

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов - 2014

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

**Научный
руководитель:**

доктор юридических наук, доцент
Бялкина Татьяна Михайловна

**Официальные
оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВПО
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Шугрина Екатерина Сергеевна

Ведущая организация:

кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВПО «Московский государственный
университет имени М.В.Ломоносова»
Баженова Ольга Ивановна
**Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Омский
государственный университет им. Ф.М.
Достоевского»
(Юридический факультет)**

Защита состоится «___» _____ 2014 г. в _____ на заседании
Диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская
государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов,
ул. Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте
<http://www.ssla.ru> ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая
академия».

Автореферат разослан «___» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

В. В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

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

муниципальных образованиях. Именно на эти цели и направлена проводимая в последние годы муниципальная реформа, в рамках которой существенное 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 поддержать 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

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

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 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 демократии местного самоуправления, которые рассматриваются в трудах С.А. Авакьяна, Н.С.Бондаря, А.В. Иванченко, О.Е. Кутафина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, Л.А. Нудненко и других авторов.

На создание авторской концепции по исследуемой тематике повлияли научные работы 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 самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 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 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, которые затрагивают вопросы непосредственной демократии местного самоуправления, в том числе роли населения как основного субъекта местного самоуправления, опубликованные 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-летнему 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, раскрыта степень ее научной разработанности, определены объект и предмет, сформулированы цель и задачи, дана характеристика методологической базы исследования, указаны теоретическая, правовая, эмпирическая основы, представлена научная новизна диссертации, основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость исследования, приведена информация об апробации работы, обозначена структура диссертации.

В первой главе – **«Местное самоуправление как сущностный признак демократического государства: общетеоретические аспекты»** раскрываются демократические характеристики местного самоуправления и особенности их правового закрепления и воплощения в Российской Федерации.

В первом параграфе «Понятие и сущность муниципальной демократии» отмечается, что местное самоуправление по праву является одним из важнейших институтов демократической формы государственного устройства, который дает возможность местным сообществам самостоятельно и под свою ответственность решать круг вопросов, касающихся интересов членов данного сообщества. Защита и укрепление местного самоуправления являются необходимым условием построения государства, основанного на принципах демократии и децентрализации власти.

Автор делает вывод, о том, что 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.

Реально действующим местное самоуправление как форма народовластия становится только тогда, когда отдельