плюс».

Сход граждан.

В поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом не более 100 человек, для решения вопросов местного значения существует такая форма непосредственной демократии как сход граждан.

Как отмечает Конституционный суд Российской Федерации, такое законодательное регулирование ориентировано на обеспечение сбалансированного использования гражданами институтов прямой и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления, учитывает реальные возможности непосредственного решения населением вопросов местного значения в не больших по числу жителей поселениях.¹⁶⁵

Интересно, что в Азербайджане собрания граждан допускаются как возможная альтернатива представительного органа в тех муниципалитетах, население которых составляет менее 500 человек. Собрание уполномочено принимать, изменять или отменять постановления муниципалитета и другие правовые акты местного значения. Собрание граждан считается правомочным, если на нем присутствует не менее 25% проживающих на территории избирателей. Первое собрание граждан созывает инициативная группа. Правила создания инициативной группы, созыва, проведения собраний граждан регулируются соответствующей инструкцией Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики. А в Украине и Беларуси решения, принятые на местных (общих) собраниях, для местного самоуправления имеют рекомендательный, т.е. необязательный характер. Что касается процедур созыва местных собраний и принятия решений, то в Беларуси эти вопросы регулируются специальным законом, а в случае Украины полностью являются дискрецией местной власти.¹⁶⁶

¹⁶⁵ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определением Конституционного суда Российской Федерации от 08 апреля 2010 г. № 454-О-О. // Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

¹⁶⁶ Участие граждан в местном самоуправлении в странах Восточного Партнерства: сравнительный анализ // Электронный ресурс: URL: <http://eurobelarus.info/news>

Сход граждан в системе местного самоуправления России рассматривается в нескольких аспектах: во-первых, в качестве института непосредственной демократии, во-вторых, в качестве института, осуществляющего полномочия представительного органа местного самоуправления. Помимо этого, в соответствии со статьями 13.1 и 13.2 Закона № 131-ФЗ, сход граждан используется для выражения мнения населения о согласии на упразднение поселения или о согласии на создание вновь образованных поселений на межселенных территориях.

В науке обсуждается предложение о возможности допустить использование схода в поселениях с бóльшим количеством дееспособных граждан (от 100 до 300).¹⁶⁷ Так, В.Б. Кидяев считает, что такая форма народного волеизъявления как сход граждан может быть введена и в более многочисленных поселениях, чем это предусмотрено в законе в настоящее время. В.Б. Кидяев предлагает увеличить эту цифру до 300.¹⁶⁸

На наш взгляд, необходимо внести соответствующие изменения в пункт 1 статьи 25 Закона об общих принципах местного самоуправления.

3. Полномочия населения по осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В Законе № 131-ФЗ ничего не говорится о праве граждан по осуществлению контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и формах такого контроля. В уставах муниципальных образований, как правило, предусмотрено право граждан на участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов, проектов планов и программ социально-экономического развития территорий, бюджетов, участие

/world/2012/12/18/uchastie-grazhdan-v-mestnom-samoupravlenii-v-stranah-vostochnogo-partnerstva.html (дата обращения 15.02.2014).

¹⁶⁷ См. подробнее: *Сергеев А.А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: 2005. С 198 256 С. 226-227.

¹⁶⁸ Кидяев В.Б. «Наш базовый закон о местном самоуправлении нужно совершенствовать» // Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124049049053052.html> (дата обращения 15.06.2013г.)

в заседаниях представительного органа и его комиссий и др. Однако механизмы реализации этих прав зачастую отсутствуют.

Таким образом, сегодня существует явный дисбаланс между правом избрать органы местного самоуправления и правом привлечь данные органы к ответственности.¹⁶⁹ Поэтому полагаем, что в настоящее время необходимо расширить возможности населения как основного субъекта местного самоуправления в осуществлении контроля за деятельностью органов местного самоуправления. В этих целях целесообразно дополнить статью 77 Закона об общих принципах местного самоуправления частью 2.1. следующего содержания: *«Население муниципального образования осуществляет контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения»*.

Полагаем, что законодательное закрепление нормы о контроле населения за деятельностью органами местного самоуправления сделает их более открытыми и прозрачными для самого местного сообщества, что, в конечном счете, повысит демократичность всего местного самоуправления, ведь любые конституционные механизмы будут реализованы на практике только после их подробного закрепления в текущем законодательстве.

Важно также отметить, что осуществление населением контрольных полномочий формирует у них навыки принимать самостоятельные управленческие решения. А научившись демократии на местном уровне, народ постепенно может освоить и механизмы контроля за деятельностью органов государственной власти, что, несомненно, будет способствовать формированию гражданского общества в России.

Одной из форм контроля населения являются отчеты должностных лиц перед избирателями. Закон № 131-ФЗ лишь закрепляет подотчетность и подконтрольность населению главы муниципального образования, что касается подотчетности депутатов представительных органов местного самоуправления,

¹⁶⁹ Ответственность перед населением наступает только в отношении некоторых должностных лиц местного самоуправления, что, безусловно, является явно недостаточным.

то в федеральном законодательстве указанные положения отсутствуют. Муниципальные образования в своих правовых актах закрепляют подотчетность депутатов представительного органа перед населением по своему усмотрению, Например, в Уставе сельского поселения Соколовское Солнечногорского муниципального района Московской области закреплена обязанность депутатов, органов местного самоуправления и их должностных лиц не реже одного раза в год, в порядке, определенном Положением о порядке предоставления информации населению, отчитываться перед жителями сельского поселения Соколовское.¹⁷⁰

Считаем целесообразным закрепление в федеральном законодательстве нормы о подотчетности депутатов представительного органа муниципального образования населению соответствующего муниципального образования.

Еще одной формой участия граждан в управлении делами муниципального образования, способствующей повышению эффективности деятельности представительного органа и укреплению связей депутатов с избирателями, являются наказаы избирателей. Данный институт иногда закрепляется законами субъектов Российской Федерации, например, в Воронежской области действует Закон о наказах избирателей депутатам Воронежской областной Думы,¹⁷¹ но чаще всего устанавливается муниципальными правовыми актами. Например, в соответствии с Положением об организации работы с наказами и обращениями жителей в городе Липецке, депутат на основе направленных ему протоколов собраний, конференций граждан в соответствующем избирательном округе ежегодно направляет перечень наказов в Липецкий городской Совет депутатов не позднее 1 апреля

170 Устав сельского поселения Соколовское Солнечногорского муниципального района Московской области : Решение Совета депутатов сельского поселения Соколовское Солнечногорского муниципального района Московской области от 16 марта 2006 № 11/3 : в ред. решения Совета депутатов сельского поселения Соколовское Солнечногорского муниципального района Московской области от 23 сентября 2011 № 2/20 // Доступ справочно–правовая система «Консультант плюс».

¹⁷¹ О наказах избирателей депутатам Воронежской областной Думы : закон Воронежской области от 22 июля 2003 № 41-ОЗ (в ред. закона Воронежской области от 30 июня 2010 № 72-ОЗ) // Доступ справочно–правовая система «Консультант плюс».

текущего финансового года. При оформлении наказов депутат указывает приоритетность их реализации.¹⁷² В соответствии с Положением о наказах избирателей депутатам Совета народных депутатов округа Муром¹⁷³, депутаты Совета представляют Совету информацию по исполнению наказов избирателей не реже одного раза в год.

Своеобразной формой общественного контроля за принимаемыми местными органами решениями можно рассматривать институт публичных слушаний, в ходе проведения которых граждане имеют возможность обсудить проекты муниципальных правовых актов, выслушать позицию местных чиновников, высказать свои замечания и предложения. Заметим, что в муниципальных образованиях принимаются положения о публичных слушаниях, которые регулируют порядок организации и их проведения, определяют круг вопросов, выносимых на слушания.¹⁷⁴ В качестве образца можно привести пример проведения публичных слушаний во внутригородском муниципальном образовании Раменки г. Москвы по вопросу строительства модульного храма. Большинство граждан, принявших участие в данных публичных слушаниях, выступили против строительства храма. В результате местные власти приняли решение о нецелесообразности утверждения проекта планировки и в связи с этим было сделано заключение.¹⁷⁵

Одним из перспективных направлений контроля населения за деятельностью представительных органов может быть общественная

¹⁷² Положение об организации работы с наказами и обращениями жителей в городе Липецке: утв. Решением Липецкого городского Совета депутатов от 24 мая 2011 № 268 // Огни Липецка. № 13. 04 июня 2011.

¹⁷³ Положение о наказах избирателей депутатам Совета народных депутатов округа Муром: утверждено Решением Совета народных депутатов округа Муром от 28 мая 2013 № 361 // Муромский край. № 37. 31.05.2013.

¹⁷⁴ Например, в городском округе Краснознаменск Московской области Решением совета депутатов от 30.12.2005 утверждено Положение о публичных слушаниях в городском округе Краснознаменск Московской области.

¹⁷⁵ См. подробнее: Заключение от 6 марта 2012 года по результатам проведения публичных слушаний по проекту планировки части территории функциональной зоны № 7 района Раменки (часть территории объекта природного комплекса № 121-ЗАО «Парк (проектный) на новой территории МГУ им. М.В. Ломоносова по адресу: 2-я ул. Раменки, вл. 10 // На западе Москвы Раменки 2012. № 3 (24). С. 4.

экспертиза принимаемых представительным органом муниципального образования муниципальных правовых актов. В качестве экспертов могут привлекаться представители местных общественных объединений. Примером положительной практики в этом направлении является экспертиза муниципальных правовых актов в Воронежской области, в которой действует специальный закон «Об общественной экспертизе».¹⁷⁶ Общественная экспертиза проектов муниципальных правовых актов проводится с целью согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов местного самоуправления муниципальных образований, а также для выявления и учета общественного мнения, защиты и обеспечения прав и интересов граждан при принятии правовых актов. Экспертизу муниципальных правовых актов осуществляют Общественная палата Воронежской области и Общественная палата г. Воронежа.

Заметим также, что в настоящее время приняты поправки в федеральное законодательство, согласно которым предусмотрена процедура оценки регулирующего воздействия в отношении подготавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, а также введение экспертизы действующих нормативных правовых актов.¹⁷⁷

Целью оценки регулирующего воздействия является выявление в проекте нормативного правового акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений,

¹⁷⁶ См. подробнее: Об общественной экспертизе проектов Законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов: закон Воронежской области от 29 ноября 2011 г. № 175-ОЗ (в ред. закона Воронежской области от 25 июня 2012 № 89-ОЗ) // Молодой коммунар. 2011. 3 дек. № 135 ; 2012. 28 июня. № 68.

¹⁷⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов : федер. закон от 02 июля 2013 № 176-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3468.

способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации.

4. Полномочия населения по привлечению к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Становление демократических основ публичной власти требует повышения уровня политической и юридической ответственности перед народом. Действующее законодательство не предусматривает ответственности органов местного самоуправления перед населением (кроме главы муниципального образования), что можно отнести к его недостаткам.

Заметим, что право отзыва выборного лица гарантирует действительную ответственность перед избирателями, служит стимулом для справедливого разрешения противоречий в обществе, позволяет местному сообществу выразить свое мотивированное мнение, воздействовать на выборных лиц в случае существенного нарушения последними публичных интересов.¹⁷⁸

Голосование по отзыву выборных лиц проводится среди жителей муниципального образования с целью досрочного прекращения их полномочий. Основанием для отзыва может быть только факт нарушения действующего законодательства, установленный в судебном порядке.

Конституционный Суд Российской Федерации в свою очередь квалифицировал отзыв как меру конституционной ответственности, возможность наступления которой обусловлена правом народа на непосредственное осуществление власти.¹⁷⁹ Интересна также позиция Конституционного суда Российской Федерации по вопросу установления правового механизма института отзыва выборных должностных лиц, в

¹⁷⁸ Об этом же говорит *Комарова В.В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: 2006. С. 239.

¹⁷⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

соответствии с которой облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти.¹⁸⁰

Однако заметим, что в настоящее время процедура инициирования отзыва является достаточно сложной и затратной, а учитывая пассивность населения и низкий уровень жизни большинства граждан, на практике инициировать процедуру отзыва выборного должностного лица смогут лишь избиратели, обладающими финансовыми, а возможно, и административными ресурсами (политические конкуренты, олигархические структуры, которым окажется неудобным то или иное выборное лицо).

Дополнительно следует подчеркнуть, что согласно поправкам, внесенным 20 марта 2011 года в № 131-ФЗ¹⁸¹, в случае, если все или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Это означает, что право граждан на отзыв муниципальных выборных лиц реализовать практически невозможно.

В связи с этим интересным представляется предложение Т.В. Цгоева о процедуре досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа публичной власти, избранного по пропорциональной системе. Суть

¹⁸⁰ 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: Постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 08.04.2002. № 14. Ст. 1374.

¹⁸¹ См. подробнее: О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов (в ред. федер. закона от 02 мая 2012 № 41–ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 13. Ст. 1685; 2012. № 19. Ст. 2275.

данной процедуры заключается в отзыве выборного должностного лица политической партией по инициативе избирателей.¹⁸²

Безусловно, такая процедура досрочного прекращения полномочий депутата не является в чистом виде отзывом депутата избирателями и представляет собой некоторое соединение института отзыва депутата и института народной инициативы, однако, в настоящее время может служить хотя бы каким-то рычагом воздействия на избранных депутатов.

Интересно также предложение Общественной палаты Российской Федерации по реформированию института отзыва муниципальных депутатов. Предлагается наделить население муниципального образования (группу граждан численностью от 500 человек), а также региональные общественные палаты правом на инициирование вопроса об отзыве депутатов.¹⁸³

Закон № 131-ФЗ ввел новый институт контроля и ответственности в местном самоуправлении — удаление главы муниципального образования в отставку. В настоящее время в соответствии со статьей 74.1 данного Закона единственным субъектом, реализующим процедуру удаления главы муниципального образования в отставку, является представительный орган муниципального образования. Действующее законодательство не предусматривает гарантии учета мнения населения при принятии решения об удалении главы муниципального образования в отставку, что особо недопустимо, в случае избрания главы муниципального образования на выборах. Наличие возможности государственной власти в лице высшего должностного лица субъекта Российской Федерации вмешиваться в осуществление населением местного самоуправления при одновременном отсутствии возможности самому населению участвовать в процедуре удаления

¹⁸² Цгоев Т.В. Возможности функционирования института отзыва депутата выборного органа публичной власти в условиях пропорциональной избирательной системы // Конституция и конституционная законность. : материалы V Северо-Кавказской регион. науч.-практ. конф. Владикавказ, 2008. С. 59.

¹⁸³ Общественная палата РФ предлагает реформировать институт отзыва региональных и муниципальных депутатов // Электронный ресурс: URL: <http://www.garant.ru/news/502080/> (дата обращения 10.10.2013 г.).

главы муниципального образования представляется противоречащим принципам демократии. Кроме того, лишение населения права на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку усиливает роль представительного органа в системе местного самоуправления, и в целом нарушает баланс представительной и непосредственной демократии.

В связи с этим необходимо наделить население муниципального образования правом на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку. Порядок выдвижения инициативы может быть аналогичен порядку, установленному для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Для этого считаем необходимым внести соответствующие изменения в статью 74.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

В заключение можно сделать следующие выводы:

1. Учитывая тот факт, что местное самоуправление является обязательным и единственным институтом местной публичной власти в Российской Федерации, под полномочиями населения (местного сообщества) как основного субъекта местного самоуправления необходимо понимать совокупность правомочий и обязанностей населения по самостоятельному решению вопросов местного значения.

2. Можно выделить следующие группы полномочий населения по осуществлению местного самоуправления:

— По формированию органов местного самоуправления.

— По непосредственному решению вопросов местного значения.

— По осуществлению контроля за деятельностью органов должностных лиц местного самоуправления.

— По привлечению органов должностных лиц местного самоуправления к ответственности.

3. Трансформация института муниципальных выборов не должна идти по пути отдаления депутатов от местного сообщества, а должна быть направлена на формирование представительных органов, прежде всего из населения

соответствующего муниципального образования, что, безусловно, будет способствовать установлению непосредственного контакта выборных лиц с членами местного сообщества. В силу этого применение пропорциональной избирательной системы может быть уместным лишь в наиболее крупных муниципальных образованиях - городских округах и муниципальных районах, в остальных (городских и сельских поселениях), созданных для решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения, должна применяться мажоритарная избирательная система.

4. В связи с фактическим неприменением института отзыва депутата представительного органа местного самоуправления необходимо создавать новые методы, позволяющие воздействовать местному сообществу на выборных должностных лиц, например, считаем вполне целесообразным закрепление в федеральном законодательстве нормы о подотчетности депутатов представительного органа муниципального образования населению соответствующего муниципального образования, также считаем возможным согласиться с предложениями о возможности осуществления отзыва депутатов, избранных по пропорциональной избирательной системе, политической партией по инициативе избирателей.

5. Для развития такой формы непосредственной демократии как сход граждан, считаем необходимым внести изменения в Закон № 131-ФЗ и закрепить возможность проведения схода граждан при бóльшем (от 100 до 300 человек), чем это предусмотрено в законе количестве жителей, обладающих избирательным правом.

6. Представляется необходимым наделить население муниципального образования правом на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку. Для этого считаем необходимым внести соответствующее дополнение в пункт 1 статьи 74.1 № 131-ФЗ. Порядок выдвижения данной инициативы населением должен быть аналогичен выдвижению инициативы проведения местного референдума.

§ 3. Ответственность населения при осуществлении местного самоуправления

Становление института местного самоуправления – длительный процесс, зависящий не столько от государственной политики, сколько от стремления граждан к самоорганизации. Как справедливо отмечает Президент Российской Федерации В.В. Путин, «местное самоуправление – школа ответственности граждан».¹⁸⁴ Действительно, именно население, согласно основным принципам гражданского общества, должно определять круг первостепенных задач на местном уровне и брать на себя ответственность за их решение.

Местное самоуправление основывается на трех ключевых категориях – самоуправление, самоорганизация и самоответственность.¹⁸⁵

Институт ответственности является одним из самых нестабильных институтов муниципального права. После установления соответствующей правовой конструкции в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ уже дважды изменялся механизм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Наблюдается крайняя непоследовательность в реформировании данного правового института. Более того, на общегосударственном уровне отсутствует концепция правового регулирования ответственности субъектов, реализующих право на местное самоуправление и соответствующей теории, которая могла бы стать основной такой концепции.¹⁸⁶

В Толковом словаре русского языка под редакцией С.И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой ответственность понимается как «необходимость, обязанность отдавать кому-нибудь отчет в своих действиях, поступках»¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Путин В.В. Демократия и качество государства. // Коммерсантъ. 2012. 6 февр. №20/П (4805).

¹⁸⁵ Усманова Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С.5.

¹⁸⁶ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук. – М. 2007. С. 419.

¹⁸⁷ Толковый словарь русского языка / Под ред. С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой. – М., 2002. С. 468.

Юридическая ответственность – это особая, властная разновидность социальной ответственности, связанная с действием юридических норм, ее главная особенность состоит в том, что она связана с нарушением юридических норм, законов, за которыми стоит принудительный аппарат государства. Это – властно-императивная форма ответственности, опирающаяся на силовое начало. Здесь всегда присутствуют карательный, воспитательный и превентивный моменты.¹⁸⁸

В научной среде всегда активно исследовался и продолжает исследоваться институт ответственности местных органов и должностных лиц.¹⁸⁹ Что же касается вопросов ответственности населения за осуществление местного самоуправления, то им уделялось слишком мало внимания. Между тем проблему самоответственности населения как основного субъекта, осуществляющего муниципальную власть, следует признать одной из основных проблем современной муниципальной демократии, поскольку сегодня местное самоуправление пока еще недостаточно эффективно и не всегда востребовано обществом как самостоятельная форма народовластия.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, под ответственностью подразумевается «... элемент самосознания населением того, что очень многое зависит от него самого. Ничего не будешь делать, наступят неблагоприятные последствия — разбитые дороги, грязные дворы и подъезды, отсутствие связи и пр. И винить придется, прежде всего, самих себя — о чем надо, не думали, на собрания жителей не являлись, на выборы главы муниципального образования и депутатов не пошли, контроль в отношении выборных лиц не осуществляли,

¹⁸⁸ Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник для вузов / Н. И. Матузов, А. В. Малько. - М. : Юристъ , 2004. – С. 465.

¹⁸⁹ См.: Воробьева О.А. Муниципально-правовая ответственность как вид юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2. С. 6; Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления; Щепачев В.А. Ответственность органов местного самоуправления перед населением муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 14.; Баранов В.А. Субъект ответственности при осуществлении местного самоуправления в конституционно-правовом контексте// Вестник ТГУ, выпуск 3 (95), 2011 С. 221.

не выступали с инициативой о проведении их отчета об использовании бюджета и деятельности в целом и т.д.». ¹⁹⁰

По мнению Н.Н. Черногора, категорию «под свою ответственность» применительно к населению следует рассматривать как правовой принцип организации местного самоуправления, который предопределяет обособление местного самоуправления от системы органов государственной власти не только организационно, но и функционально. ¹⁹¹

Действительно, самоуправляться – значит самостоятельно принимать решения, и как следствие, самостоятельно отвечать за последствия своих действий (например, необходимо осознавать, что население избирает органы местного самоуправления для того, чтобы через них реализовывать именно свою, а не чью-то волю). Однако, к сожалению, сегодня местное сообщество зачастую не осознает ни наличия своего права на самостоятельное осуществление местного самоуправления, ни наличие своих обязанностей по самостоятельному осуществлению местного самоуправления, ни, тем более, существования собственной ответственности за решение вопросов местного значения.

О.А. Андреева отмечает, что правовой нигилизм на местном уровне является следствием не глобальных катаклизмов, а неустроенности местного быта, в том числе и слабости гражданского общества, что проявляется в неучастии граждан в делах местной общины. Зачастую складывается ситуация, когда население вместо решения обыденных проблем своими силами жалуется в вышестоящие организации и, прежде всего, в центральные органы власти и контроля. ¹⁹²

Между тем характер демократического общества проявляется в том, что люди сами готовы справляться с проблемными ситуациями, не перекладывая

¹⁹⁰ Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). М., 2009. С. 348.

¹⁹¹ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. С. 103.

¹⁹² Андреева О.А. Формирование правосознания в процессе реформирования местного самоуправления в Российской Федерации. С. 9.

ответственность на других. Таким образом, сегодня укрепление ответственности населения за осуществление местного самоуправления может содействовать как демократическим преобразованиям в стране в целом, так и развитию демократии местного самоуправления. В конечном счете каждый житель муниципального образования должен осознавать личную ответственность и обязанность в обустройстве своего города или села.

Отличительная особенность ответственности субъектов, осуществляющих муниципальную власть, заключается в специфике местного самоуправления вообще, поскольку здесь ответственность возникает не только у выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, но и у населения местного самоуправления в целом. Имеется в виду ответственность за тот круг вопросов, который обязалось выполнить местное сообщество, как непосредственно, так и через созданные ими местные органы.

В общем виде основная цель юридической ответственности – это закрепление существующего правопорядка, защита прав и свобод человека и гражданина, охрана общественных отношений. В свою очередь целями ответственности субъектов, осуществляющих муниципальную власть, являются:

- защита прав местного самоуправления;
- воспитание у граждан уважительного отношения к местной власти, осознание самого права на местное самоуправление.

Юридическая ответственность в местном самоуправлении, как и любой другой вид социальной ответственности, едина и включает в себя как ответственность за будущее поведение (позитивную, добровольную), так и ответственность за прошлое противоправное поведение (негативную, государственно-принудительную ответственность). В полной мере это относится к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Позитивная юридическая ответственность есть сознательное исполнение различных обязанностей (юридических, моральных и иных), понимание своего долга перед окружающими, ответственное отношение к делу.¹⁹³

Ответственность населения может быть истолкована лишь в позитивном плане как осознанное, инициативное и заинтересованное участие граждан в решении вопросов местного значения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий их жизнедеятельности на соответствующей территории.

Сама постановка проблемы о существовании такой ответственности обусловлена статьей 1 Закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой местное самоуправление – это ... *самостоятельное и под свою ответственность* решение *населением* вопросов местного значения ... Заметим, что схожее определение местного самоуправления содержалось и в пункте 1 статьи 2 Закона № 154-ФЗ.

Что касается главного закона страны – Конституции Российской Федерации, то в ней делается акцент на самостоятельность всего института местного самоуправления. Слово «самостоятельно» помимо характеристики института в целом отнесено и к гражданам при решении вопросов местного значения, а также к органам местного самоуправления.

Говоря о международно - правовом регулировании данного вопроса, необходимо отметить, что Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества¹⁹⁴, под местным самоуправлением понимает систему организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для *самостоятельного и под свою ответственность* решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства. Данный документ вследствие консультативного

¹⁹³ Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. Изд. 2-е, перераб., доп. М., 2007. С. 313.

¹⁹⁴ Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85 - 89.

характера принявшего ее органа – Межпарламентской ассамблеи, носит рекомендательный характер.

Вышеизложенная концепция отличается от принципа ответственности, закрепленного в Европейской хартии местного самоуправления. Согласно пункту 1 статьи 3 Хартии под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Таким образом, Хартия признает органы местного самоуправления субъектами, ответственными за решение публичных дел на уровне муниципалитета, признает органы местного самоуправления, в то время как в российском законодательстве используется понятие «ответственность самого населения». Следовательно, можно говорить о различных подходах к решению вопроса об ответственности субъектов муниципальной власти. В первом случае на органы местного самоуправления возлагается юридическая ответственность в предусмотренных законом случаях при нарушении норм, связанных с деятельностью по осуществлению местного самоуправления. Во втором случае субъектом является население муниципального образования, которое под свою ответственность осуществляет местное самоуправление.

По мнению В. А. Баранова, Европейская хартия является международно-правовым актом и имеет бóльшую юридическую силу, нежели Закон № 131-ФЗ, поэтому с 1 сентября 1998 г. в России должен был использоваться подход к пониманию субъекта ответственности за ненадлежащее решение вопросов местного значения, закрепленный в Хартии, а не в федеральном законе.¹⁹⁵

Действительно, из факта ратификации Хартии и вступления ее в силу на территории Российской Федерации нередко делается вывод о необходимости неукоснительного выполнения всех требований данного документа органами государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации.

¹⁹⁵ См. подробнее: *Баранов В.А.* Субъект ответственности при осуществлении местного самоуправления в конституционно-правовом контексте. С. 221.

Однако необходимо учитывать то обстоятельство, что Хартия о местном самоуправлении, как и многие другие документы Евросоюза, является несовершенным международным договором, для реализации которого требуются серьезные изменения в национальных правовых системах государств-участников договора, а эти изменения невозможно, а порой и нецелесообразно проводить в короткие сроки. Поэтому присоединение к таким международным договорам требует от присоединившихся стран лишь не предпринимать действий, противоречащих целям и принципам договора и по мере возможности последовательно вносить изменения в национальное законодательство, направленные на все более полную реализацию положений договора. Более того, в тексте самой Хартии указано, что ее участники должны выполнять отнюдь не все требования, а только определенное их количество. Также важно подчеркнуть, что Комитет министров Совета Европы, принявший Хартию, сознательно создал ее не как свод императивных норм, а как идеальную модель, на которую ориентируются в развитии муниципального права страны Европы, включая Россию. Поэтому, учитывая особенности становления местного самоуправления в нашей стране, полагаем вполне оправданным и целесообразным в настоящее время более детальное закрепление в российском законодательстве самоответственности населения при осуществлении местного самоуправления.

Исходя из логики российского законодательства, одним из субъектов ответственности за осуществление местного самоуправления является местное население (местное сообщество), т.е. непосредственно граждане, живущие в соответствующих муниципальных образованиях. Ответственность населения перед самим собой заключается в том, что местное сообщество как самостоятельный субъект правоотношений по организации местного самоуправления и получатель муниципальных услуг претерпевает неблагоприятные последствия в случае низкого качества этих муниципальных услуг. Или как верно отмечает Ю.О. Фроленков, «речь идет о наступлении для населения неблагоприятных последствий от неправильного проявления своей

воли и (или) ненадлежащего осуществления необходимых действий. Это может быть связано, в частности, с неправильным выбором должностных лиц и представителей для осуществления местного самоуправления, неверной расстановкой приоритетов местного самоуправления, пассивностью населения и его отдельных представителей в использовании форм непосредственной демократии либо недостаточной активностью в защите собственных интересов».¹⁹⁶

Деятельность «под свою ответственность» – это не обязанность населения претерпевать коллективные лишения, применяемые государством, а обязанность деятельно осуществлять собственные самоуправленческие права.¹⁹⁷

Добровольной форме реализации ответственности неизбежно сопутствуют ее субъективные признаки. После установления юридических обязанностей следуют их осознание, понимание, базирующееся на свободе воли, свободе выбора вариантов поведения, наличие которых у субъекта выступает в качестве предпосылок ответственности. В результате осознания предъявляемых требований субъект вырабатывает к ним психическое отношение, которое затем находит свое выражение в деянии субъекта. Характер психического отношения субъекта зависит от содержания мотивов, уровня правосознания и нравственности субъекта.

Интересна точка зрения А. А. Джагаряна, который под правовой формой институционализации социальной (позитивной) ответственности личности в муниципальной среде признает институт муниципально-правовых обязанностей, которые по своей сути имеют характер коммунитарных обязанностей (от англ. «community» – сообщество). Имея сложное нравственно-юридическое содержание, институт коммунитарных обязанностей раскрывает меру должного поведения сочленов муниципального коллектива и в единстве с муниципальными (коммунитарными) правами выражает полноту

¹⁹⁶ Фроленков Ю.О. Конституционно-правовой статус населения как субъекта местного самоуправления: понятие и основное содержание // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 20.

¹⁹⁷ Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. Учебник. - М.: Норма, 2003. С. 34-35.

муниципально-правового статуса личности. В системе местного самоуправления, действующей не только силой властного принуждения, но и в немалой степени силой авторитета, формирование полноценного института обязанностей тем более важно: это необходимая предпосылка эффективности муниципальной демократии и важнейший фактор демократизации правового сознания личности.¹⁹⁸

Действительно, проблема эффективности муниципальной демократии и проблемы демократизации правового сознания личности является актуальной проблемой для современной России.

Учитывая наличие именно одной из основных центральных проблем современного местного самоуправления – пассивности населения при осуществлении местного самоуправления, представляется особо актуальным исследование позитивной (добровольной) ответственности, ведь в случае неудовлетворительного решения вопросов местного значения, претензии местного сообщества должны быть обращены не только к местным органам, но и к себе, ибо население самостоятельно формирует и избирает ответственные органы и должностные лица местного самоуправления.

В связи с этим в настоящее время особенно важным является оказание населению разнообразной поддержки (организационной, финансовой, правовой) органами государственной власти и местного самоуправления. Так, интересным опытом является проект по поддержке местных инициатив, реализуемый в Кировской области. Данный проект уникален тем, что, что повышение качества жизни муниципального образования зависит в первую очередь от активности самих сельских и городских жителей. Именно люди решают, какой проект они будут реализовывать и сколько собственных средств они готовы затратить.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Джагарян А.А. Муниципально - правовые (коммунитарные) обязанности личности: проблемы институционализации. С. 61.

¹⁹⁹ Проект по поддержке местных инициатив в Кировской области // Электронный ресурс URL <http://www.socialkirov.ru/project/> (дата обращения 14.06.2013 г.).

Полагаем, что подобные проекты важны для развития у населения муниципального образования чувства коллективизма, веры в свои собственные силы и осознание в конечном счете, что именно местное сообщество является основным субъектом местного самоуправления.

Особенностью местного самоуправления является то обстоятельство, что самоответственность населения как позитивная юридическая ответственность может дополняться еще и его если не прямой, то косвенной негативной юридической ответственностью за последствия, вызванные не только виновной деятельностью органов местного самоуправления, но и безответственным поведением самого населения.²⁰⁰

Например, в соответствии с законом Мурманской области об областном бюджете местным бюджетам на организацию питания детей из малоимущих семей и детей, находящихся на учете у фтизиатра, в трудной жизненной ситуации, детей коррекционных школ (классов), обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, была предоставлена субвенция. Субвенция распределена муниципальными органами управления образованием по подведомственным общеобразовательным учреждениям. Однако, как было установлено в ходе проверки, средства субвенций, предоставленных общеобразовательным учреждениям г. Мурманска и ЗАТО г. Островной, были освоены не в полном объеме. Администрации общеобразовательных школ названных округов не проводили дополнительных мероприятий, направленных на усиление социальной защищенности обучающихся с целью выявления в учреждениях учащихся, нуждающихся в предоставлении питания на бесплатной основе. На конец отчетного периода не использованные остатки лимитов бюджетных обязательств по предоставленным субвенциям на обеспечение бесплатным питанием льготных категорий обучающихся составили соответственно 15 млн рублей и 724,6 тыс.

²⁰⁰ См. подробнее: Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2009 г. С. 349.

рублей²⁰¹. В результате указанные субвенции были отозваны из-за их несвоевременного освоения. Безусловно, данный факт свидетельствует не только о наказании органов местного самоуправления, но и о наличии в конечном счете неблагоприятных последствий для самого населения соответствующего муниципального образования, так как из-за неэффективной деятельности местных чиновников пострадали дети, имеющие право на бесплатное питание.

При определенных обстоятельствах своеобразным элементом ответственности является лишение у жителей права на местное самоуправление при временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Следует отметить, что на практике подобных ситуаций еще не возникало, однако попытки уже были. Так, в 2008 г. Губернатор Свердловской области давал поручение подготовить документы в арбитражный суд о введении временного финансового управления в ряде территорий региона, из - за большой суммы долга за потребленные энергоресурсы.²⁰²

Еще одним примером ответственности населения муниципального образования может служить отмена решений, принятых на местном референдуме и местных выборах, сходах граждан. Например, 2 октября 2012 г. Сызранский районный суд Самарской области признал неправомерным сход граждан поселка Образцовый сельского поселения Печерское Сызранского района Самарской области и отменил решение, принятое на данном сходе (сход граждан вели лица, не обладающие избирательным правом на территории

²⁰¹ Аналитическая информация о результатах контрольных мероприятий, проведенных Министерством образования и науки Мурманской области в 2009 г. в муниципальных органах управления образованием за исполнением законодательства Мурманской области при расходовании средств, полученных из бюджета области в виде субвенций и субсидий. С. 3–5. Электронный ресурс URL: http://edu.gov-murman.ru/monitoring/files/stat-20100413_1840.pdf (дата обращения: 14.06.2013).

²⁰² Горбачева Н., Перминов И. Власти региона припугнули местное самоуправление введением внешнего управления // Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru/2008/04/24/reg-ural/municipality.html> (дата обращения 14.06.2013 г.).

сельского поселения, нет доказательств наличия кворума из числа жителей для проведения данного схода).²⁰³

Заметим, что население муниципального образования осознает свою ответственность за местное самоуправление лишь в том случае, если оно почувствует, во-первых, эффективность деятельности органов местного самоуправления, перестав воспринимать их в качестве низового уровня государственной власти, а во-вторых, сможет убедиться в том, что их деятельное участие в решении вопросов местного значения оказывает непосредственное влияние на преобразования в социальной, экономической, культурной сферах.

В заключение можно сделать следующие выводы:

1. Признание населения субъектом местного самоуправления позволяет говорить об его ответственности. Ответственность населения за осуществление местного самоуправления – это позитивная юридическая ответственность, представляющая собой осознанное, инициативное и заинтересованное участие местного сообщества в решении вопросов местного значения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий их жизнедеятельности на соответствующей территории.

2. Для решения основной проблемы местного самоуправления – пассивности населения при осуществлении местного самоуправления в настоящее время – необходимо укрепление в сознании местных жителей существования позитивной ответственности населения. Уяснение населением не только своих прав, но и наличие у него ответственности будут в конечном счете способствовать скорейшему демократическому преобразованию местного самоуправления.

²⁰³ Шлеппер Е.И. О признании неправомочным схода граждан, признании его решения незаконным и не подлежащем исполнению // Электронный ресурс: URL: http://actoscope.com/pfo/samarskobl/sizransky-sam/gr/1/o-priznanii-nepravomochnym-sho121020_12-4954934/ (дата обращения 19.09.2013 г.).

В связи с этим необходимо подготовить и реализовать комплекс мер для формирования в обществе подлинной культуры самоуправления, а именно необходимо:

— муниципальное просвещение граждан и возрождение традиций общества по самоорганизации для решения вопросов совместного благоустроенного проживания на соответствующей территории;

— обеспечение должных финансово-экономических основ местного самоуправления и решение организационно-правовых и кадровых проблем органов местного самоуправления.

Глава 3. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: правовые основы и направления модернизации.

§ 1. Правовые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и практика их реализации.

Перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, закрепленный в Законе № 131-ФЗ, не является исчерпывающим. В современных условиях, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления являются основным средством его демократизации, способствуют самоорганизации, развитию инициативы и ответственности граждан.

Рассмотрим данные формы в зависимости от частоты их использования на практике.

1. Территориальное общественное самоуправление.

С точки зрения конституционно-установленных прав человека и гражданина территориальное общественное самоуправление является механизмом (системой) реализации двух конституционных прав граждан: на объединение и проведение собраний по месту жительства с целью защиты общих интересов населения данной микротерритории.

В соответствии действующим законодательством ни государство, ни органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в инициативную деятельность жителей поселений.

В настоящее время территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС) создано почти в каждом третьем российском муниципальном образовании. В ряде субъектов Российской Федерации данный институт местного самоуправления только начинает внедряться, а в некоторых уже развит достаточно хорошо, и с каждым годом количество созданных ТОСов только растет (так, например, в Волгоградской области количество ТОСов по

состоянию на ноябрь 2012 г. составило 1941, в то время как в 2007 г. было только 1569)²⁰⁴.

Как верно утверждает В.В. Комарова, «институт ТОС не чужд для российского общества, российского менталитета. Территориальное общественное самоуправление проходило этапы своего развития на протяжении всей истории Российского государства - начиная от периода Киевской Руси».²⁰⁵

Заметим, что территориальное общественное самоуправление не является самостоятельной формой публично-властной деятельности, территориальное общественное самоуправление не относится к формам непосредственного осуществления власти, кроме того, органы ТОС не входят в систему органов местного самоуправления.

Вместе с тем полагаем, что ТОС не может быть отнесено исключительно к формам общественной самодеятельности, так как действующее законодательство признает ТОС одним из институтов местного самоуправления и его основные задачи – решение локальных проблем населения и добровольное исполнение жителями принимаемых на себя обязательств. Таким образом, юридическая природа ТОС является сложной и неоднозначной, поскольку данный институт муниципального права одновременно граничит и с общественными объединениям, и с властными формами местного самоуправления, выполняя при этом важную посредническую функцию между жителями и властью.

Необходимо отметить, что основное предназначение территориального общественного самоуправления — это быть источником формирования и развития гражданского общества. Важность этого института обоснована еще и тем, что участие в территориальном общественном самоуправлении не только способствует пониманию проблем, с которыми приходится сталкиваться

²⁰⁴ По данным официального портала Территориальное общественное самоуправление Волгоградской области // Электронный ресурс : URL: http://tosvo.volganet.ru/folder_1/folder_5/ (дата обращения 20 мая 2013 г.).

²⁰⁵ Комарова В.В. Правовая природа ТОС: мнения, суждения, перспективы // Местное право. 2011. № 4. С. 65.

местным властям, но и вовлекает население в муниципальное управление, осуществляя при этом немаловажную роль в процессе формирования правосознания российских граждан. Примеры сфер деятельности ТОС различны – это и пропаганда здорового образа жизни, и сохранение культурных ценностей, благоустройство своей территории и др.

Следует также отметить, что органам местного самоуправления выгодно отдать органам ТОС право на оказание тех общественных услуг, организовать которые им самим проблематично (причин для этого может быть много, большая затратность при наличии дефицита бюджета муниципального образования). Речь идёт, в первую очередь, о благоустройстве, работе с детьми по месту жительства, содействии органам охраны общественного порядка и т.п.

Например, в Тюмени имеется некоторый опыт сотрудничества муниципальной власти с территориальным общественным самоуправлением. Органы ТОС привлекаются к решению вопросов об отводе земель, утверждению планов строительства. Председатели органов ТОС получают подробную информацию о деятельности городской Думы и участвуют в работе её постоянных комиссий. В администрации города создан отдел по работе с органами ТОС.²⁰⁶

Как отмечает Т.М. Бялкина, «формирование, воспитание чувства местного коллективизма есть основная задача современного этапа муниципальной реформы, не менее сложная, чем укрепление его финансово-экономической базы. Как показывает практика, чтобы почувствовать себя самостоятельным субъектом местного самоуправления, подлинным носителем муниципальной власти, население вначале должно познать законы управления на небольшой территории, а отдельные граждане осознать свою ответственность за качество своей жизни хотя бы в пределах дома, в котором они проживают. Реализуя свои права и возможности в рамках ТСЖ и ТОС, жители муниципальных образований тем самым постигают и

²⁰⁶ Бондарь В.Н. Регулирование федеральным законодательством деятельности ТОС / Электронный ресурс: URL: http://www.up.mos.ru/tsg/11a/11%E0_0/2002mu.htm (дата обращения 23.08.2013 г.).

самоуправленческую науку в целом».²⁰⁷

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться непосредственно населением путем участия в собраниях и конференциях, проведения опросов, а также с помощью других форм непосредственной демократии. Помимо этого, ТОС может осуществляться через создаваемые органы, выполняющие представительные и организационно-распорядительные функции по осуществлению собственных инициатив членов местного сообщества в вопросах местного значения в границах территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление. ТОСы сегодня распространены прежде всего в крупных муниципальных образованиях (городских округах, городских поселениях).²⁰⁸

ТОС чаще всего образуется на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, а в домах и отдельных подъездах избираются уполномоченные выборные лица ТОС – старшие по домам и старшие по подъездам. Например, в Новосибирске к середине 2008 года насчитывалось 115 советов микрорайонов, а на территории осуществления ТОС проживало 82% горожан. Также в этом городе насчитывается 562 уличных комитетов, 189 домовых комитетов, 5527 старших по дому и 10 499 старших по подъезду. Подобные системы органов и выборных лиц ТОС сложились в Краснодаре, Твери, Барнауле, Омске, Кемерово, Сургуте и других городах, а их основы были заложены еще в конце 1980-х годов. Однако существенным признаком дифференциации нынешних систем ТОС в муниципалитетах является статус ТОС – как юридических лиц или без этого статуса.²⁰⁹

²⁰⁷ Бялкина Т. М. Территориальное общественное самоуправление в системе форм муниципальной демократии. С. 46.

²⁰⁸ О необходимости развития территориального общественного самоуправления в городских округах см.: Раздьяконова Е. В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально - правового регулирования в городских округах: автореф. дис. .. канд. юрид. наук. – Челябинск. 2010. С. 13.

²⁰⁹ См. подробнее: Мерсиянова И. В. Территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельности // СОТИС – социальные технологии, исследования. 2009. № 6. С. 55.

В настоящее время законодательством закреплены два способа образования органов ТОС:

— уведомительный способ, при котором не требуется разрешение органов государственной власти на создание органа территориального общественного самоуправления без образования юридического лица;

— регистрационный способ, при котором орган ТОС создается без участия органов государственной власти, но регистрируется государством для получения прав юридического лица.²¹⁰

У органов ТОСов, зарегистрированных в качестве юридических лиц, и у органов ТОС без такого статуса есть как свои преимущества, так и недостатки.

В случае государственной регистрации в качестве юридического лица, ТОС следует рассматривать в качестве самостоятельного и особого вида некоммерческой организации, поскольку оно, в отличие от других видов таких организаций, имеет публично – правовую природу, а органы ТОС наделяются действующим законодательством полномочиями по решению отдельных вопросов местного значения.²¹¹

Помимо этого, зарегистрированные в качестве юридического лица органы ТОС представляют и защищают общие интересы граждан соответствующей территории, и им дается право на обращение в суд, также повышаются ответственность и самостоятельность работников ТОС, а главное, предоставляются дополнительные возможности финансирования (получение грантов, целевых денежных средств, выделяемых на конкурсной основе различными благотворительными фондами под реализацию конкретных проектов и программ). К недостаткам можно отнести необходимость иметь высококвалифицированного работника, обладающего знаниями в финансовой сфере, так как приходится вести финансовую и налоговую отчетность.

²¹⁰ Маркарян Г. Г. Территориальное общественное самоуправление как институт муниципального права: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Волгоград. 2005. С. 10.

²¹¹ *Алешкин А. В.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Москва. 2011. С. 10.

В свою очередь органы ТОС, не являющиеся юридическими лицами, не способны осуществлять полноценную хозяйственную деятельность, удовлетворяющую бытовые и социальные нужды граждан, проживающих на соответствующей территории. Однако необходимо отметить, что процесс регистрации органов ТОС как юридических лиц является достаточно сложным, поэтому может стать фактором, сдерживающим развитие всего института территориального общественного самоуправления.

На наш взгляд, решение о том, следует ли органам ТОС иметь статус юридического лица или нет, должны принимать сами жители, с учетом особенностей территории, целей и задач, ради которых создается ТОС.

Полагаем, что территориальное общественное самоуправление в настоящее время является самым эффективным механизмом участия населения в осуществлении местного самоуправления по целому ряду причин. Через территориальное общественное самоуправление есть реальная возможность контролировать выполнение работ и расходование средств местного бюджета, выделенных на эти работы, можно реально оценивать деятельность представительных органов местного самоуправления, а также эффективность деятельности местной администрации. Однако для эффективного функционирования данного института необходимо решить основные проблемы российской действительности, такие как недостаточное финансирование, низкая активность местного сообщества, непрерывное вмешательство органов государственной власти в деятельность местных органов и другие.²¹²

В марте 2010 г. в Пензенской области был проведен экспертный опрос по теме «Муниципальная реформа и органы территориального общественного самоуправления». Была разработана специальная анкета, которую предлагалось заполнить главе города и депутатам, а также главе администрации города и сотрудникам отдела администрации по работе с общественными

²¹² Об этом же говорят *Безвиконная Е.В.* Территориальное общественное самоуправление как условие реализации самоорганизационного потенциала местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 19; *Джагарян А.А.* *Джагарян Н.В.* Конституционная ценность муниципальной демократии в России. С. 111.

организациями. Всего в исследовании приняли участие 87 экспертов. Анализ результатов проведенных социологических исследований показал, что основная проблема развития ТОС состоит в том, что государство пытается организовать местное самоуправление «сверху», насаждая не вполне привычные национальному и региональному обществу социальные институты. Самоорганизация и самоуправление должны быть сформированы «снизу» с использованием уникальных российских и региональных социальных институтов, сформированных с учетом местных интересов. ТОС начинает формироваться тогда, когда возникает угроза реализации местного интереса граждан. На этой основе формируется протестная низовая активность, «запускающая» весь механизм развития ТОС.²¹³

В свою очередь С.А. Васильев отмечает, что с одной стороны, еще не во всех муниципальных образованиях создана нормативно-правовая база, с другой стороны, нередки случаи наделения органов ТОС властными полномочиями, утверждения или назначения руководителей ТОС, и даже включения их в штат органов местного самоуправления.²¹⁴

Еще одной немаловажной проблемой, влияющей на развитие и эффективность территориального общественного самоуправления, является то, что сегодня местные жители на пути создания территориального общественного самоуправления зачастую сталкиваются с непониманием или нежеланием местных властей помогать организовать и впоследствии эффективно взаимодействовать с органами территориального общественного самоуправления. Например, жители села Сосновка Озерского района Московской области, не разделяющие политику администрации по распродаже земли поселения, решили воспользоваться своим правом на создание территориального общественного самоуправления на территории своего села

²¹³ См. подробнее: *Юрасов И.* Территориальное общественное самоуправление в регионах России: социальные основы // Проблемы теории и практики местного самоуправления. 2012. № 2. С. 30.

²¹⁴ См. подробнее: *Васильев С. А.* Место института территориального общественного самоуправления в российской правовой системе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 12. С. 29.

Сосновка. Однако вместо всесторонней помощи и поддержки инициативная группа столкнулась с противостоянием администрации, обвинением инициаторов создания ТОС в преследовании корыстных личных интересов и нагнетания социальной напряженности в районе.²¹⁵ а в Ерзовском городском поселении Городищенского муниципального района Волгоградской области местная администрация пыталась вмешиваться в финансово-хозяйственную деятельность органов территориального общественного самоуправления. Так, 30 сентября 2011 г. администрацией Ерзовского городского поселения было издано Распоряжение № 21-од, в котором было предписано председателям территориальных общественных самоуправлений предоставить отчетную документацию о ведении финансово-хозяйственной деятельности за 2010–2011 гг. в течение 10 дней со дня вынесения данного Распоряжения, которое было обжаловано в арбитражном суде, признавшего недействительным данный правовой акт администрации, так как в соответствии с действующим законодательством у ТОС нет обязанности по предоставлению местной администрации информации о своей финансово-хозяйственной деятельности.²¹⁶

Вместе с тем есть и положительные примеры. Так, в г. Воронеже из городского бюджета выделяют средства на заработную плату председателям ТОСов, а также непосредственно на саму деятельность ТОСов, причем каждый из них финансируется отдельной строкой. Например, одному из воронежских ТОСов на ремонт комнаты в подвале для проведения общих собраний и конференций жителей было выделено 64 тысячи рублей, а на ремонт первого этажа фасада дома – 130 тысяч рублей. Естественно, часть работ по благоустройству своей придомовой территории жители берут на себя за счет

²¹⁵ Власть это Мы — движение ТОС набирает обороты // Электронный ресурс: URL:<http://www.toscentral.ru/news/index.php?ID=184> (дата обращения 25 ноября 2013 г.).

²¹⁶ О признании недействительным распоряжения администрации о предоставлении отчета о финансовой деятельности территориальных общественных самоуправлений городского поселения: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 августа 2012 по делу № А12-7154/2012 // Доступ справочно – правовая система «Консультант плюс».

самофинансирования, например, озеленение и освещение двора²¹⁷.

Территориальное общественное самоуправление является подлинно демократическим институтом. Следовательно, России как в демократическом государстве государственные органы и органы местного самоуправления не должны вмешиваться в деятельность ТОСов, а всячески способствовать их развитию. В такой ситуации основная задача состоит в повышении эффективности координационного взаимодействия между органами местного самоуправления и объединениями граждан по месту жительства, поскольку, как уже показал опыт становления местного самоуправления в России, сама собой эта форма народовластия не может организоваться, если надеяться только на инициативу местного населения.

Всероссийский Совет местного самоуправления для развития территориального общественного самоуправления предлагает:

1) обеспечить проведение органами государственной власти и местного самоуправления просветительской и пропагандистской работы по вовлечению граждан в ТОС, информирование граждан о ТОС;

2) в бюджете муниципальных образований предусмотреть средства на организацию и деятельность ТОС на принципе софинансирования;

3) создать при представительных органах муниципальных образований комитеты (комиссии) по ТОС, что будет способствовать разработке и совершенствованию нормативной правовой базы ТОС на местном уровне, более эффективному представительству ТОС в структурах местной власти;

4) снабдить органы ТОС долгосрочными программами действия по развитию своих территорий, утверждёнными представительным органом муниципального образования;

5) организовать в администрациях муниципальных образований для должностных лиц и членов органов ТОС соответствующее обучение, обеспечение их необходимыми информационно-методическими и справочными

²¹⁷ Харченко Е. На птичьих правах без регистрации // Электронный ресурс: URL: <http://www.vdms.t.ru/22-11-2007/7723> (дата обращения 20.02.2014).

материалами;

б) предусмотреть финансовые, материальные и моральные поощрения для должностных лиц и членов органов ТОС, работающих на общественных началах;

7) наладить с помощью органов местного самоуправления конструктивное сотрудничество ТОС с предприятиями, профессиональная деятельность которых лежит в плоскости компетенции ТОС (например, предприятиями жилищно-коммунального хозяйства);

8) наладить регулярный обмен опытом по вопросам организации и деятельности ТОС между регионами и муниципалитетами страны; обеспечить тиражирование лучших практик ТОС с адаптацией их к территориальному контексту;

9) усовершенствовать законодательную базу для учреждения, функционирования и развития ТОС: законодательно закрепить особую форму некоммерческой организации «территориальное общественное самоуправление», расширить установленный Законом № 131-ФЗ перечень вопросов, которые могут относиться к ведению ТОС, упростить процедуру регистрации органов ТОС в качестве юридических лиц;

10) расширить перечень функций ТОС в части муниципального общественного контроля.²¹⁸

Полагаем, со стороны государства необходимо создавать условия, при которых местные власти будут заинтересованы в развитии территориального общественного самоуправления. В частности, вполне целесообразным представляется закрепление в Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» показателя, характеризующего долю населения, проживающего на территории

²¹⁸ Материалы Всероссийского Совета местного самоуправления по теме «Гражданская активность (инициатива) и общественный контроль на местном уровне» // Электронный ресурс: URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/grazhdanskaya-aktivnost-initsiativa-i-obshchestvennyj-kontrol-na-mestnom-urovne> (дата обращения 13.02.2014).

территориального общественного самоуправления, в общей численности населения городского округа (муниципального района). Введение данного показателя будет стимулировать местную власть для принятия всех возможных мер по развитию территориального общественного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании. Это особенно важно, поскольку территориальное общественное самоуправление позволяет максимально быстро активизировать население, что, в конечном счете, сделает местное самоуправление реально действующим институтом.

Также немаловажными способами действия для развития территориального общественного самоуправления являются разработка и внедрение программ по развитию института ТОС, обеспечивающих необходимые для этого условия на всей территории Российской Федерации. Следует отметить, что в ряде регионов России программы на уровне субъекта уже разработаны, например, в Волгоградской области действует долгосрочная областная целевая программа «Развитие территориального общественного самоуправления Волгоградской области» на 2011 - 2015 годы»²¹⁹. В некоторых муниципальных образованиях существуют муниципальные целевые программы. Так, г. Ульяновске действует муниципальная целевая программа «Развитие территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании «город Ульяновск» на 2013 - 2014 годы»²²⁰. Однако для эффективного развития территориального общественного самоуправления представляется необходимым всем городским округам и городским поселениям принять соответствующие целевые программы по развитию территориального общественного самоуправления.

Нельзя не отметить в качестве одного из эффективных способов популяризации территориального самоуправления проведение конкурсов по выявлению лучшего территориального самоуправления субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Например в Архангельской области

²¹⁹ Волгоградская правда. 2010. № 214.

²²⁰ Ульяновск сегодня. 2012 05 окт. № 90(1105).

проходили конкурсы «Лучший ТОС Архангельской области 2012 года» и «Лучший активист ТОС Архангельской области 2012 года». По итогам данных конкурсов лауреатами стали 25 территориальных общественных самоуправлений и 50 активистов ТОС. В Республике Коми стартовал конкурс на лучший проект территориального общественного самоуправления (ТОС) 2013 г. Победитель конкурса получит грант на реализацию своего проекта 100 тысяч рублей.²²¹

В некоторых муниципальных образованиях предусмотрена материальная поддержка руководителей органов ТОС. Так, в городе Белгород, руководителям органа ТОС может выплачиваться денежное поощрение за счет средств бюджета данного городского округа, предусмотренных на эти цели.²²² А в городе Орле председателям и членам органов территориального общественного самоуправления оказывается материальное поощрение и стимулирование, например, председатели органов ТОС освобождаются от уплаты земельного налога, за счет средств городского бюджета, председателям органов ТОС компенсируется в размере 50 процентов оплата коммунальных услуг (водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, радио, газ).²²³

В некоторых муниципальных образования успешно развиваются такие формы самоорганизации общественности как уличные комитеты. Задачи уличных комитетов – следить за чистотой во дворах, за своевременным вывозом мусора, контролировать оплату жителями коммунальных услуг. В качестве стимулирования их работы в некоторых муниципальных образованиях труд членов уличных комитетов оплачивается из местного бюджета. Например, в городе Муром наиболее активным членам домовых и уличных комитетов

²²¹ По данным сайта Правительства Архангельской области // Электронный ресурс: URL: <http://www.dvinaland.ru/prcenter/release/32986/> (дата обращения 15.10.2013).

²²² Положение о территориальном общественном самоуправлении на территории городского округа «Город Белгород»: утв. Решением Совета депутатов г. Белгорода от 23 мая 2006 № 288 (в ред. решения Совета депутатов города Белгорода от 30 апреля 2013 № 726) // Доступ справочно – правовая система «Консультант плюс».

²²³ Положение О территориальном общественном самоуправлении в городе Орле: утв. Решением Орловского городского Совета народных депутатов от 27 марта 2008 № 30/471-ГС (в ред. Решений Орловского городского Совета народных депутатов от 22 декабря 2011 № 12/0191-ГС) // Доступ справочно – правовая система «Консультант плюс».

(старшим по дому (улице)) предусматривается выплата денежной компенсации из средств бюджета округа Муром. Размер ежемесячной денежной компенсации устанавливается в зависимости от количества квартир в доме (домов на улице), от которого избран председатель (член) домового (уличного) комитета (старший по дому (улице)).²²⁴ Заметим, при этом, что поощрение органами местного самоуправления активной части местного сообщества может стать одним из основных способов демократизации местного самоуправления.

Естественно, что развитие института ТОС должно происходить одновременно с содействием в его развитии других инициативных форм участия населения в местном самоуправлении.

2. Конференции и собрания граждан.

Институт собраний зачастую является базой для реализации других форм местной демократии (выборы органов территориального общественного самоуправления, отчеты выборных лиц перед населением и др.).

Конференции, как и собрания, в бóльшей мере носят информационно просветительный характер, а принимаемые на них решения не имеют обязательного характера. Отличительными особенностями конференции является то, что данная форма демократии представляет собой собрание делегатов, а не всех граждан определенной территории. Конференция проводится, когда достаточно сложно и нецелесообразно сосредоточить в одном месте все население.

Порядок созыва собраний и конференций, помимо Закона № 131-ФЗ, должен регулироваться уставами муниципальных образований и иными муниципально - правовыми актами.²²⁵

²²⁴ Об утверждении Положения о выплатах денежной компенсации членам домовых и уличных комитетов в новой редакции : Решение Совета народных депутатов округа Муром от 25 сентября 2012 № 252 // Муромский край. 2012. 28.сент. № 157.

²²⁵ Например, в Грязинском муниципальном районе Липецкой области Решением Совета депутатов от 17 мая 2006 № 240 утверждено Положение «О собраниях, конференциях граждан Грязинского муниципального района».

Как верно отмечает Ю.М. Лермонтов, «собрания, сходы и конференции должны решать все наиболее важные вопросы социально-экономической и политической жизни, их перечень полномочий не должен быть исчерпывающим, а систематически дополняться новыми, соответствующими реальной жизненной ситуации положениями и избавляться от устаревших и неперспективных».²²⁶

В некоторых муниципальных образованиях (например, г. Орел, г. Курск) в собраниях (конференциях) граждан имеют право принимать участие граждане, достигшие на день проведения собрания (конференции) 16-летнего возраста²²⁷, в других муниципальных образованиях (например, г. Киров, Брянск) в собраниях и конференциях вправе принимать участие граждане, достигшие 18-летнего возраста, однако в муниципальных правовых актах специально оговорено, что по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления граждане вправе принимать участие с 16-летнего возраста.²²⁸

Собрание и конференция как публичные мероприятия, в соответствии с действующим законодательством могут проводиться только в специально отведенных местах.

В части 2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее по тексту – Закон О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

²²⁶ Лермонтов Ю. М. Конституционно - правовая институционализация муниципальной демократии в современной России. С. 129-130.

²²⁷ См. подробнее: Положение «О порядке назначения и проведения собраний (конференций) граждан в городе Орле»: утв. Решение Орловского городского Совета народных депутатов от 22.02.2007 № 12/222-ГС (в ред. Решения Орловского городского Совета народных депутатов от 31 октября 2012 № 25/0454-ГС) // Доступ справочно – правовая системы «Консультант плюс»; Порядок назначения и проведения собрания (конференции) граждан в муниципальном образовании «город Курск»: утв. Решением Курского городского Собрания от 22 ноября 2007 N 403-3-РС// «Городские известия», 2007. 01 дек. № 144.

²²⁸ Положение «О собраниях и конференциях граждан в муниципальном образовании «Город Киров»: утв. Решение Кировской городской Думы от 30 августа 2006 № 57/48 // «Кировская правда». № 109 (24179). 2006. 12.сент.; Положение о порядке назначения и проведения собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов) в городе Брянске : утв. решением Брянского городского Совета народных депутатов от 29 марта 2006 № 347 // Брянск. 2006. № 9.

пикетированиях)²²⁹ перечислены места, в которых проведение публичного мероприятия запрещается. В соответствии с частью 1.1. данного Закона органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые, специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места. Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек.

На практике складывается ситуация, при которой законы субъектов Российской Федерации необоснованно сужают список мест, где граждане могли бы проводить собрания. Так, в соответствии со статьей 6 Закона Калужской области от 21 декабря 2012 № 364-ОЗ «Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий на территории Калужской области»²³⁰ установлены дополнительно к местам, в которых федеральным законодательством запрещается проведение публичных мероприятий, установлены следующие территории:

1) территории, прилегающие ближе чем на 100 метров к медицинским учреждениям, детским и образовательным учреждениям, культовым, физкультурно-оздоровительным и спортивным организациям;

2) территории, прилегающие ближе чем на 20 метров к зданиям, в которых располагаются органы государственной власти и органы местного самоуправления;

²²⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485; 2012. № 24. Ст. 3082.

²³⁰ Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий на территории Калужской области : закон Калужской области от 21 декабря 2012 № 364–ОЗ // Доступ справочно – правовая система «Консультант плюс».

3) территории, прилегающие ближе чем на 50 метров к котельным, водоочистным и водозаборным сооружениям, объектам хранения горюче-смазочных и взрывоопасных материалов;

4) парки, детские и спортивные площадки, а также территории, непосредственно прилегающие к ним;

5) остановочные пункты общественного пассажирского транспорта;

6) тротуары.

Единственным местом, где можно проводить публичные меро-приятия в г. Калуге, является Яченская набережная (территория смотровой площадки).²³¹

Считаем, что подобное существенное сужение мест, где можно проводить публичные мероприятия, нарушает принципы демократии и будет необоснованно ограничивать права местного сообщества на реализацию таких форм муниципальной демократии как собрания и конференции граждан.

3. Обращения граждан в органы местного самоуправления.

Обращения в местные органы могут быть как индивидуальными, так и коллективными.

Порядок рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления и должностными лицами установлен Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ).²³²

Вместе с тем в некоторых субъектах Российской Федерации имеют место попытки регулирования отдельных вопросов обращения граждан подзаконными актами. Так, постановлением губернатора Хабаровского края от 25 декабря 2007 г. № 180 был утвержден Административный регламент

²³¹ Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно–политического характера мест : Постановление Правительства Калужской области от 03 декабря 2012 № 604 (в ред. Постановления Правительства Калужской области от 05 апреля 2013) // Весть документы. 2012. № 25; 2013. № 13.

²³² Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19; 2013. № 27. Ст. 3474.

рассмотрения обращений граждан в правительстве Хабаровского края. В соответствии с данным регламентом, в случае, если обращение написано на иностранном языке или точно-рельефным шрифтом слепых, срок рассмотрения обращения увеличивается на время, необходимое для перевода. При этом срок для осуществления перевода указанной нормой не ограничен.. Решением Хабаровского краевого суда от 18 апреля 2008 г. названные нормы права признаны недействующими, противоречащими требованиям статьи 3 Федерального закона № 59-ФЗ и части 2 статьи 32 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающих, что обращения граждан в органы местного самоуправления подлежат рассмотрению в порядке и сроки, которые установлены Федеральным законом № 59-ФЗ.²³³

Согласно данным социологического опроса жителей г. Уфа среди способов обращения в органы власти жители г. Уфы отдают предпочтение письменному обращению (33,3%). Далее следует устное обращение (22,1%) и электронное обращение (19,2%). Тем не менее, анализ ответов респондентов за последние несколько лет показал возрастающую популярность электронных форм общения и взаимодействия жителей с органами власти посредством Интернет - технологий, в том числе сайтов, блогов.²³⁴

В связи с указанной тенденцией особенно важно, чтобы у каждого муниципального образования был свой собственный интернет - ресурс (сайт), и каждый житель соответствующего муниципального образования мог направить электронное обращение в интересующий его орган местного самоуправления.

В настоящее время отношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности местных органов, регулирует Закон Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 № 583 «Об обеспечении доступа к

²³³ Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма. Инфра. 2010. С.54.

²³⁴ Некоторые результаты социологического исследования общественного мнения по теме: «Население и местное самоуправление» (социологический опрос проводился в г. Уфа.) // Электронный ресурс:URL:<http://ufacity.info/document/analytics/122438.html> (дата обращения: 30.01.2013).

общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» (вместе с «Правилами отнесения информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных», «Правилами определения периодичности размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, сроков ее обновления, обеспечивающих своевременность реализации и защиты пользователями своих прав и законных интересов, а также иных требований к размещению указанной информации в форме открытых данных», «Правилами обязательного размещения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления общедоступной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, созданной указанными органами или поступившей к ним при осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации или органам местного самоуправления, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»).²³⁵

В контексте оценки интернет - пространства муниципальных районов показательно, что большинство экспертов убеждены – на их территориях вообще нет органов, учреждений или организаций, активно работающих в сети Интернет, т.е. размещающих информацию о своей деятельности, информирующих население по вопросам жизнедеятельности, принимающих электронные обращения граждан. На практике, если население и обращается к

²³⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации.2013. № 30 (часть II). Ст. 4107.

местным чиновникам, то чаще всего по вопросам социальной необеспеченности (трудоустройство, неудовлетворительное состояние жилищно - коммунального хозяйства, транспортное обеспечение и т.д.).²³⁶

В связи с этим особенно актуальным является рассмотрение в Государственной думе Российской Федерации проекта Федерального закона № 205146-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

В соответствии с данным законопроектом предлагается закрепить в законодательстве норму, согласно которой государственные органы и органы местного самоуправления должны будут обеспечить соответствие своих официальных сайтов следующим требованиям:

- 1) электронные адреса официальных сайтов включают единое доменное имя;
- 2) хостинг официальных сайтов осуществляется на территории Российской Федерации;
- 3) обеспечивается удобный поиск размещенной на официальных сайтах информации;
- 4) официальные сайты имеют единый дизайн;
- 5) официальные сайты обеспечивают использование федеральной государственной информационной системы «Государственная электронная почтовая система».²³⁷

Считаем, что введение единообразных требований к сайтам администрации повысит прозрачность и открытость деятельности органов

²³⁶ Гасумова С. Мониторинг соответствия интернет-ресурсов органов местного самоуправления законодательству Российской Федерации (на примере Пермского края). // Власть. 2012.С. 57.

²³⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» : проект Федерального закона № 205146-6 (ред., внесенная в ГД ФС Российской Федерации) // Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

местного самоуправления, а также будет способствовать более успешному взаимодействию жителей с органами власти посредством сети Интернет.

Закон № 59-ФЗ, помимо письменных и устных обращений, предусматривает также институт личного приема граждан руководителями государственных органов и органов местного самоуправления. Однако сегодня можно констатировать, что личный прием руководителями муниципальных образований, особенно руководителями крупных муниципальных образований, практически не осуществляется. Вместе с тем отсутствие непосредственного (личного) контакта местных руководителей с населением введет к уменьшению доверия местного сообщества, как к конкретным должностным лицам, так и к местным властным структурам в целом.

В настоящее время в Государственной Думе Российской Федерации находится на рассмотрении проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части обеспечения личного приема граждан должностными лицами»²³⁸. Предлагается обязать председателя представительного органа местного самоуправления и главу муниципального образования, а также главу местной администрации (в случае назначения его по контракту) вести личный прием граждан в порядке, установленном законом субъекта. Причем периодичность и общее время приема должны составлять не менее двух дней и десяти часов в месяц.

²³⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части обеспечения личного приема граждан должностными лицами»: проект Федерального закона № 333221-6 (ред., внесенная в ГД ФС Российской Федерации) // Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

На наш взгляд, более детальное урегулирование в федеральном законодательстве личного приема граждан руководителями муниципальных образований будет являться дополнительной гарантией для реализации права граждан на обращение в местные органы.

4. Публичные слушания.

Институт публичных слушаний как механизм взаимодействия власти и общества широко известен и применяется в большинстве развитых стран мира, в том числе и в России. Что касается правового регулирования данного института, то оно осуществляется как на федеральном и региональном, так и на местном уровне.

Заметим, что значение института публичных слушаний повышается в связи с тем, что граждане, принимая участие в обсуждении того или иного муниципального правового акта, развивают уровень своего правосознания, осознают необходимость подчиняться тем правилам, которые сами для себя создают. Заметим также, что использование данной процедуры в ряде случаев действующим законодательством определяется как обязательное, например при принятии акта об утверждении генерального плана поселения и городского округа.

Полагаем, что институт публичных слушаний должен более активно развиваться в городских округах, а также в крупных муниципальных образованиях, что же касается не больших по численности муниципальных образований (сельских поселений), то все возникающие вопросы вполне возможно решать на собраниях и сходах граждан. При этом решение, принятое на сходе граждан, уже не будет носить рекомендательный характер, оно будет обязательным.

Актуальным является вопрос о юридической силе решений по итогам публичных слушаний. Некоторые ученые считают, что действующие правовые нормы, регулирующие порядок проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях, являются далеко не бесспорными. Так Е.И. Баулина отмечает, что для обеспечения реального, а не формального учета

мнения населения при принятии общественно значимых решений по вопросам местного значения необходимо придать решениям, принимаемым по результатам публичных слушаний по вопросам, которые должны обязательно обсуждаться на публичных слушаниях, обязательный характер для соответствующих органов местного самоуправления.²³⁹ Аналогичной позиции придерживается и О. А. Дементьева, которая отмечает, что необходимо установить обязанность органов местного самоуправления при принятии решений учитывать не только публичные, но и частные интересы, а в идеале находить консенсус этих интересов. Для этого необходимо разработать четкие прозрачные процедуры как подготовки и проведения публичных слушаний, так и принятия органами местного самоуправления решений, учитывающих выраженное на публичных слушаниях мнение большинства населения всего муниципального образования или его части, которые затрагивают вопросы, выносимые на публичные слушания.²⁴⁰

По нашему мнению, придание решениям, принимаемым по результатам публичных слушаний обязательный характер, для соответствующих органов местного самоуправления является необоснованным. Как верно утверждает М. А. Очеритина, «рекомендательный характер процедуры публичных слушаний оправдан, поскольку общественность не всегда объективна и способна компетентно судить о технических и прочих аспектах проектной и иной документации, бюджетной системе и экологической ситуации».²⁴¹

Действительно, учитывая низкую активность населения при проведении публичных слушаний, придание обязательности для органа местного самоуправления решений, принятых на публичных слушаниях, будет нецелесообразным и неэффективным. Более того, может сложиться ситуация,

²³⁹ Баулина Е.И. Публичные слушания как форма участия населения в принятии решений по вопросам местного значения // Вестник Челяб. гос. ун-та. 2011. № 29 (244). С. 11-12.

²⁴⁰ Дементьева О. А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журнал российского права. № 11. 2010. С. 52.

²⁴¹ Очеритина М.А. Понятие и типология института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2009. № 8. С. 469.

при которой в публичных слушаниях будут принимать участие только люди, «угодные» местным чиновникам, и соответственно решение, принятое на публичных слушаниях, будет соответствовать интересам местной власти, а не интересам всего местного сообщества.

Безусловно, что мнение населения по вопросам, по которым проводится публичные слушания, является целью, ради которой и проводится вся процедура публичных слушаний, однако считаем нелогичным преувеличивать значение данного института. Усовершенствовать процедуру проведения публичных слушаний возможно и другими способами. Так, например, вполне оправдано закрепить в уставах муниципальных образований положение, согласно которому по результатам публичных слушаний жители, принявшие участие в публичных слушаниях, будут формулировать рекомендации – выводы по обсуждаемым вопросам. Указанные выводы, носящие рекомендательный характер, могут быть отклонены местным органом власти, но только при условии официального опубликования в порядке, предусмотренном для публикации таких актов, указанными местными органами мотивированного обоснования причин отклонения рекомендаций местного сообщества.

Как известно, эффективное функционирование института публичных слушаний в значительной степени зависит от организации процесса информирования населения. До местного сообщества всегда должна быть доведена информация о порядке ознакомления и получения документов, предлагаемых к рассмотрению на публичных слушаниях, жителям должно быть известно о времени и месте проведения публичных слушаний, о принятых мотивированных решениях по результатам слушаний, о дальнейшем ходе развития поставленных для обсуждения на публичных слушаниях проблем. Очень важно, чтобы всю процедуру проведения публичных слушаний не игнорировали местные органы власти.

По мнению А.А. Уварова, применительно к публичным слушаниям важны не только чисто формальные (процессуальные) моменты их проведения,

но и содержательные, к которым могли бы быть отнесены обязанность органов местного самоуправления и их должностных лиц опубликовывать тезисы основных предложений, высказанных жителями в ходе публичных слушаний, с комментарием, обосновывающим их принятие или непринятие.²⁴²

Однако на практике местные органы зачастую нарушают установленный порядок проведения публичных слушаний (нарушения касаются срока и порядка оповещения о дате и месте проведения публичных слушаний, встречаются нарушения процедуры слушаний, в том числе несообщение о результатах проведения публичных слушаний). Так, например, в 2009 г. во Владивостоке комиссия по проведению публичных слушаний в официальных периодических изданиях либо в иных СМИ не опубликовывала сведения о порядке проведения публичных слушаний по вопросу об изменении вида разрешенного использования земельного участка. В связи с этим заинтересованные лица, в том числе граждане, проживающие на территории Владивостока, оказались лишены возможности реального участия в обсуждении данного вопроса²⁴³. В 2012 г. при проведении публичных слушаний в Пудомягском сельском поселении Гатчинского муниципального района Ленинградской области по вопросу изменения вида разрешенного использования земельного участка была нарушена процедура проведения публичных слушаний, а именно: при подсчете голосов не были учтены письменные предложения смежных правообладателей земельных участков, по итогам подсчета голосов члены комиссии не вынесли никакого решения. Кроме того, согласно протоколу публичных слушаний вопрос изменения вида разрешенного использования не слушался по существу, вопросы, задаваемые в процессе слушаний, сводились к личности заявителя и его материальному положению, в то время как предусмотрен порядок принятия решения, согласно

²⁴² Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 9.

²⁴³ Постановление пятого арбитражного апелляционного суда от 22 января 2009 г. № 05АП-2530/2008. Дело № А51-8986/2008-4-241. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

которому в ходе обсуждения вопроса должны быть изложены рекомендации и предложения экспертов, таких точек зрения протокол не содержит.²⁴⁴

Интересен также пример проведения публичных слушаний в г. Барнауле. Зал для проведения публичных слушаний вмещал всего 300 человек, в итоге около 1000 граждан Барнаула вообще не попали на данное мероприятие, из 20 зарегистрированных граждан, имеющих право выступить на публичных слушаниях, реализовали свое право всего 3 – 4 человека²⁴⁵.

Говоря о времени проведения публичных слушаний, нельзя не отметить, что большинство слушаний проводится в рабочее время. Например, в г. Воронеже в 11 ч 00 мин 4 марта 2013 г. (понедельник) были проведены публичные слушания по вопросам изменений и дополнений в Устав городского округа, включающим в себя процедуру выборов мэра Воронежа и перенос даты празднования Дня города. Сложившаяся ситуация лишает значительную часть местного сообщества права на осуществление местного самоуправления, так как основная часть активного и дееспособного населения муниципального образования в рабочие дни находится на работе или учебе. Учитывая тот факт, что публичные слушания проводятся именно для населения муниципального образования, представляется крайне важным зафиксировать в действующем законодательстве условие, согласно которому публичные слушания должны проводиться только во внерабочее время или в выходной день. Заметим при этом, что в некоторых муниципальных правовых актах уже специально оговорено, что публичные слушания могут быть назначены на рабочие или выходные дни (за исключением нерабочих праздничных дней)²⁴⁶.

Сегодня можно констатировать, что в большинстве муниципальных образований публичные слушания проводятся при незначительном числе

²⁴⁴ Определение Ленинградского областного суда от 06.09.2012 № 33-4024/2012 // Доступ из справочно - правовой системы «Консультант плюс».

²⁴⁵ На публичных слушаниях в Барнауле слушать никого не стали? Электронный ресурс: URL: <http://www.kp.by/daily/24581/751456/> (дата обращения: 08.09.2013).

²⁴⁶ Положение «О публичных слушаниях в городе Орле» : утв. Решение Орловского городского Совета народных депутатов от 31.08.2006 № 6/095-ГС (в ред. Решения Орловского городского Совета народных депутатов от 27 июня 2013 № 35/0664-ГС) // Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

граждан соответствующего муниципального образования. Например, в Лухском городском поселении Ивановской области с численностью 10 тыс. человек при проведении публичных слушаниях в ноябре 2012 г. присутствовало всего 10 человек.²⁴⁷

В связи с этим считаем возможным согласиться с мнением О.А. Ежуковой, о том что, на уровне муниципальных правовых актов необходимо закрепить определенный «кворум участия» населения в публичном обсуждении проектов муниципальных правовых актов.²⁴⁸ Введение кворума позволит избежать ситуации, при которой в публичных слушаниях приняли участие ноль граждан, а также будет дополнительным стимулом для органов местного самоуправления в привлечении населения к участию в публичных слушаниях.

На основе анализа судебной практики В. Буров отмечает, что публичные слушания будут являться действительными, если в их процессе:

- предприняты все возможные меры по извещению заинтересованных лиц;
- установлены все существующие мнения и проведена их полная, объективная фиксация в протоколе слушаний;
- выявленные мнения рассмотрены и оценены органом, принимающим управленческое решение;
- оценка выявленных мнений с мотивированным согласием/несогласием органа, принимающего управленческие решения, задокументирована;
- в случае выявления существенных конфликтов интересов от планируемого управленческого решения создана согласительная комиссия с участием заинтересованных лиц для доработки проекта управленческого решения;

²⁴⁷ Публичные слушания. Родная НИВА 02.11.2012 // URL http://www.luhniva.ru/news/487/n487_2015.html (дата обращения 20.09.2013 г.).

²⁴⁸ Ежукова О.А. Публичные слушания по вопросам местного значения в городе Москве: основы правового регулирования и практика // Электронный ресурс. 2010.

– интересы населения учтены, например, посредством ограничения планируемой деятельности публичными сервитутами.²⁴⁹

По данным социологического исследования мнения жителей и руководителей муниципалитетов Алтайского края, проведенного в 2010 году, публичные слушания нередко публичными являются лишь по названию, на них выносятся вопросы изменений в уставе, проекта местного бюджета и отчёта о его исполнении и т.п. На самих слушаниях присутствуют преимущественно депутаты, муниципальные служащие, представители общественных организаций и редко – пенсионеры, предприниматели. Серьезные финансовые вопросы, затрагивающие интересы граждан, подчас решаются, служащими самого муниципалитета. Менее 13% опрошенных руководителей муниципалитетов указали на проведение публичных слушаний по проектам планов землепользования и застройки; 5,5% - по проектам планировки территорий; 5,5% - по вопросам предоставления разрешений на условно разрешённый вид использования земельных участков и объектов капитального строительства; 3,7% - по вопросам изменения одного вида разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утверждённых правил землепользования и застройки.²⁵⁰

В связи с этим в настоящее время возникает необходимость в стимулировании местных чиновников к неукоснительному соблюдению процедуры публичных слушаний. Одной из таких мер может стать административная ответственность местных чиновников за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей по проведению публичных слушаний.

Общественный консультативный совет политических партий при Московской городской Думе разработал проект закона, предусматривающий внесение изменений в Кодекс города Москвы об административных

²⁴⁹ Буров В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28. С. 6.

²⁵⁰ Специальный доклад «О возможности реализации населением Алтайского края права на осуществление местного самоуправления» // Электронный ресурс: URL: <http://www.ombudsman.kaluga.ru/library/?content=item&item=126&folder=142> (дата обращения 23.02.2014 г.).

правонарушениях, которые защитят права москвичей на участие в публичных слушаниях по вопросам градостроительной деятельности. В ближайшее время документ планируется внести в столичный парламент. Предполагается, что граждане должны будут заплатить 1 до 2,5 тысячи рублей, должностные лица от 30 до 60 тысяч рублей, а юридические лица - от 60 до 90 тысяч рублей.²⁵¹

Следует отметить, что в ряде регионов подобная практика уже имеется, так в соответствии со статьей 2.2. Закона Приморского края от 05 марта 2007 № 44-КЗ «Об административных правонарушениях в Приморском крае» нарушение установленного муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации и проведения публичных слушаний влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.²⁵² Аналогичная норма содержится и в Кодексе Волгоградской области об административной ответственности, санкцией за нарушение порядка проведения публичных слушаний является предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей²⁵³. В Омской области за нарушение порядка проведения публичных слушаний предусмотрены такие виды административной ответственности как предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двухсот до одной тысячи рублей.²⁵⁴

На основе анализа данных нормативных правовых актов можно сделать вывод о том, что в настоящее время сложилась правовая ситуация, при которой лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям. Поэтому, считаем вполне оправданным и необходимым закрепить в каждом субъекте Российской Федерации

²⁵¹ *Игнатова О. В.* Москве могут ввести штраф за нарушения при проведении публичных слушаний // Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru/2013/02/01/shtraf-site-anons.html> (дата обращения 10.05.2013).

²⁵² Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

²⁵³ Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

²⁵⁴ Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

административную ответственность за нарушение порядка проведения публичных слушаний.

5. Правотворческая инициатива граждан.

Правотворческая инициатива представляет собой право граждан, проживающих в муниципальном образовании, на разработку проекта нормативно-правового акта по вопросам местного значения и внесение его на рассмотрение в соответствующий орган местного самоуправления.

От правотворческой инициативы граждан следует отличать так называемый законодательный почин, когда любое лицо или группа лиц в печати, на митинге или другим путем может обратиться к государственным органам с предложением принять определенный закон. Однако никакой обязанности для соответствующих органов законодательный почин сам по себе не влечет. Если предложение, выдвинутое путем законодательного почина, заинтересует уполномоченный на то государственный орган или должностное лицо, то они могут, пользуясь своим правом законодательной инициативы, внести такой законопроект в парламент, но уже от своего имени.²⁵⁵

Процедура осуществления правотворческой инициативы определяется в нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования.

В соответствии с Законом № 131-ФЗ население имеет возможность участвовать в правотворческом процессе посредством реализации своего права на правотворческую инициативу. Число граждан, обладающих избирательным правом, не должно превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования. Однако в ряде муниципальных образованиях численность инициативной группы значительно снижена, например, в городе Тамбове инициативная группа граждан должна быть в количестве не менее 0,5 процента

²⁵⁵ Соловьёв С.Г. Концепция совершенствования модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении МСУ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 63.

от числа жителей г. Тамбова.²⁵⁶ В некоторых муниципальных образованиях численность инициативной группы не указана в процентном соотношении к числу жителей соответствующего муниципального образования, обладающих избирательным правом, например в городе Твери с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, проживающих в городе Твери, обладающих избирательным правом, численностью не менее одной тысячи.²⁵⁷

Заметим также, что встречаются случаи, когда органы местного самоуправления не спешат принимать нормативные правовые акты, устанавливающие порядок реализации правотворческой инициативы граждан, а уже принятые акты устанавливают определенные административные барьеры, препятствующие реализации гражданами права на осуществление местного самоуправления. Например, в 2011 году в Волгоградском областном суде рассматривалось дело о признании незаконным бездействия Волгоградской городской Думы, выразившееся в непринятии нормативного правового акта, устанавливающего порядок реализации правотворческой инициативы граждан в силу противоречия статье 26 Закона № 131-ФЗ и о признании недействующим постановления Волгоградского городского Совета народных депутатов от 28 ноября 1997 года № 32/260 «О Положении о порядке реализации прав граждан на народную правотворческую инициативу», в силу его противоречия статье 26 Закона № 131-ФЗ и статьям 3 и 7 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В указанном положении был предусмотрен особый порядок принятия к рассмотрению проекта правотворческой инициативы, в частности, статья 5 Положения предусматривала сбор подписей, необходимых для внесения

²⁵⁶ Положение «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан города Тамбова» : утв. Решением Тамбовской городской Думы от 28 декабря 2005 № 100 (в ред. Решения Тамбовской городской Думы от 25 февраля 2011 № 208) // Наш город Тамбов. 2006. № 4 (230); 2011. № 17(624).

²⁵⁷ Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городе Твери: утв. Решение Тверской городской Думы от 23 декабря 2010 № 427 // Муниципальные вести. № 83 2010. 25 дек.

проекта правового акта. При этом сбор подписей начинался с момента регистрации городским Советом инициативной группы в количестве не менее 5 человек и установления формы подписного листа. Срок регистрации инициативной группы – 3 дня с момента подачи заявления, что противоречит статье 26 Закона № 131-ФЗ, предусматривающей минимальную численность инициативной группы (не менее 3 процентов от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом). По результатам рассмотрения дела Волгоградский областной суд, подтвердил законность решения Центрального районного суда г. Волгограда о признании бездействия Волгоградской городской думы по непринятию нормативного правового акта, устанавливающего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, а также по признанию недействующим Положения о порядке реализации прав граждан на народную правотворческую инициативу.²⁵⁸

В законе № 131-ФЗ установлено, что граждане могут предложить проект муниципального правового акта (как обязательного, так и индивидуального). А.А. Антонова отмечает, что в ряде муниципальных образований населению предоставляется право на правотворческую инициативу в части внесения только нормативных правовых актов (Устав Томска). Нормативные правовые акты некоторых муниципальных образований закрепляют не право вносить проекты правовых актов, а право вносить предложение о принятии того или иного правового акта (уставы Липецка, Калуги и др.). Можно считать, что в этих случаях население, по сути, лишается права на правотворческую инициативу в том виде, в котором это закреплено в Федеральном законе от 6 октября 2003 г.²⁵⁹

Считаем недопустимым ограничение права граждан на правотворческую инициативу нормативными правовыми актами муниципальных образований, в связи с этим представляется необходимым привести в соответствие все уставы муниципальных образований со статьей 26 Закона об общих принципах

²⁵⁸ Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма. Инфра. 2010. С.65.

²⁵⁹ Антонова Н.А. Проблемы осуществления правотворческого процесса в органах местного самоуправления // Государство и право. 2010. № 9.С.101.

местного самоуправления, в соответствии с которой граждане могут предложить именно проект как нормативного, так и индивидуального акта.

6. Опрос граждан.

Опрос граждан является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, позволяющий выявить мнение населения муниципального образования по вопросам, предусмотренным действующим законодательством.

При этом подразумевается, что по предмету своего применения и по форме проведения местный опрос должен отличаться от смежных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления – собраний и конференций граждан, публичных слушаний, народной правотворческой инициативы.²⁶⁰

Согласно Закону № 131-ФЗ порядок проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Однако зачастую во многих муниципальных образованиях порядок назначения и проведения опроса граждан детально предусматривается не в уставах, а в специальном решении представительного органа муниципального образования. Например, в городе Воронеже порядок проведения опроса граждан регулируется Положением об опросе граждан в городском округе город Воронеж, утвержденном Решением Воронежской городской Думы от 26 октября 2005 г. № 169-П²⁶¹

Говоря о такой форме участия населения в местном самоуправлении как опрос граждан, следует согласиться с А.А. Сергеевым, который отмечает, что институт опроса может быть востребован при необходимости учета мнения

²⁶⁰ См. подробнее: Правовое регулирование опроса граждан в муниципальных образованиях Российской Федерации: в 2 ч. Ч.1 / отв. Ред. С.В. Праскова, И.С. Суркова. Иркутск. 2010. С.3.

²⁶¹ Воронежский курьер. 2005. 24 нояб.

жителей крупных территорий, когда сложно организовать местный референдум, собрание или конференцию.²⁶²

Возможно, для более активного участия населения в опросах необходимо, чтобы местное сообщество видело результат выражения своего мнения, осознавало, что местные чиновники к нему прислушиваются. Например, 18 декабря 2012 г. на территории городского округа город Мегион Тюменской области был проведен опрос граждан г. Мегиона по вопросу вариантов мероприятий по организации охраны окружающей среды реки Сайма. Большинство жителей, принявших участие в опросе, проголосовали за реабилитацию реки. Местная власть прислушалась к мнению граждан, и в настоящее время проводятся комплексные инженерные изыскания для разработки документации по планировке территории с целью восстановления русла, береговой и прилегающей территории реки Саймы.²⁶³

На наш взгляд, необходимо закрепить в Законе об общих принципах организации местного самоуправления обязательность публичного рассмотрения органами местного самоуправления, от которых зависит принятие соответствующих решений, результатов проведенных опросов граждан. В случае принятия решения, не совпадающего с мнением граждан, местные органы власти должны опубликовать мотивированное обоснование принятого решения.

Следует отметить, что перечисленные формы непосредственной демократии не являются исчерпывающими. Граждане, политические партии, другие общественные объединения вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления и контроле за ним и в иных формах, не противоречащих действующему законодательству, что позволяет развивать их общественную инициативу. Однако при выборе той или иной формы муниципальной демократии необходимо, как верно отмечает В.В. Комарова,

²⁶² *Сергеев А.А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: 2005. С 198.

²⁶³ По данным сайта Дума города Мегиона // Электронный ресурс: URL: <http://www.dumamegion.ru/laws/resheniya/detail.php?ID=3653> (дата обращения 14.09.2013).

учитывать наличие соразмерности организационных, правовых и финансовых затрат при реализации консультативных форм непосредственного народовластия.²⁶⁴

В настоящее время очень важно чтобы население не только активно принимало участие в консультативных формах муниципальной демократии, но и видело деятельную работу органов местного самоуправления по использованию предложений, замечаний, рекомендаций, высказанных в процессе реализации данных форм. Более того, в настоящее время стоит задача в совершенствовании уже существующих и малоиспользуемых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также в создании новых форм, позволяющих укрепить демократический потенциал местного самоуправления²⁶⁵.

В заключение можно сделать следующие выводы:

1. Современная российская муниципальная демократия, к сожалению, пока еще очень далека от того, чтобы все инициативные формы участия населения в местном самоуправлении стали привычным явлением и реально действующими институтами народовластия. Представляется, что для развития инициативных форм местной демократии необходима деятельная заинтересованность, как органов местного самоуправления, так и местного сообщества. В настоящее время на местные органы ложится довольно сложная задача – создать условия для вовлечения граждан в активную общественную, политическую и трудовую деятельность.

2. Территориальное общественное самоуправление является реально действующим инструментом, активизирующим местное сообщество для решения вопросов местного значения. Для развития данного института представляется необходимым создание и внедрение в каждом муниципальном

²⁶⁴ Комарова В.В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия. С. 5.

²⁶⁵ О необходимости создания новых правовых институтов, обеспечивающих участие населения в решении вопросов местного значения см. также: Нифанов А.Н. Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления: автореф. дис. канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2003. С. 8.

образовании муниципальных целевых программ по развитию территориального общественного самоуправления. Для стимулирования органов местного самоуправления по развитию института территориального общественного самоуправления полагаем необходимым дополнить перечень показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607, отдельным показателем, характеризующим долю населения, проживающего на территории территориального общественного самоуправления, в общей численности населения городского округа (муниципального района).

3. Представляется целесообразным в законодательстве субъектов Российской Федерации закрепить административную ответственность за нарушение порядка проведения публичных слушаний.

4. Существенное ограничение законодательством субъектов Российской Федерации мест, где можно проводить публичные мероприятия, нарушает принципы демократии и необоснованно ограничивает права местного сообщества на реализацию таких форм как собрания и конференции граждан.

5. Считаю недопустимым ограничение права граждан на правотворческую инициативу нормативными правовыми актами муниципальных образований, в связи с этим следует привести в соответствие все уставы муниципальных образований со статьей 26 Закона об общих принципах местного самоуправления, в соответствии с которой граждане могут предложить как проект нормативного, так и индивидуального акта.

6. В целях повышения значимости общественного мнения предлагается закрепить в Законе об общих принципах организации местного самоуправления обязательность публичного рассмотрения органами местного самоуправления, от которых зависит принятие соответствующих решений, результатов проведенных опросов граждан. В случае принятия решения, несовпадающего с мнением граждан, местные органы власти должны опубликовать мотивированное обоснование принятого решения.

§ 2. Модернизация организационно-правовых форм и направлений участия населения в осуществлении местного самоуправления

В современных социально-экономических условиях особую важность приобретает вопрос об активном участии населения в осуществлении местного самоуправления, ведь реально действующее местное самоуправление можно создать только при условии объединения усилий как местного сообщества, так и местных органов власти. Таким образом, одной из наиболее актуальных задач по демократическому развитию местного самоуправления является разработка механизмов, которые позволили бы как можно большее число граждан включить в систему муниципального управления. Безусловно, для поставленной задачи необходимо постоянное совершенствование уже существующих, но по тем или иным причинам мало используемых на практике форм инициативного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

На наш взгляд совершенствование форм участия населения в осуществлении местного самоуправления должно идти по следующим направлениям:

1. Активное внедрение в процесс осуществления населением местного самоуправления информационных технологий (применение информационно-телекоммуникационных сетей (сети Интернет)).

2. Модернизация, в том числе создание новых организационно-правовых форм инициативного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

3. Нормативно-правовое закрепление на федеральном уровне политики в области местного самоуправления.

Рассмотрим каждое из указанных направлений совершенствования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

1. Внедрение информационных технологий в процесс осуществления местного самоуправления населением.

Заметим, что сегодня электронная форма взаимодействия граждан и местных органов практически не используется. Так согласно данным социологического опроса жителей г. Уфы по теме: «Население и местное самоуправление», проведенного в июне-июле 2012 г. ФГБУН «Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской академии наук», 24,7% респондентов знают о том, что в настоящее время имеется возможность получать некоторые муниципальные и государственные услуги в электронном виде с помощью портала gosuslugi.ru и сайта ufacity.info. Остальные жители либо не знают, о чем идет речь (36,0%) или впервые об этом слышат (39,3%).²⁶⁶

В связи с этим интересна практика Юго-Восточного административного округа города Москвы. В 2002 году на территории Жулебино приступили к реализации программы «Цифровой район Жулебино». Идеология данной программы направлена на широкое использование информационных технологий, а главной целью является создание комфортных условий для жителей района через предоставление пакета цифровых услуг, доступных широким слоям населения. В ходе реализации программы повысилась эффективность экономики городского хозяйства, улучшилось взаимодействие местной власти с населением.²⁶⁷

Нельзя не отметить возможности многофункциональных центров. Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг населению (МФЦ) – организация, уполномоченная предоставлять государственные и муниципальные услуги, в том числе в электронной форме, по принципу одного окна. Принцип одного окна предусматривает предоставление государственной или муниципальной услуги

²⁶⁶ Некоторые результаты социологического исследования общественного мнения по теме: «Население и местное самоуправление» (социологический опрос проводился в г. Уфа.) // Электронный ресурс: URL:<http://ufacity.info/document/analytics/122438.html> (дата обращения: 30.01.2013).

²⁶⁷ Семьдесят инициатив ЮВАО. – М, 2011. С. 8-9.

после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом. В процессе предоставления услуги многофункциональный центр сам, без участия заявителя, взаимодействует с государственными или муниципальными органами. В настоящее время в городских округах, внутригородских районах и центрах муниципальных районов создаются МФЦ, количество окон в которых рассчитывается исходя из норматива одно окно на 5000 жителей населённого пункта, но не менее 5 окон (за исключением случаев, когда МФЦ создаются в муниципальных районах с низкой плотностью и численностью населения).

В небольших населённых пунктах открываются филиалы МФЦ или офисы организаций, привлекаемых к выполнению функций МФЦ. На сегодняшний день в России действует 848 МФЦ, 911 удалённых офисов МФЦ в небольших населённых пунктах и 488 офисов привлекаемых организаций. Лидерами по количеству открытых МФЦ являются Москва – 69 МФЦ, Ростовская область – 67 МФЦ, Краснодарский край – 49 МФЦ, Санкт-Петербург – 34 МФЦ, Волгоградская область – 33 МФЦ и Пензенская область – 31 МФЦ. Деятельностью МФЦ охвачено 33,4% от общей численности населения страны.

Дальнейшее развитие системы МФЦ связано с расширением количества предоставляемых государственных и муниципальных услуг. В перспективе предоставление услуг в МФЦ должно осуществляться комплексно в рамках жизненных ситуаций (рождение или усыновление ребёнка, открытие собственного дела, выход на пенсию и пр.).²⁶⁸

Также полагаем, что в области развития Интернет - общение местной власти с населением представляется необходимым организовывать на постоянной основе интернет - встречи, так называемые видеомосты руководителей органов местного самоуправления с местным сообществом. О проведении видеоконференции население должно быть осведомлено заранее, им должна быть предоставлена возможность задать интересующие вопросы,

²⁶⁸ По данным сайта www.government.ru // Электронный ресурс: URL: <http://government.ru/info/8715> (дата обращения 19.02.2014).

сама трансляция видеоконференции может вестись на официальном сайте органа местного самоуправления.

Очень важно, чтобы местное сообщество могло оперативно донести до местных чиновников свои предложения и замечания. Так, в г. Москве существуют специальные порталы: «Наш город. Программа развития Москвы», «Дороги Москвы», «Дома Москвы». С помощью данных интернет - ресурсов жители города могут не только получить информацию о содержании дворовых территорий и ремонте жилых домов, но и узнать, какие подрядные организации проводят работы, а также высказать свои предложения и замечания по качеству этих работ.²⁶⁹

Полагаем, что необходимо стремиться к совершенствованию именно качества, а не количества форм взаимодействия местного сообщества и местных чиновников. Осуществление диалога между обществом и властью должно соответствовать нарастающей потребности активных граждан, общественных лидеров местного сообщества к участию в решении местных задач.

К сожалению, в России еще недостаточно развиты и используются информационно-коммуникационные технологии и имеющиеся информационные ресурсы на муниципальном уровне, особенно в сельских поселениях. В настоящее время анализ содержания официальных сайтов администраций муниципальных районов Воронежской области показал, что большинство из них не отвечают своей основной задаче – обеспечению информирования жителей муниципальных образований о деятельности органов местного самоуправления, оперативному оповещению о проводимых мероприятиях, осуществлению «диалога» между гражданами и властью. Крайне редко обновляются материалы.²⁷⁰

²⁶⁹ Правительство Москвы намерено включать граждан в систему управления городом / Электронный ресурс: URL: <http://www.garant.ru/news/420758/> (дата обращения 31.08.2013).

²⁷⁰ В Воронежской области усилят информационную открытость деятельности органов власти. // Коммуна. Информационный портал Центрального-Черноземья. // Электронный ресурс: URL: <http://www.communa.ru/news/detail.php?ID=65286&print=Y> (дата обращения 15.05.2013).

Необходимо также отметить, что неподготовленность муниципальных служащих к использованию в своей деятельности современных информационных технологий работы с населением также тормозит проведение реформ в местном управлении.

Таким образом, сегодня государственным и местным органам необходимо более активно внедрять информационные технологии в местном самоуправлении, поскольку информационно-телекоммуникационные связи между местными чиновниками и местным сообществом, безусловно, будут способствовать дальнейшему развитию инициативных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

2. Модернизация организационно-правовых форм инициативного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Общеизвестно, что одним из важных инструментов непосредственной демократии является участие общественности в правотворчестве и обсуждении проектов муниципальных правовых актов. Общественность должна принимать участие в совместной разработке и публичном принятии жизненно важных решений, касающихся каждого жителя: постановлений администрации города, разработки градостроительных планов, социальных целевых программ (например, определение мест для строительства парковок легкового транспорта и т.д.). Однако на практике местное сообщество фактически не использует такие формы местной демократии как правотворческая инициатива граждан и публичные слушания. В связи с этим законодательство, регулирующее данные формы, должно меняться и предусматривать более удобный для граждан порядок осуществления местного самоуправления.

Например, учитывая, что публичные слушания зачастую проводятся в рабочее время и большинство граждан в силу личной занятости не могут принимать в них участия, в научной среде обсуждаются варианты проведения в качестве дополнительного механизма к публичным слушаниям электронной формы публичных слушаний. Так, К. Ю. Матренина предлагает следующий порядок проведения электронных публичных слушаний, «на официальном

сайте муниципального образования публикуется информация о проведении публичных слушаний и устанавливаются сроки для направления предложений по обсуждаемым вопросам. Таким образом, граждане, которые хотят выразить свое мнение, но не могут присутствовать на публичных слушаниях вследствие занятости, могут направить свое обращение на официальный сайт муниципального образования. Желающие участвовать в публичных слушаниях заполняют регистрационную карту, в которой указывается фамилия, имя, отчество, паспортные данные. Администратор следит за порядком в ходе обсуждения. После окончания проведения обсуждения в интернете администратор систематизирует полученные данные и направляет их в орган местного самоуправления, который ответственен за проведение публичных слушаний».²⁷¹

Полагаем, что электронная форма публичных слушаний позволит привлечь молодежь и активных пользователей интернет, что будет способствовать развитию такой формы местной демократии, как публичные слушания.

В научной среде также существуют предложения о необходимости введения консультативного местного референдума, при котором мнения избирателей могло бы учитываться представительным органом местного самоуправления (при принятии правовых актов органов местного самоуправления).²⁷²

Считаем, что проведение консультативного местного референдума по данному вопросу, учитывая затратность и организационную сложность самой процедуры референдума, нецелесообразно. Мнение населения при принятии правовых актов органов местного самоуправления можно учитывать и иными способами. Например, интересным представляется одна из форм проведения публичных слушаний в городском поселении Люберцы Люберецкого

²⁷¹ *Матренина К.Ю.* Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний. С. 114.

²⁷² *Зитева И. Ю.* Конституционное право граждан на местный референдум в Российской Федерации. С. 9.

муниципального района Московской области. В соответствии с Положением о публичных слушаниях в городском поселении Люберцы²⁷³, помимо слушания по проектам муниципальных правовых актов в Совете депутатов города или в местной администрации с участием представителей общественности города предусмотрено также массовое обсуждение населением поселения проектов муниципальных правовых актов. На массовое обсуждение выносятся вопросы, по которым проведение публичных слушаний обязательно, а также иные проекты муниципальных правовых актов по наиболее важным проблемам развития города. Проекты муниципальных правовых актов, вынесенные на обсуждение населения города, могут рассматриваться на собраниях общественных объединений, жителей города, а также обсуждаться в средствах массовой информации. Предложения и замечания субъектов обсуждения направляются ими в представительный орган города, администрацию города, обобщаются органами, в сферу компетенции которых входит вынесенный на обсуждение вопрос, и учитываются при доработке проектов муниципальных правовых актов, вынесенных на обсуждение, а также в практической деятельности Совета депутатов города Люберцы, администрации города. Результаты обсуждения населением города проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в течение месяца со дня окончания обсуждения рассматриваются соответствующим органом местного самоуправления города.

Представляется, что подобная практика обсуждения проектов муниципальных правовых актов способствует более активному и массовому вовлечению населения в правотворческий процесс, так как благодаря существованию такой формы предложения и замечания могут вносить и

²⁷³ Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городском поселении Люберцы Люберецкого муниципального района Московской области : Решение Совета депутатов городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района МО от 20.12.2005 № 12/2 (в ред. решений Совета депутатов городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района от 14 октября 2010 № 92/9) // Доступ справочно –правовая система «Консультант плюс».

граждане, которые по тем или иным причинам не смогли присутствовать на публичных слушаниях, проводимых в представительном органе муниципального образования или местной администрации.

Интересен опыт других стран, активно использующих интернет-технологии для повышения качества законов, обеспечивающих их соответствие реальным потребностям граждан. Канадский опыт законотворчества был признан одним из самых передовых в области использования современных технологий и учета мнения граждан. Десять лет назад на веб-сайтах министерств инициаторах проектов нормативных актов начали размещать соответствующие проекты, где каждый житель Канады мог выразить свое мнение. Важно подчеркнуть, что в Интернете публиковались все проекты нормативных актов, в т. ч. акты делегированного законодательства. Причем, дополнительно можно было опубликовать свои пожелания на Интернет-сайте Министерства юстиции Канады, отвечающего за координацию всего процесса законотворчества в Канаде. Обычно на процесс общественного обсуждения в Интернете отводится 75 дней. Более того, общественное обсуждение проектов нормативных актов в Канаде построено таким образом, что позволяет создать своеобразное досье проекта нормативно-правового акта, содержащее раздел, условно называемый «социальный паспорт законопроекта». Высокий уровень технологий и обоснованность методик проведения общественных обсуждений при максимальной прозрачности принципов формирования экспертных групп, критериев и правил оценки обеспечивает защиту от предвзятости и необъективности и гарантирует эффективное регулирующее воздействие.²⁷⁴

Учитывая, что местное самоуправление – это уровень наиболее приближенный к населению, весь правотворческий процесс должен быть открытым для местного сообщества, в связи с этим вполне целесообразно сделать открытыми для участия граждан все заседания представительных органов муниципальных образований. Открытый муниципальный

²⁷⁴ Кабышев В.Т. Общественное обсуждение проектов нормативных актов в Канаде // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2011. № 4 (80). С. 34, 38.

правотворческий процесс повысит прозрачность деятельности представительного органа, а также будет способствовать более инициативному участию населения в осуществлении местного самоуправления. Более того, полагаем также необходимым размещать на специализированном интернет ресурсе в обязательном порядке все проекты решений представительного органа муниципального образования, имеющие общеобязательный характер. Жители муниципальных образований должны иметь право предлагать поправки к проектам данных решений. Поправки, получившие поддержку определенного количества населения (зависит от общей численности населения соответствующего муниципального образования, но не менее 3 процентов от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом) на специальном интернет ресурсе должны быть в обязательном порядке рассмотрены представительным органом муниципального образования. Представляется необходимым внести соответствующие изменения в статью 46 Закона № 131-ФЗ.

Процедура реализации такой формы как правотворческая инициатива граждан также может быть модернизирована. За гражданами необходимо закрепить право не только вносить предложения о поправках в муниципальные правовые акты с помощью сети интернет, но и право вносить публичные предложения, которые при одобрении общественности и представительным органом местного самоуправления могут стать правовыми или индивидуальными муниципальными актами.

Что касается федерального уровня, то информационные технологии при реализации консультативных форм демократии уже применяются. Так, согласно Концепции «Российская общественная инициатива», население России с использованием специализированного ресурса в интернете может представлять публичные предложения. Идеи, получившие поддержку не менее 100 тысяч граждан в течение года, подлежат рассмотрению в правительстве страны после их проработки экспертной рабочей группой с участием членов

Федерального собрания и представителей бизнес - сообщества.²⁷⁵ Считаем необходимым создать подобную общественную инициативу и на местном уровне. Для этого необходимо закрепить Законе № 131-ФЗ норму, согласно которой, идеи, получившие поддержку определенного количества населения (зависит от об общей численности населения соответствующего муниципального образования, но не менее 3 процентов от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом) в течение года на специальном интернет-ресурсе соответствующего муниципального образования, должны быть рассмотрены после их проработки экспертной рабочей группой с участием общественности представительным органом муниципального образования.

Еще одним примером коллективного управления и модернизации таких форм непосредственной демократии как собрание и конференции граждан является проект «Красноярский городской форум». Любой житель города может принять участие в мероприятиях форума и внести свое предложение, которое, в случае его проработанности, будет положено в основу корректировки уже подготовленных документов. На форуме реализуется правило, согласно которому «власть не может знать все, она должна слышать голос города». Важно отметить, что с целью реализации одной из основных концептуальных идей форума – активного включения населения в жизнедеятельность города, с 2006 г. в соответствии с Уставом г. Красноярска в каждом из семи районов города в преддверии форума проводятся районные собрания граждан с избранием уполномоченных представителей населения района для участия в его работе. Каждый район официально делегирует более 100 своих жителей для работы и активного представительства его интересов. За четыре года работы форума более 40 000 красноярцев приняли участие в

²⁷⁵ См. подробнее: Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года: утв. Правительством Российской Федерации // Доступ справочно - правовая система «Консультант плюс».

выработке порядка 750 предложений, основные из которых уже реализованы, а остальные находятся на стадии проработки.²⁷⁶

Заметим, что особенностью местного самоуправления в России является то обстоятельство, что все институты местного самоуправления навязывались населению «сверху», в связи с чем само население практически не осознавало, что является основным субъектом, осуществляющим муниципальную власть. Ввиду неактивности местного сообщества возрастает роль органов местного самоуправления, ведь именно на них сегодня ложится основная нагрузка по вовлечению граждан в осуществление местного самоуправления.

Стимулированием самоорганизации населения для эффективного решения социальных проблем местного сообщества и повышения качества жизни населения являются различные социальные проекты, в реализации которых помогают муниципальные гранты («Лучший двор», «Мы и наш город», «Лучшие с нами!», «Лучший ТОС» и т.д.).

Помимо поддержки местных сообществ муниципальными грантами органы местного самоуправления создают специальные муниципальные учреждения для помощи населению в осуществлении местного самоуправления. Например, 1 апреля 2013 года в г. Ангарск было создано Муниципальное казенное учреждение «Центр поддержки общественных инициатив». Основными целями данного учреждения являются: вовлечение жителей в общественное самоуправление, выявление инициативных граждан и содействие созданию благоприятных условий для проживания, реализации социально значимых гражданских инициатив.²⁷⁷

На наш взгляд, создание подобных центров может стать положительной тенденцией для развития консультативных форм муниципальной демократии, данные учреждения способны аккумулировать в себе весь опыт общественного участия в местном самоуправлении и оказывать реальное деятельное

²⁷⁶ Сборник лучших практик взаимодействия населения и власти в решении проблем. Под ред. К.В. Малова, – Новосибирск: АСДГ, 2009. С. 96-99.

²⁷⁷ По данным сайта Центр поддержки общественных инициатив // Электронный ресурс: URL: <http://www.angarsk-crms.ru> (дата обращения 14.10.2013 года).

содействие местному сообществу, что, в конечном счете, приведет к демократизации всего института местного самоуправления.

Предоставляется интересным вопрос о соотношении территориального общественного самоуправления и товарищества собственников жилья.²⁷⁸

Ю. В. Абагаева предлагает два варианта функционирования товарищества собственников жилья в системе местного самоуправления (товарищество собственников жилья существует отдельно, либо в рамках системы территориального общественного самоуправления, являясь при этом самостоятельным институтом.²⁷⁹

Полагаем, что товарищество собственников жилья является своеобразной формой самоуправления по самостоятельному решению вопросов содержания и ремонта многоквартирного дома. В связи с этим, как верно отмечает Т.М. Бялкина, товарищество собственников жилья многоквартирных домов является разновидностью территориального общественного самоуправления, создаваемого в многоквартирных жилых домах.²⁸⁰

Заметим при этом, что и органы государственной власти и местные органы должны всячески содействовать в развитии товариществ собственников жилья многоквартирных домов. Совместное управление комплексом недвижимого имущества членом в многоквартирном доме, решение возникающих проблем, связанных с эксплуатацией домов, позволит местному населению приобрести определенный опыт самоуправленческой деятельности, который впоследствии будет реализован на всей территории муниципального образования.

Говоря о важности дальнейшего развития и совершенствования консультативных форм местной демократии, нельзя не отметить

²⁷⁸ О необходимости на законодательном уровне уточнения соотношения ТОС и ТСЖ см. также Кузнецов С.П. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм осуществления населением местного самоуправления // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 20.

²⁷⁹ См. подробнее: Абагаева Ю. В. Товарищество собственников жилья в системе местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2010. С. 12-13.

²⁸⁰ См. подробнее: Бялкина Т.М. Территориальное общественное самоуправление в системе форм муниципальной демократии. С. 46.

необходимость постоянного общественного контроля в местном самоуправлении. Именно общественный контроль сможет подкрепить закрепленные на уровне законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике формы непосредственной муниципальной демократии.

Интересно предложение Всероссийского совета местного самоуправления о создании двух форм общественного контроля: закрытой и открытой. «Закрытая» форма предполагает, что субъекты общественного контроля объединяются в саморегулирующуюся организацию с официальным статусом, а полномочия общественных контролёров определяются законом. Критерием для участия в данной процедуре должна быть компетентность потенциального эксперта в проблемной области, его авторитет в профессиональных кругах. Реализовываться данная форма может через местные некоммерческие организации. В свою очередь «Открытая» форма должна предусматривать участие рядовых граждан или их групп в осуществлении общественного контроля при отсутствии каких-либо критериев отбора, кроме собственного желания. Каждой организации общественного контроля, в которую обращается гражданин, положено самостоятельно решать, готова ли она с ним сотрудничать. При этом, не исключается возможность сочетания обеих форм общественного контроля.²⁸¹

Примером учета мнения местного сообщества и перехода к новому качеству взаимодействия городского гражданского сообщества с местной властью может служить создание в городе Череповце Городского общественного совета. Данный совет осуществляет взаимодействие общественных организаций и объединений с органами городского самоуправления на принципах толерантного взаимодействия, социального партнерства и гражданского участия в принятии социально значимых решений

²⁸¹ Материалы по теме «Гражданская активность (инициатива) и общественный контроль на местном уровне» // Электронный ресурс: URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/grazhdanskaya-aktivnost-initsiativa-i-obshchestvennyj-kontrol-na-mestnom-urovne> (дата обращения 13.02.2014).

городского самоуправления. Действует он на основании Положения о Городском общественном совете.²⁸² Подобное объединение граждан создано также в городском округе г. Воронеж. Целью городского Совета Воронежа является выявление городских проблем, проведение публичных обсуждений и предложение конкретных решений. В соответствии Положением о выборах в Общественный Городской Совет Воронежа Общественный Городской Совет – это постоянно действующая общественная организация, созданная для открытого диалога и взаимодействия с органами власти городского округа город Воронеж и решения вопросов, связанных с социально-экономическим развитием города, вовлечения горожан в реализацию принципов местного самоуправления и гражданского контроля.²⁸³ В поселении Красноульском Республики Адыгея активно решают проблемы местного сообщества с помощью местного попечительского совета. Его основная задача аккумулировать и распределять внебюджетные ресурсы (например, пожертвования граждан) на нужды поселения в будущем.²⁸⁴

Считаем, что необходимо повсеместно (особенно в крупных муниципальных образованиях) развивать подобные общественные советы, ведь благодаря ним реализуется важнейший принцип местного самоуправления – принцип общественного участия.

Также интересным примером консолидации гражданского общества на уровне местного самоуправления в г. Волгоград является создание общественных районных дум, представители которых будут формировать общественную городскую думу. Основной задачей общественной городской думы должно стать усиление всех форм общественного контроля на местах. Депутатов в общественные районные думы будет выбирать собрание жителей

²⁸² О городском общественном совете при мэрии города : Постановление Мэрии г. Череповца от 15.06.2011 № 2511 // Речь. 2011. 21 июня.

²⁸³ Общественный Горсовет Воронежа это твой город // Электронный ресурс:URL: <http://gorsovet36.ru/polozhenie-o-vyborakh-v-obshchestvennyi-gorodskoi-sovet-voronezha> (дата обращения 31.08.2013).

²⁸⁴ Местное самоуправление и гражданское участие в сельской России Проект Всемирного банка реконструкции и развития / Отчет о реализации проекта (на рус.яз). – М., 2007. С. 31.

района. Кандидатов в общественные депутаты предлагать общественные организации, при этом не исключается возможность самовыдвижения. Планируется, что общая численность депутатов общественной городской думы составит 24 человека. Квота общественных депутатов от каждого района будет зависеть от численности жителей.

Помимо этого, при общественной городской думе предлагается создать постоянно действующие комиссии – по общественному мониторингу, по общественным экспертизе и аудиту, общественному расследованию, по рассмотрению публичных отчетов руководителей органов местного самоуправления, по обращениям граждан и иным вопросам, связанным с жизнедеятельностью города²⁸⁵.

Заметим также, что в г. Барнауле существует специальный проект «Барнаульская Школа гражданского самоуправления», который нацелен на разработку оптимальных путей решения социально-экономических проблем города, подготовки кадров для органов местного самоуправления. Школа позволит активным гражданам и членам экспертного сообщества стать соучастниками управления социально-экономическими процессами в городе, контролировать бюджетные расходы, повысить ответственность за судьбу развития города со стороны гражданского общества. Данный проект объединяет кандидатов в депутаты в Барнаульскую городскую думу, как партийных выдвиженцев, так и самовыдвиженцев, которые имели на выборах в октябре 2012 года вторые и третьи результаты на своих избирательных округах, либо добившиеся хороших результатов при голосовании по партийным спискам. В работе Школы также участвуют представители большинства партий, избравшихся в городской парламент на последних выборах.²⁸⁶

Проблеме общественного участия населения в местном самоуправлении в настоящее время уделяется большое внимание. Неслучайно одна из экспертно-

²⁸⁵ Шлыкова А. В Волгограде может появиться дума из общественников // Электронный ресурс: URL: <http://vpravda.ru/News/Society/15145> (дата обращения 12.02.2014).

²⁸⁶ По данным сайта Комитет гражданских инициатив // Электронный ресурс: URL: <http://komitetgi.ru/projects/500/#BSHGS> (дата обращения 15.02.2014).

тематических групп Всероссийского Съезда муниципальных образований, который проходил 8 ноября 2013 г, занималась обсуждением вопросов развития гражданской инициативы и общественного контроля на местном уровне. Интересно предложение, высказанное на Съезде К. Гамаюновым – главой города Минеральные Воды, о необходимости поощрения, поддержки, в том числе в финансовом плане граждан, которые ведут активную деятельность по осуществлению местного самоуправления.²⁸⁷

Полагаем, что материальное стимулирование активной части местного сообщества послужит дополнительным импульсом для развития непосредственной демократии местного самоуправления.

3. Нормативно-правовое закрепление на федеральном уровне политики в области местного самоуправления.

Безусловно, что для укрепления местного самоуправления и развития его демократической сущности необходимо обновление государственной политики в области местного самоуправления.

Муниципально-правовая политика рассматривается как правовая политика, проводимая совместно органами государственной власти, органами местного самоуправления и населением муниципальных образований в целях развития местного самоуправления как одной из основ конституционного строя.²⁸⁸

Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации были разработаны и утверждены еще в 1999 году. В соответствии с данным документом целью государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого

²⁸⁷ См. подробнее: Встреча с участниками Всероссийского Съезда муниципальных образований // Электронная газета Местное самоуправление. 2013. 11 октяб. № 10 (279). С. 17.

²⁸⁸ Костюков А.Н. Муниципально – правовая политика и её метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 48.

демократического государства.²⁸⁹ Несмотря на то, что с момента принятия данного нормативного правового акта прошло более 15 лет, обозначенная в нем цель, а также задачи, которые необходимо решить для ее достижения, остаются актуальными и сегодня. Кроме того, принятый в 2003 году новый основополагающий закон о местном самоуправлении, внес существенные коррективы в организацию и функционирование данного института. Все это актуализирует необходимость выработки нового федерального документа. Учитывая, что в последние годы основные положения государственной политики по различным направлениям утверждаются указами Президента России, например Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»²⁹⁰, считаем целесообразным закрепить в законодательстве Концепции государственной политики в области местного самоуправления путем издания Указа Президента Российской Федерации. При этом один из разделов данного правового акта должен содержать конкретный перечень мероприятий по развитию муниципальной демократии в России.

Немаловажную роль в подготовке данного документа может сыграть муниципальное профессиональное сообщество. Так, в 2013 году под эгидой Европейского клуба экспертов местного самоуправления уже стартовала разработка Концепции развития местного самоуправления в России. В настоящее время инициатива получила поддержку исполнительной дирекции Общероссийского Конгресса муниципальных образований – национальной ассоциации российских муниципалитетов. Профессиональное сообщество в области местного самоуправления вносит свои предложения по поводу структуры и содержания Концепции. Например, Э. Маркварт, предлагает следующую структуру концепции:

1. Цели Концепции и ход ее разработки.

²⁸⁹ См. подробнее: Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»: Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

²⁹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2333.

2. Сущность местного самоуправления, его роль и место в современном обществе.

3. Краткая характеристика современного состояния местного самоуправления в России.

4. Преимущества местного самоуправления как института и необходимость его развития.

5. Задачи и основные направления развития местного самоуправления.

6. Необходимые предпосылки (условия и основные мероприятия) для развития местного самоуправления.²⁹¹

Представляется необходимым также на уровне каждого субъекта Российской Федерации утвердить целевые программы по развитию местного самоуправления. При подготовке данных целевых программ необходимо будет провести анализ реального состояний местного самоуправления в соответствующем регионе, сформулировать конкретный перечень мероприятий, которые необходимо выполнить органам государственной и муниципальной власти данного субъекта Российской Федерации по развитию демократического потенциала местного самоуправления. Разработку основных положений программ следует вести в диалоге с муниципальными организациями, объединениями муниципальных образований, экспертами в области местного самоуправления, в том числе путем привлечения общественности.

В заключение можно сделать следующие выводы:

1. Сегодня необходим комплекс мер по активизации местного сообщества, по внедрению современных механизмов и форм консультативной демократии, усиливающих возможности участия различных групп населения в решении вопросов местного значения. Это может осуществляться посредством создания разнообразных общественных советов при органах местного самоуправления, создания независимых общественных советов в

²⁹¹ По данным сайта Европейский клуб экспертов МСУ // Электронный ресурс: URL: <http://ost-euro.ru/info/razrabotka-koncepcii-razvitija-msu-v-rossii-267.html> (дата обращения 14.10.2013).

муниципальном образовании, проведения общественных форумов, дальнейшего развития территориального общественного самоуправления, в том числе институтов уличных и домовых комитетов, поддержки социальных проектов, разрабатываемых и реализуемых местным сообществом. Органы местного самоуправления должны стимулировать и поощрять активную часть местного сообщества.

2. В развитии консультативных форм демократии особое значение необходимо уделить внедрению в процесс осуществления населением местного самоуправления информационных технологий (применение информационно-телекоммуникационных сетей (сети Интернет).

3. Предлагается дополнить статью 46 Закона об общих принципах местного самоуправления нормой об обязательности опубликования на специализированном интернет - ресурсе (официальном сайте муниципального образования) проектов всех решений представительного органа данного муниципального образования, имеющих общеобязательный характер, с тем, чтобы его жители могли их обсуждать и предлагать поправки.

Кроме того, в целях повышения активности граждан в осуществлении местного самоуправления предлагается закрепить в Законе об общих принципах местного самоуправления право жителей вносить органам местного самоуправления на специальном интернет - ресурсе соответствующего муниципального образования публичные предложения, в том числе по проектам опубликованных муниципальных правовых актов. Предложения, получившие в течение года поддержку определенного количества населения, (например, не менее трех процентов от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом), должны быть обязательно изучены экспертами с участием представителей общественности и вынесены на рассмотрение соответствующего органа муниципального образования, в компетенцию которого входит решение данного вопроса.

4. Поддерживается о точка зрения о необходимости разработки и нормативно-правовом закреплении на федеральном уровне (путем издания

Указа Президента Российской Федерации) Концепции государственной политики развития местного самоуправления в современный период, при этом особое внимание следует уделить развитию муниципальной демократии в России. В каждом субъекте Российской Федерации предлагается утвердить целевые программы по развитию местного самоуправления с учетом приоритетов, обусловленных особенностями конкретных регионов. Муниципальные образования также должны создавать конкретные программы по развитию институтов непосредственной демократии, в том числе по привлечению высококвалифицированных молодых специалистов, имеющих необходимые знания в данной сфере, для работы в органах местного самоуправления в сельских поселениях.

Заключение

Наличие института местного самоуправления, самостоятельно решающего вопросы местного значения, свидетельствует о демократизации всего государственного управления. Проведенное диссертационное исследование позволяет сформулировать ряд теоретических и практических выводов, направленных на анализ особенностей современной муниципальной демократии местного самоуправления, в том числе практической реализации организационно-правовых форм участия населения в местном самоуправлении, а также позволяет сформулировать направления совершенствования федерального, регионального и местного законодательства в области местного самоуправления применительно к указанным проблемам.

Местное самоуправление как уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению и отвечающий за решение наиболее важных проблем жизнеобеспечения, невозможно представить без активного участия самого населения в решении этих вопросов, однако сегодня существует сложная двуединая задача: с одной стороны, совершенствовать и укреплять институты непосредственной демократии, с другой стороны, одновременно повышать правовой статус и роль органов местного самоуправления.

Основным субъектом местного самоуправления является население муниципального образования, которым является местное сообщество. В настоящее время можно говорить о слабой структурированности и неразвитости местных сообществ.

Для дальнейшего успешного развития местного самоуправления, в том числе развития его демократической сущности, необходимо обновление государственной политики в области местного самоуправления, при этом особое внимание следует уделить развитию муниципальной демократии в России.

Учитывая наличие проблемы оптимальной сбалансированности институтов прямой и представительной муниципальной демократии, при

решении вопроса о необходимости использования той или иной формы демократии, прежде всего, нужно исходить из принципов разумности и целесообразности. В настоящее время в небольших муниципальных образованиях нужно более активно развивать именно формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в то время как в крупных муниципальных образованиях целесообразнее стимулировать развитие форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Полагаем, что под полномочиями населения (местного сообщества) как основного субъекта местного самоуправления необходимо понимать совокупность правомочий и обязанностей населения по самостоятельному решению вопросов местного значения. Осуществление полномочий на местном уровне формирует у граждан навыки принятия самостоятельных решений а, получив опыт реализации своих публично-властных полномочий на муниципальном уровне, население постепенно может освоить механизмы контроля за деятельностью государственной власти, что в итоге будет способствовать формированию гражданского общества в России.

Признавая важность развития инициативных форм местной демократии, необходимо активно совершенствовать механизмы правового регулирования уже существующих, но по тем или иным причинам мало используемых на практике форм инициативного участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также создавать новые формы, позволяющие укрепить демократический потенциал местного самоуправления. Для развития консультативных форм муниципальной демократии особое значение необходимо уделить внедрению в процесс осуществления населением местного самоуправления информационных технологий.

Реализация данных предложений послужит укреплению демократического потенциала местного самоуправления и совершенствованию правового регулирования и практической реализации форм непосредственного демократии местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Конституция Российской Федерации. Международные нормативные акты.

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств–участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6.

3. Европейская Хартия местного самоуправления. Принята 15 октября 1985 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1696.

Федеральные законы.

4. О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. федер. закона от 28 декабря 2013 № 445-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999 г. № 42. Ст. 5005; 2013 г. № 52 (часть I). Ст. 7010.

6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. федер. закона от 03 февраля 2014 № 14-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002 г. № 24. Ст. 2253; 2014 г. № 6. Ст. 565.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации : федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. фед. закона от 28 декабря 2013 № 416-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; 2013. № 52 (часть I). Ст. 6981

8. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 № 54-ФЗ (в ред. федер. закона от 08 июня 2012 № 65-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485; 2012. № 24. Ст. 3082.

9. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ (в ред. федер. закона от 02 июля 2013 № 182-ФЗ) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060; 2013. № 27. Ст. 3474.

10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ (в ред. федер. закона от 28 декабря 2013 № 396-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст.776; 2013. № 52 (часть I). Ст. 6961.

11. О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов (в ред. федер. закона от 02 мая 2012 № 41-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 13. Ст. 1685; 2012. № 19. Ст. 2275.

12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных

правовых актов» : фед. закон от 02 июля 2013 № 176-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 27. Ст. 3468.

13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : фед. закон от 02 ноября 2013 № 303-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 44. Ст. 5642.

Федеральные законы, утратившие силу.

14. О местном самоуправлении в РСФСР : Закон РСФСР от 6 июля 1991 г № 1550-1 (в ред. от 03 декабря 2008 г. № 250-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; 2008 г. № 29 (ч. 1). Ст. 3418. № 49. Ст. 5748 (утр. силу).

15. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ (в ред. федер. закона от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №35. Ст. 3506; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108 (утр. силу).

Подзаконные нормативные акты.

16. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

17. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 № 65 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 09 июня 2010 № 403) // Собр. законодательства 2002. № 5. Ст. 531; 2010. № 25. Ст. 3166.

18. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации 07 февраля 2008 № Пр–

212 // Российская газета. 2008. 16 фев.

19. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 № 1384) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003; 2012. № 43. Ст. 5815.

20. О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 № 1815–р (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 № 606) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46. Ст. 6026; 2013. № 1. Ст. 73.

21. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2333.

22. О порядке предоставления органам местного самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах (вместе с Правилами предоставления органам местного самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах) : Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 № 1468 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1. Ст. 63.

23. О стандартах раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования:

постановление Правительства Российской Федерации от 05 июля 2013 № 570 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 28. Ст. 3835.

24. Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно–телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»: Постановление правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 № 583 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4107.

Нормативные акты субъектов Российской Федерации.

25. Устав города Москвы : Закон г. Москвы от 28 июня 1995 (в ред. закона г. Москвы от 19 декабря 2012 № 69) // Ведомости Московской городской Думы. 1995. № 4; 2013. № 2. Ст. 407.

26. Устав Московской области : закон Московской области от 11 декабря 1996 г. № 55/96–ОЗ (в ред. закона Московской области от 22 ноября 2012 № 173/2012–ОЗ) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

27. Кодекс Омской области об административных правонарушениях: закон Омской области от 24 июля 2006 № 770–ОЗ (в ред. закона Омской области от 26 апреля 2013 № 1538–ОЗ) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

28. О наказах избирателей депутатам Воронежской областной Думы : закон Воронежской области от 22 июля 2003 № 41-ОЗ (в ред. закона Воронежской области от 30 июня 2010 № 72-ОЗ) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

29. Об административных правонарушениях в Приморском крае : Закон Приморского края от 05 марта 2007 № 44–КЗ (в ред. Закона Приморского края от 14 марта 2013 № 172–КЗ) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

30. Избирательный кодекс Воронежской области : закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87–ОЗ (в ред. закона Воронежской области от 03

июня 2013 № 64–ОЗ) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

31. О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области : закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85–ОЗ : (в ред. закона Воронежской области от 26 апреля 2013 № 39–ОЗ // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

32. Кодекс Волгоградской области об административной ответственности : закон Волгоградской области от 11 июня 2008 № 1693–ОД (в ред. закона Волгоградской области от 13 мая 2013 № 44–ОД) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

33. Долгосрочная областная целевая программа «Развитие территориального общественного самоуправления Волгоградской области» на 2011 – 2015 годы» : утв. Постановлением Администрации Волгоградской области от 08 ноября 2010 № 538–п // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

34. Об общественной экспертизе проектов Законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов : закон Воронежской области от 29 ноября 2011 г. № 175-ОЗ (в ред. закона Воронежской области от 25 июня 2012 № 89-ОЗ) // Молодой коммунар. 2011. 03 дек.; 2012. 28 июн.

35. Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно–политического характера мест : Постановление Правительства Калужской области от 03 декабря 2012 № 604 (в ред. Постановления Правительства Калужской области от 05 апреля 2013) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

36. Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий на территории Калужской области : закон Калужской области от 21 декабря 2012 № 364–ОЗ // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

Муниципальные правовые акты.

37. Положение об опросе граждан в городском округе город Воронеж : утв. Решением Воронежской городской Думы от 26 октября 2005 № 169–П // Воронежский курьер. 2005. 24 нояб.

38. Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городском поселении Люберцы Люберецкого муниципального района Московской области : Решение Совета депутатов городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района МО от 20.12.2005 № 12/2 (в ред. решения Совета депутатов городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района от 14 октября 2010 № 92/9) // Сборник муниципальных правовых актов местного самоуправления городского поселения Люберцы. № 1. 2008; № 9; Люберецкая панорама. 2010. 29 окт.

39. Положение «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан города Тамбова» : утв. Решение Тамбовской городской Думы от 28 декабря 2005 № 100 (в ред. решения Тамбовской городской Думы от 25 февраля 2011 № 208) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

40. Положение «О публичных слушаниях в городском округе Краснознаменск Московской области» : утв. Решение Совета депутатов г. Краснознаменска Московской области от 30 декабря 2005 № 77/10 (в ред. Решения Совета депутатов г. Краснознаменска Московской области от 04 декабря 2009 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

41. Устав сельского поселения Соколовское Солнечногорского муниципального района Московской области : Решение Совета депутатов сельского поселения Соколовское Солнечногорского муниципального района Московской области от 16 марта 2006 № 11/3 (в ред. решения Совета депутатов

сельского поселения Соколовское Солнечногорского муниципального района Московской области от 23 сентября 2011 № 2/20 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

42. Положение о порядке назначения и проведения собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов) в городе Брянске : утв. решением Брянского городского Совета народных депутатов от 29 марта 2006 № 347 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

43. Положение о собраниях, конференциях граждан Грязинского муниципального района : утв. Решением Грязинского районного Совета депутатов Липецкой области от 17 мая 2006 № 240 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

44. Положение о территориальном общественном самоуправлении на территории городского округа «Город Белгород» : утв. Решением Совета депутатов г. Белгорода от 23 мая 2006 № 288 (в ред. решения Совета депутатов города Белгорода от 30 апреля 2013 № 726) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

45. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Иванове : утв. Решением Ивановской городской Думы от 28 июня 2006 № 176 (в ред. решения Ивановской городской Думы от 10 апреля 2013 № 570) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

46. Положения «О собраниях и конференциях граждан в муниципальном образовании «Город Киров» : утв. Решением Кировской городской Думы от 30 августа 2006 № 57/48 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

47. Положение «О публичных слушаниях в городе Орле» : утв. Решением Орловского городского Совета народных депутатов от 31 августа 2006 № 6/095–ГС (в ред. решения Орловского городского Совета народных депутатов от 27 июня 2013 № 35/0664–ГС) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

48. Положение «О порядке назначения и проведения собраний (конференций) граждан в городе Орле» : утв. Решением Орловского городского Совета народных депутатов от 22 февраля 2007 № 12/222–ГС (в ред. решения Орловского городского Совета народных депутатов от 31 октября 2012 № 25/0454–ГС) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

49. Порядок назначения и проведения собрания (конференции) граждан в муниципальном образовании «город Курск» : утв. Решением Курского городского Собрания от 22 ноября 2007 № 403–3–РС // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

50. Положения «О территориальном общественном самоуправлении в городе Орле»: утв. Решением Орловского городского Совета народных депутатов от 27 марта 2008 № 30/471–ГС (в ред. решения Орловского городского Совета народных депутатов от 22 декабря 2011 № 12/0191–ГС) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

51. Ведомственная целевая Программа «О поддержке казачьих обществ в муниципальном образовании «Город Астрахань» на 2011–2012 годы» : утв. Постановлением администрации города Астрахани от 11 ноября 2010 № 8918 (в ред. постановления администрации города Астрахани от 20 июня 2011) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

52. Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городе Твери : утв. Решением Тверской городской Думы от 23 декабря 2010 № 427 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

53. Положение об организации работы с наказами и обращениями жителей в городе Липецке : утв. решения Липецкого городского Совета депутатов от 24 мая 2011 № 268 // Огни Липецка. 2011. 04 июня.

54. О городском общественном совете при мэрии города : Постановление Мэрии г. Череповца от 15 июня 2011 № 2511 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

55. Об утверждении ведомственной целевой Программы «Общественное

участие» на 2012–2014 годы» : Постановление Городской Управы г. Калуги от 20 октября 2011 № 6603–пи (в ред. постановления Городской Управы г. Калуги от 11 января 2013) // Калужская неделя. 2011 26 октяб; 2013. 16 янв.

56. Об утверждении муниципальной целевой программы «Содействие населению в осуществлении местного самоуправления в муниципальном образовании «Город Киров» на 2012 – 2014 годы» в новой редакции»: постановление администрации города Кирова от 14 марта 2012 № 881–П (в ред. постановления администрации города Кирова от 29 октября 2012) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

57. Об утверждении Положения о выплате денежной компенсации членам домовых и уличных комитетов в новой редакции : Решение Совета народных депутатов округа Муром от 25 сентября 2012 № 252 // Муромский край. 2012. 28 сентяб.

58. Об утверждении муниципальной целевой программы «Развитие территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании «город Ульяновск» на 2013 – 2014 годы» : постановление Администрации г. Ульяновска от 04 октября 2012 № 4382 // Ульяновск сегодня. 2012 05 октяб.

59. Об утверждении муниципальной программы «Развитие информационного общества и повышение уровня информационной открытости Брянской городской администрации» на 2013 – 2017 годы» : постановление Брянской городской администрации от 15 октября 2012 № 2535–п // «Брянск». 2012. 02 нояб.

60. Положение о наказах избирателей депутатам Совета народных депутатов округа Муром: утверждено Решением Совета народных депутатов округа Муром от 28 мая 2013 № 361 // Муромский край. 2013. 31 мая.

Законопроекты.

61. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» : проект Федерального закона № 205146-6 : ред., внесенная в ГД ФС Российской Федерации // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

62. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части обеспечения личного приема граждан должностными лицами» : проект Федерального закона № 333221-6 : ред., внесенная в ГД ФС Российской Федерации // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

Судебная практика.

63. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 № 17-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 5.

64. По запросу Саратовской областной думы о проверке конституционности федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : определение Конституционного Суда от 6 ноября 1998 года № 151-0 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

65. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10–П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

66. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» : Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

67. 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: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7 - П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

68. По жалобам главы муниципального образования «Село Маган» Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р. Алексеевой и Е.С. Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) «Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 № 344 О–П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 5.

69. Об отказе в удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству постановления Кабинета Министров

Республики Татарстан от 17 августа 2006 г. № 422 «Об утверждении изменения черты с. Константиновка Высокогорского муниципального района и переводе земель из одной категории в другую» : Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2007 г. № 11 Г07–15 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

70. Постановление пятый арбитражный апелляционный суд от 22 января 2009 г. № 05АП–2530/2008 Дело № А51–8986/2008–4–241 // Доступ справ. правовой системы «Консультант плюс».

71. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Определение Конституционного суда Российской Федерации от 08 апреля 2010 г. № 454–О–О // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

72. По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 № 2–П // Российская газета. 2011. 13 апр.

73. По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15–П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

74. Определение Ленинградского областного суда от 06 сентября 2012 № 33–4024/2012 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

75. По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. В. Андронина, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 № 8–П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 18. Ст. 2292.

II. Специальная литература.

Монографии, учебники, учебные пособия.

76. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно–структурный анализ юридических конструкций. / И.В. Бабичев. М., 2010. 336 с.

77. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права: Монография / О.И. Баженова. М.: Изд–во Моск. Ун–та, 2010. 256 с.

78. Баранов Н. А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы: Монография / Н. А. Баранов. СПб., 2008. 276 с.

79. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие / Н. С. Бондарь. М.: Городец, 2004. 352 с.

80. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. 278 с.

81. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства / Л.А. Велихов. М.:

Наука, 1996. 480 с.

82. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. Учебник / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. М.: Норма, 2003. 368 с.

83. Горожанин В.А. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации / В.А. Горожанин. Новосибирск, 1997. 29 с.

84. Горохов Б.А. Судебная защита местного самоуправления / Б.А. Горохов. М., 2003. 108 с.

85. Джагарян А.А. Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России: монография / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян. – Ростов–на–Дону: Издательство южного Федерального университета, 2012. – с. 198.

86. Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие / Н.Е. Коваленко. СПб., 2008. 296 с.

87. Кокорев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. / И.Е. Кокорев. М., 2007. 206 с.

88. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) / В.В. Комарова. М., 2006. 560с.

89. Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. Том 2, 1909. 467 с.

90. Кутафин О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. М., 2008. 544 с.

91. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. М., 2013. 627 с.

92. Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник для вузов / Н. И. Матузов, А. В. Малько. М., 2004. 512 с.

93. Местное самоуправление и гражданское участие в сельской России Проект Всемирного банка реконструкции и развития / Отчет о реализации проекта (на рус.яз). М., 2007. 84 с.

94. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е,

перераб., доп. / Л.А. Морозова. М., 2007. 448 с.

95. Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). Проспект, 2009. 544 с.

96. Муниципальное управление: Учеб. пособие для вузов / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, Е.С. Савченко и др.; Под общ. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева; Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. М.: Муниципальный мир, 2002. 560 с.

97. Нудненко Л. А. Теория демократии / Л. А. Нудненко. М., Юристъ, 2001. 95 с.

98. Овчинников И.И. Муниципальное право России / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. М., 2007. 544 с.

99. Правовое регулирование опроса граждан в муниципальных образованиях Российской Федерации: в 2 ч. Ч.1 / отв. Ред. С.В. Праскова, И.С. Суркова. Иркутск. 2010. 72 с.

100. Пылин В.В. Местное самоуправление: выборы, референдумы, отзыв выборных лиц, собрания (сходы) граждан. / В.В. Пылин. СПб., 2001. 286 с.

101. Сборник лучших практик взаимодействия населения и власти в решении проблем. Под ред. К.В. Малова. Новосибирск., 2009. 202 с.

102. Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / А. А. Сергеев. М., 2006. 432 с.

103. Солженицын А. И. Россия в обвале / А.И. Солженицын. М., 1998. 203 с.

104. Токвиль А., де. Демократия в Америке / пер.с франц. / А. Токвиль. М.:Весь Мир, 2000. 142 с.

105. Толковый словарь русского языка / Под ред. СИ. Ожегова,Н.Ю. Шведовой; Российской АН; Российский фонд культуры. 3–е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995. 890 с.

106. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник 40–е изд., перераб. и доп. / Е.С. Шугрина. М.: Норма: ИНФРА–М, 2012. 560 с.

107. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления / Е.С.

Шугрина. М., 2010. 336 с.

Статьи в научных журналах, книгах, доклады на конференциях.

108. Алиев Т. Местное самоуправление как демократический институт власти / Т. Алиев // Власть. 2008. № 8. С. 24-29.

109. Андреева О.А. Политико – правовые механизмы и средства обеспечения местного самоуправления в современной России / О.А. Андреева // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 4. С. 13-15.

110. Андреева О.А. Формирование правосознания в процессе реформирования местного самоуправления в Российской Федерации / О.А. Андреева // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 8-11.

111. Антонова Н.А. Проблемы осуществления правотворческого процесса в органах местного самоуправления / Н.А. Антонова // Государство и право. 2010. № 9. С. 101-104.

112. Баженова О.И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации / О.И. Баженова. // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 31-35.

113. Баранов В.А. Субъект ответственности при осуществлении местного самоуправления в конституционно–правовом контексте / В.А. Баранов // Вестник ТГУ. № 3 (95). 2011. С. 219-226.

114. Баулина Е. И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления / Е. И. Баулина // Вестник Челябинского государственного университета Серия: Право. № 22 (123). 2008. С. 27-33.

115. Баулина Е.И. Публичные слушания как форма участия населения в принятии решений по вопросам местного значения / Е. И. Баулина // Вестник Челябинского государственного университета. № 29 (244). 2011. С. 8-13.

116. Балдершейм Х. Реализация местной демократии: опыт мэров и

менеджеров в Скандинавских странах и странах Восточной и Центральной Европы / Х. Балдершейм // Центр. Регионы. Местное самоуправление: к новой концепции взаимоотношений. (Россия и зарубежный опыт). М.: Формула права, 2000. С. 36-50.

117. Безвиконная Е.В. Территориальное общественное самоуправление как условие реализации самоорганизационного потенциала местного самоуправления / Е.В. Безвиконная // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 17-20.

118. Борисенко И.С. Концептуально–правовые проблемы института учета мнения населения при преобразовании муниципальных образований / И.С. Борисенко // Общество и право. 2010. № 2. С. 42-46.

119. Борисов И.Б., Игнатов А.В. Некоторые конституционно–правовые аспекты организации выборов по пропорциональной системе в представительные органы муниципальных образований / И.Б. Борисов, А.В. Игнатов // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 56-63.

120. Бурмистров А.С. Местное сообщество как субъект самоуправления / А.С. Бурмистров // Правоведение. 2000. № 5. С. 36-42.

121. Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России / А.С. Бурмистров // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 11-15.

122. Бузов В. Процедура публичных слушаний / В. Бузов // ЭЖ–Юрист. 2012. 28. С. 6.

123. Бялкина Т. М. Демократизм российского местного самоуправления: конституционные основы и реальности / Т. М. Бялкина // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2010. № 1. С. 8-16.

124. Бялкина Т.М. Роль науки муниципального права в реализации прав граждан на местное самоуправление / Т. М. Бялкина // Омбудсмен: государство и защита прав человека. 2012. № 1. С. 22-25.

125. Бялкина Т.М. Соотношение представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении: теория и практика / Т. М. Бялкина //

Вестник ВГУ. Серия: Право. 2010. № 2. С. 10-18.

126. Бялкина Т.М. Территориальное общественное самоуправление в системе форм муниципальной демократии / Т. М. Бялкина // Местное право. № 2011. № 4. С. 45-48.

127. Васильев С.А. Место института территориального общественного самоуправления в российской правовой системе / С.А. Васильев // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 12. С. 28-30.

128. Васильев В.И. Пропорциональная или мажоритарная? / В. Васильев // Муниципальное право. 2011. С. 37-40.

129. Воробьева О.А. Муниципально – правовая ответственность как вид юридической ответственности / О. А. Воробьева // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2. С. 6-8.

130. Газизова Л. И., Фролова И. В. Муниципальная власть современного Башкортостана в зеркале социологии / И.В. Фролова, Л.И. Газизова // Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие: Материалы IV Очередного Всероссийского социологического конгресса. М.: 2012. С. 6567-6573.

131. Гасумова С. Мониторинг соответствия Интернет–ресурсов органов местного самоуправления законодательству Российской Федерации (на примере Пермского края) / С. Гасумова // Власть. 2012. №1. С. 55-60.

132. Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне / И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 44-47.

133. Гулина В. В. Роль местного самоуправления в развитии основ демократии / В. В. Гулина // Вестник Поморского университета Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2009. № 5. С. 107-111.

134. Джагарян А.А. Муниципально – правовые (коммунитарные) обязанности личности: проблемы институционализации / А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 61-63.

135. Дементьева О. А. О регламентации института публичных слушаний

в муниципальных образованиях / О. А. Дементьева // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 41-53.

136. Захаров А.А. Пределы ограничений права местных сообществ на самоуправление / А.А. Захаров // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 179-184.

137. Зинченко Г. П. Децентрализация муниципального управления / Г. П. Зинченко // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 55-58.

138. Зуева Ю. А. Эволюция функций местного самоуправления как института народовластия в современной России / Ю. А. Зуева // Юристы–Правоведь. 2007. № 5. С. 76-81.

139. Иванова К. Н. Участие населения в местном самоуправлении как способ повышения социальной ответственности граждан / К. Н. Иванова // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 1 (22). С. 29-33.

140. Игнатенко В., Петрова А., Прасковой С. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах как предмет научно–правовой экспертизы в конституционном судопроизводстве / В. Игнатенко, А. Петрова, С. Прасковой // Муниципальное право. 2011. С. 27-36.

141. Кабышев В.Т. Общественное обсуждение проектов нормативных актов в Канаде / В.Т. Кабышев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2011. № 4 (80). С. 33-38.

142. Камерон Р. Российская политика по реформированию местного самоуправления / Р. Камерон // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. №3(52). С. 143.

143. Коломытцева О. Н. Выборы и референдум в механизме общественного контроля над государством / О. Н. Коломытцева // Вестник Владимирского юридического университета. 2008. № 2 (7). С. 158-161.

144. Комарова В. В. Правовая природа ТОС: мнения, суждения, перспективы / В.В. Комарова // Местное право. 2011. № 4. С. 65-76.

145. Костюков А. Н. Муниципально – правовая политика и её

метаморфозы / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 48 – 57.

146. Кузнецов С.П. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм осуществления населением местного самоуправления / С. Кузнецов // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 18 – 20.

147. Курячая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан / М.М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 24-29.

148. Кусмарцев К.М. Генезис казачьего самоуправления / К.М. Кусмарцев // Ежегодник Перм. гос. ун–т. 2009. С. 103-111.

149. Ларионова М.А. Правовые гарантии финансовой самостоятельности муниципальных образований / М.А. Ларионова // Вестник Пермского университета. 2011. № 4 (14). С. 26-31.

150. Лисовицкий Д. А. О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления / Д. А. Лисовицкий // Ленинградский юридический журнал. Научно–теоретический и информационно–практический межрегиональный журнал. 2007. № 4 (10). С. 113-124.

151. Максимова О.И. Локальные местные сообщества как субъекты местного самоуправления: правовой и социологический аспекты / О.И. Максимова // Местное право. 2012. № 3. С. 41-46.

152. Манченко П. А. Транспарентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в российской федерации и государствах Европы / П. А. Манченко // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 28-34.

153. Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельности / И. В. Мерсиянова // СОТИС – социальные технологии, исследования. 2009. № 6. С. 55-63.

154. Новокрещенов А.В. Местное сообщество как основа местного самоуправления / А.В. Новокрещенов // Государственная власть и местное

самоуправление. 2011. № 10. С. 10-14.

155. Очеритина М.А. Понятие и типология института публичных слушаний / М.А. Очеритина // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2009. № 8. С. 466-476.

156. Пылин В.В. Готовы ли россияне осуществлять свою жизнедеятельность на современных принципах демократии? России / В.В. Пылин // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 16-20.

157. Пылин В.В. Формирование и развитие в муниципальных образованиях информационного общества одна из стратегических задач России / В.В. Пылин // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 48-50.

158. Рыжов А.А. Специфика муниципального права / А.А. Рыжов. // Государственная власть и местное самоуправление 2011. № 3. С.3-6.

159. Синцов В.Н. Конституционно–правовые аспекты местного самоуправления как формы осуществления народовластия / В.Н. Синцов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 33-36.

160. Сергеев А.А. Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления / А.А. Сергеев // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 36-38.

161. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве российской федерации / А.А. Сергеев // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2. С. 8-12.

162. Сергеев А.А. Судебная практика: законодательство муниципальной реформы / А.А. Сергеев // Российский судья. 2007. № 7. С. 5-7.

163. Сергеев Д.Б. Институт местного сообщества муниципального образования: трудный путь в современное российское право / Д.Б. Сергеев // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 119 - 124.

164. Сергеев Д.Б. Муниципальное образование как форма легитимизации местного сообщества / Д.Б. Сергеев // Академический юридический журнал. 2011. № 2 (44). С. 4-10.

165. Сергеев Д.Б. Первичная легитимизация местного сообщества вне и

в рамках муниципального образования: генетический и креационный аспекты / Д.Б. Сергеев // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 21 - 28.

166. Сковрон Н.Л. Организация населения для осуществления местного самоуправления / Н. Л. Сковрон // Местное право. 2012. № 2. С. 17-20.

167. Солдатов С. А. Изменение правового статуса населения муниципального образования как условие реальности муниципально – правовой ответственности / С. А. Солдатов // Общество и право. 2011. № 4. С. 300-303.

168. Соловьёв С.Г. Концепция совершенствования модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении МСУ / С. Г. Соловьёв // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 61-64.

169. Тимофеев Н.С. Пятое колесо как движущая сила российской государственности / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 24-28.

170. Тощенко Ж. Т. Цыбиков Т. Г. Развитие демократии и становление местного самоуправления в России: (1990–е годы) / Ж. Т. Тощенко Т. Г. Цыбиков // Социологические исследования. 2003. № 8. С. 36-51.

171. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество / А.А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 6-10.

172. Усманова Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности / Р.М. Усманова // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 5-7.

173. Фасеев И.Ф. Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления / И.Ф. Фасеев // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 15-23.

174. Фроленков Ю.О. Конституционно–правовой статус населения как субъекта местного самоуправления: понятие и основное содержание / Ю.О. Фроленков // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 20-29.

175. Холопов В.А. Актуальные тенденции модернизации института муниципальных выборов в Российской Федерации / В. А. Холопов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2. С. 25 - 27.

176. Холопов В.А. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления как фактор модернизации муниципального управления в Российской Федерации/ В. А. Холопов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4. С. 8 - 14.

177. Цгоев Т.В. Возможности функционирования института отзыва депутата выборного органа публичной власти в условиях пропорциональной избирательной системы / Т.В. Цгоев // Конституция и конституционная законность. Материалы V-й Северо-Кавказской региональной научно-практической конференции. – Владикавказ: Изд-во Владикавказ. ин-та управления, 2008. С. 56-69.

178. Щепачев В. А. Теоретические дискуссии и практика становления местного самоуправления (правовой аспект) / В. А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 54 - 59.

179. Щепачев В.А. Ответственность органов местного самоуправления перед населением муниципального образования / В. А. Щепачев // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 13-16.

180. Шпигунова Ю. Местное сообщество как источник власти в муниципальном образовании / Ю. Шпигунова // Государственная служба. 2010. № 4. С. 116-118.

181. Шугрина Е.С. Вопросы, выносимые на местные референдумы в материалах судебной практики / Е. С. Шугрина // Городское Управление. 2010. № 4. С. 85-92.

182. Шугрина Е.С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? / Е. С. Шугрина // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 2-5.

183. Шудра О.В. Местный референдум: организационно-правовые требования / О.В. Шудра // Регион как субъект политики и общественных

отношений. М., 2000. С. 143 -155.

184. Юрасов И. Территориальное общественное самоуправление в регионах России: социальные основы / И. Юрасов // Проблемы теории и практики местного самоуправления. 2012. № 2. С. 28-35.

Диссертации, авторефераты диссертаций

185. Абагаева Ю. В. Товарищество собственников жилья в системе местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Ю. В. Абагаева. М., 2010. 28 с.

186. Алешкин А. В. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления: автореф. дис... канд. юрид. наук. / А. В. Алешкин. Москва, 2011. 25 с.

187. Беспалова М.П. Конституционно–правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: дисс.... канд. юрид. наук / М.П. Беспалова. Пенза, 2010. 200 с.

188. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление: конституционные вопросы: дис. ... докт. юр. наук / А.Р. Еремин. Саратов, 2003. 414 с.

189. Зитева И. Ю. Конституционное право граждан на местный референдум в Российской Федерации: автореф. дис. кан. юр. наук / И. Ю. Зитева. Москва, 2009. 23 с.

190. Иванцова Г. А. Теоретико–правовые проблемы развития местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юр. наук / Г. А. Иванцова. Уфа, 2000. 24 с.

191. Комарова В. В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации: автореф. дис. кан. юр. наук / В. В. Комарова М., 1995. 22 с.

192. Лермонтов Ю. М. Конституционно правовая институционализация муниципальной демократии в современной России: дис. ... канд. юр. наук / Ю. М. Лермонтов. Москва, 2009. 187 с.

193. Маркарян Г. Г. Территориальное общественное самоуправление как институт муниципального права: автореф. дис... канд. юр. наук / Г. Г. Маркарян. Волгоград, 2005. 16 с.
194. Мелехина И. И. Местное сообщество: Теоретико – правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юр. наук. / И. И. Мелехина. Краснодар, 2003. 27 с.
195. Никитенко М. Н. Конституционно–правовые основы местного референдума в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юр. наук / М. Н. Никитенко. М., 2009, 26 с.
196. Нифанов А.Н. Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления: автореф. дис. канд. юр. наук / А.Н. Нифанов. Ростов-на-Дону, 2003. - 28 с.
197. Новоселов А.А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства европейских стран» : автореф. дис. .. докт. полит. наук. / А.А. Новоселов. Нижний Новгород, 2006. 24 с.
198. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики): дис. ... док. юрид. наук / Л.А. Нудненко. Москва, 2001. 287 с.
199. Очеретина М.А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. / М.А. Очеретина. Екатеринбург, 2009. 27 с.
200. Раздьяконова Е. В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально правового регулирования в городских округах: автореф. дис. .. канд. юр. наук. / Е. В. Раздьяконова. Челябинск, 2010. 27 с.
201. Солдатов С. А. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством: автореф. дис. ... канд. юр. наук / С. А. Солдатов. Ставрополь, 2012 . 25 с.
202. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории

муниципального права и практике местного самоуправления: дис. ... док. юрид. наук / Н.Н. Черногор. М., 2007. 457 с.

203. Шугрина Е.С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: дис. ... док. юрид. наук / Е.С. Шугрина. Москва, 2008. 448 с.

Публикации в газетах и сети Интернет.

204. Аналитический доклад «О ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в субъектах Российской Федерации» // Электронный ресурс: Электронный ресурс: URL: http://www.govvrn.ru/wps/portal/AVO/wcmContent?WCM_QUERY=/voronezh/avo/main/local+government/effect/effect1/doc050520121549&presentationtemplate=vrnOneDocumentPt (дата обращения: 10 сентября 2012 г.).

205. Аналитическая информация о результатах контрольных мероприятий, проведенных Министерством образования и науки Мурманской области в 2009 году в муниципальных органах управления образованием за исполнением законодательства Мурманской области при расходовании средств, полученных из бюджета области в виде субвенций и субсидий С. 3–5 // Электронный ресурс: URL: http://edu.gov-murman.ru/monitoring/files/stat-20100413_1840.pdf (дата обращения 14.06.2013 г.).

206. Аналитический отчет «Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем» // Электронный ресурс: URL: http://www.vsmsinfo.ru/files/anali_otchet.doc (дата обращения 12 марта 2013 г.).

207. Бондарь В.Н. Регулирование федеральным законодательством деятельности ТОС // Электронный ресурс: URL: http://www.up.mos.ru/tsg/11a/11%E0_0/2002mu.htm. doc (дата обращения 12 марта 2013 г.).

208. В Воронеже выборы мэра могут пройти в два тура // Электронный

ресурс: URL: <http://www.moe-online.ru/news/view/258269.html> (дата обращения 12.06.2013 г.)

209. В Воронежской области усилят информационную открытость деятельности органов власти. // Коммуна. Информационный портал Центрального-Черноземья. // Электронный ресурс: URL: <http://www.communa.ru/news/detail.php?ID=65286&print=Y> (дата обращения 15.05.2013).

210. В Воронежской ОУНБ имени И.С. Никитина пройдет информационная акция «Твоя позиция – твой выбор» // Электронный ресурс: URL: <http://www.communa.ru/news/detail.php?ID=68279> (дата обращения 07.12.2013г.).

211. Власть это Мы — движение ТОС набирает обороты. // Электронный ресурс: URL: <http://www.toscentral.ru/news/index.php?ID=184> (дата обращения 15 мая 2013 г.).

212. Воронежская Атомная станция теплоснабжения. // Электронный ресурс: URL: <http://www.svoboda.org/content/transcript/24197759.html> (дата обращения 15.06.2013г.).

213. Воронежцы хотят не только выбирать, но и снимать с должностей мэра и губернатора / Электронный ресурс: URL: <http://vybor-naroda.org/stovyborah/29861-voronezhcy-hotyat-ne-tolko-vybirat-no-i-snimat-s-dolzhnostey-mera-i-gubernatora.html> (дата обращения 10.06.2013 г.).

214. Встреча с участниками Всероссийского Съезда муниципальных образований // Электронная газета Местное самоуправление. 2013. 11 октяб. № 10 (279). С. 4-19.

215. Гамов А. А. Причины низкой электоральной активности молодёжи и пути их разрешения // Электронный ресурс: URL: http://all-russia-sc.ru/netcat_files/File/Part10.pdf (дата обращения 28 августа 2013 г.).

216. Гельман В. Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления. // URL:http: <http://www.ru-90.ru/node/614> (дата обращения 14.12.2012).

217. Головин В.А. Может ли местное самоуправление быть партийным? // Электронный ресурс: URL: <http://www.krivoe-zerkalo.ru/node/9035> (дата обращения 12.06.2013 г.).

218. Горбачева Н., Перминов И. Власти региона припугнули местное самоуправление введением внешнего управления // Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru/2008/04/24/reg-ural/municipalitetu.html> (дата обращения 14.06.2013 г.)

219. Городецкая Н. Выборы мэров станут обязательными // Коммерсантъ. 17 авг. 2012.

220. Заключение от 6 марта 2012 года по результатам проведения публичных слушаний по проекту планировки части территории функциональной зоны № 7 района Раменки (часть территории объекта природного комплекса № 121–ЗАО «Парк (проектный) на новой территории МГУ им. М.В. Ломоносова по адресу: 2-я ул. Раменки, вл. 10 // На западе Москвы Раменки 2012. № 3 (24).

221. Игнатова О. В. Москве могут ввести штраф за нарушения при проведении публичных слушаний // Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru/2013/02/01/shtraf-site-anons.html> (дата обращения 10.05.2013).

222. Исследование ВСМС «Реальное состояние бюджетной обеспеченности муниципальных образований и предложения по улучшению финансовой обеспеченности полномочий органов местного самоуправления» // Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/file.xp?idb=2605908&fn=%C2%D1%C%C%D1.pdf&size=845469> (дата обращения 27.08.2013).

223. Кидяев В.Б. «Наш базовый закон о местном самоуправлении нужно совершенствовать» // Электронный ресурс: URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124049049053052.html> (дата обращения 15.06.2013г.).

224. Курсы повышения квалификации муниципальных служащих // Электронный ресурс: URL: <http://voronej.bezformata.ru/listnews/povisheniya-kvalifikacii-munitcipaln ih/10736555/> (дата обращения 15 мая 2013).

225. Материалы Заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации от 31.01.2013 // Электронный ресурс: URL: <http://state.kremlin.ru/council/9/news/17397> (дата обращения 12.01.2014).

226. Материалы Всероссийского Совета местного самоуправления по теме «Гражданская активность (инициатива) и общественный контроль на местном уровне» // Электронный ресурс: URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/grazhdanskaya-aktivnost-initsiativa-i-obshchestvennyj-kontrol-na-mestnom-urovne> (дата обращения 13.02.2014).

227. Материалы пресс-конференции Владимира Путина по итогам 2013 года // Электронный ресурс: URL: <http://www.rg.ru/2013/12/19/prezident-site-anons.html> (дата обращения 23.02.2014 г.).

228. На публичных слушаниях в Барнауле слушать никого не стали? // Электронный ресурс: URL: <http://www.kp.by/daily/24581/751456/> (дата обращения 08.09.2013 г.)

229. Некоторые результаты социологического исследования общественного мнения по теме: «Население и местное самоуправление» (социологический опрос проводился в г. Уфа.) // Электронный ресурс: URL:<http://ufacity.info/document/analytics/122438.html> (дата обращения: 30.01.2013).

230. Нужна ли воронежцам демократия? Является ли Россия демократическим государством? // Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 2012. 09 (177).

231. Общественная палата РФ предлагает реформировать институт отзыва региональных и муниципальных депутатов // Электронный ресурс: URL: <http://www.garant.ru/news/502080/> (дата обращения 10.10.2013 г.).

232. Общественный совет по вопросам жилищно-коммунального хозяйства города Владивосток // Электронный ресурс: URL: http://www.vlc.ru/life_city/housing/owner_help/the-public-council-on-the-issues-of-housing-and-communal-services-/ (дата обращения 11.10.2013 г.).

233. Общий результат выборов депутатов Воронежской городской Думы третьего созыва (Решение от 19 марта 2010 №84) // Электронный ресурс: <http://gorizbirkom.vrn.ru/2935.html> (дата обращения 04.12.2011 г.)

234. Одни считают, что результаты выборов отражают мнение народа. другие считают, что результаты выборов не отражают мнение народа. с какой точкой зрения – с первой или второй – вы согласны? // Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. № 2010. 02 (146).

235. Открытое письмо глав поселений к губернатору Челябинской области М.В. Юревичу // Электронный ресурс: URL: <http://podoprigora74.livejournal.com/196893.html> (дата обращения: 07.09.2012).

236. Петров В. Демократия растет снизу вверх // Рос. газета. 2013. 18 окт. № 235 (6211).

237. Правительство Москвы намерено включать граждан в систему управления городом // Электронный ресурс: URL: <http://www.garant.ru/news/420758/> (дата обращения 31.08.2–13).

238. По данным официального портала Территориальное общественное самоуправление Волгоградской области // Электронный ресурс: URL: http://tosvo.volganet.ru/folder_1/folder_5/ (дата обращения 20 мая 2013 г.).

239. По данным сайта Государственной думы Российской Федерации. // Электронный ресурс: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=133727-6&02> (дата обращения: 10 сентября 2012 г.).

240. По данным сайта Дума города Мегиона // Электронный ресурс: URL: <http://www.dumamegion.ru/laws/resheniya/detail.php?ID=3653> (дата обращения 14.09.2013).

241. По данным сайта Европейский клуб экспертов МСУ // Электронный ресурс: URL: <http://ost-euro.ru/info/razrabotka-koncepcii-razvitija-msu-v-rossii-267.html> (дата обращения 14.10.2013).

242. По данным сайта Избирательной комиссии городского округа город Воронеж // Электронный ресурс: URL: <http://gorizbirkom.vrn.ru/3062.html> (дата обращения 14.10.2013 года).

243. По данным сайта Комитет гражданских инициатив // Электронный ресурс: URL: <http://komitetgi.ru/projects/500/#BSHGS> (дата обращения 15.02.2014).

244. По данным сайта Общественный портал Воронежской области // Электронный ресурс: URL: <http://www.opvo.ru/structure/areas/> (дата обращения 11.10.2013 г).

245. По данным сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Воронежской области // Электронный ресурс: URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst20/DBInet.cgi> (дата обращения 10.09.2012 г).

246. По данным сайта Правительства Архангельской области // Электронный ресурс: URL: <http://www.dvinaland.ru/prcenter/release/32986/> (дата обращения 15.10.2013).

247. По данным сайта Президента России // Электронный ресурс: URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/19287#sel=3:2,3:21> (дата обращения 14.10.2013 г.).

248. По данным сайта Центр поддержки общественных инициатив // Электронный ресурс: URL: <http://www.angarsk-crms.ru> (дата обращения 14.10.2013 года).

249. По данным сайта www.government.ru // Электронный ресурс: URL: <http://government.ru/info/8715> (дата обращения 19.02.2014).

250. По данным сайта www.vybory.izbirkom.ru // Электронный ресурс: URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения 15.08.2013 года).

251. Проект по поддержке местных инициатив в Кировской области // Электронный ресурс: URL <http://www.socialkirov.ru/project/> (дата обращения 14.06.2013 г.).

252. Попытки проведения в России референдумов Сайт Greenpeace // Электронный ресурс: URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/reports/78932/> (дата обращения 15.06.2013г.).

253. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.

254. Публичные слушания. Родная НИВА 02.11.2012 // Электронный ресурс: URL http://www.luhniva.ru/news/487/n487_2015.html (дата обращения 20.09.2013 г.).

255. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ 2012. 6 февр.

256. Рекомендации межрегионального семинара–совещания Общероссийской общественной организации «Всероссийской Совет местного самоуправления» на тему: «О развитии местного самоуправления в России: проблемы и пути решения». // Электронный ресурс: URL: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/2535-rekomendatsii-mezhregionalnogo-seminara-soveshchaniya-obshcherossijskoj-obshchestvennoj-organizatsii-vse-rossijskoj-sovet-mestnogo-samoupravleniya-na-temu-o-razvitii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-problemy-i-puti-resheniya> (дата обращения: 10 сентября 2012 г.).

257. Реформа МСУ пойдет через Волгоград // Электронный ресурс: URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2385451> (дата обращения 23.02.2014 г.).

258. Семьдесят инициатив ЮБАО. М., 2011. 63 с.

259. Специальный доклад «О возможности реализации населением Алтайского края права на осуществление местного самоуправления» // Электронный ресурс: URL: <http://www.ombudsman.kaluga.ru/library/?content=item&item=126&folder=142> (дата обращения 23.02.2014 г.).

260. Стенограмма Федерального совещания в Саратове по вопросу социального развития села 5 сентября 2012 г. // Местное самоуправление от 10 сентября 2012 г. № 34. С. 10-12.

261. Тимченко В.С. «Без развитого местного самоуправления у российской демократии нет перспектив» [интервью] / беседовала А. Козырева // Финансовый контроль. 2012. № 9 (130).

262. Усманова Р.М. Выражение публичных интересов отдельных групп населения в муниципальном праве ЕврАзЮж № 5 (48) 2012 // Электронный ресурс: URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=3108:2012-06-14-07-20-08&catid=155:2010-08-18-06-38-19&Itemid=196 (дата обращения 10.12.2012 г.).

263. Участие граждан в местном самоуправлении в странах Восточного Партнерства: сравнительный анализ // Электронный ресурс: URL: <http://eurobelarus.info/news/world/2012/12/18/uchastie-grazhdan-v-mestnom-samupravlenii-v-stranah-vostochnogo-partnerstva.html> (дата обращения 15.02.2014).

264. Хамраев В. Муниципальную власть хотят оставить беспартийной // Комерсантъ. 2011. 6 июня.

265. Харченко Е. На птичьих правах без регистрации // Электронный ресурс: URL: <http://www.vdmst.ru /22-11-2007/7723> (дата обращения 20.02.2014).

266. Шлеппер Е.И. О признании неправомочным схода граждан, признании его решения незаконным и не подлежащем исполнению // Электронный ресурс: URL: <http://actoscope.com/pfo/samarskob1/sizransky-sam/gr/1/o-priznanii-nepravomochny-m-sho121020-12-4954934/> (дата обращения 19.09.2013 г.).

267. Шлыкова А. В Волгограде может появиться дума из общественников // Электронный ресурс: URL: <http://vpravda.ru/News/Society/15145> (дата обращения 12.02.2014).

268. Эмпирическое исследование Всероссийского Совета местного самоуправления «Взаимодействие власти и общества на местном уровне» (при участии Высшей школы экономики) // Электронный ресурс: URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/interesnye-proekty/2730-vsms-emirheskoe-issledovanie-vzaimodejstvie-vlasti-i-obshchestva-na-mestnom-urovne> (дата обращения: 10 сентября 2012 г.).

269. Явка на местных выборах на Ставрополье была значительно ниже, чем на президентских // Электронный ресурс: URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/214175/> (дата обращения 05.12.2013г.).

Сравнительная таблица
«Развитие форм непосредственной муниципальной демократии в России»

Формы непосредственной муниципальной демократии	Закон Российской Федерации 6 июля 1991 года № 1550-1	Закон 28 августа 1995 года № 154-ФЗ	Закон Российской Федерации 06 октября 2003 № 131-ФЗ
Местный референдум	Включен в систему территориального общественного самоуправления (статья 80)	Включен в специальную главу Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления (статья 22)	Отнесен к формам непосредственного осуществления населением МСУ, более подробно, по сравнению с Законом № 154-ФЗ урегулирован порядок проведения
Муниципальные выборы	Предусмотрены выборы главы местной администрации (статья 30 Закона)	Включены в специальную главу Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления (статья 23) избираются депутаты, членов выборного органа МСУ, выборных должностных лиц МСУ	Отнесен к формам непосредственного осуществления населением МСУ, на муниципальных выборах избираются депутаты, членов выборного органа МСУ, выборных должностных лиц МСУ

<p>Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа МСУ выборного должностного лица МСУ, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования</p>	<p>Не было предусмотрено</p>	<p>Мнение население учитывалось, порядок определялся законами субъектов (статья 13)</p>	<p>Отнесено к формам непосредственного осуществления населением МСУ, нормы содержатся в специальной статье (24)</p>
<p>Сход граждан</p>	<p>Включен в систему территориального общественного самоуправления (статья 80)</p>	<p>Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, устанавливался уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (статья 24)</p>	<p>Рассматривается в двух аспектах: во-первых, в качестве института непосредственной демократии, а во-вторых, в качестве института, осуществляющего полномочия представительного органа (ст. 25)</p>
<p>Правотворческая инициатива граждан</p>	<p>Не была предусмотрена</p>	<p>Народная правотворческая инициатива Статья 25</p>	<p>Отнесена к формам участия населения в осуществлении МСУ. Более подробно, по сравнению с Законом № 154-ФЗ урегулирован порядок осуществления</p>
<p>Территориальное общественное самоуправление</p>	<p>Система территориального общественного самоуправления населения включала общины</p>	<p>Включено в специальную главу Формы прямого волеизъявления граждан и другие</p>	<p>Отнесено к формам участия населения в осуществлении МСУ. Более подробно,</p>

	собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии; органы территориального общественного самоуправления населения, а также иные органы самоуправления населения по месту жительства.	формы осуществления местного самоуправления (статья 22)	по сравнению с Законом № 154-ФЗ урегулирован порядок осуществления
Публичные слушания	Не были предусмотрены	Не были предусмотрены	Отнесены к формам участия населения в осуществлении МСУ. Более подробно, по сравнению с Законом № 154-ФЗ урегулирован порядок осуществления
Собрания и конференции граждан	Включен в систему территориального общественного самоуправления (статья 80) Созывались местными Советами и органами территориального общественного самоуправления населения по мере необходимости (статья 81)	Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, устанавливался уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (статья 24) Конференции не были предусмотрены	Отнесены к формам участия населения в осуществлении МСУ. Нормы о собраниях и конференциях содержатся в разных статьях закона (29 и 30 соответственно)
Опрос граждан	Не был предусмотрен	Не был предусмотрен	Отнесен к формам участия

			населения в осуществлении МСУ (статья 31).
Обращения граждан в органы местного самоуправления	Не были предусмотрено	Предусмотрены статья 26	Отнесены к формам участия населения в осуществлении МСУ (статья 32)

Таблица составлена на основе анализа Закона РСФСР от 6 июля 1991 г № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».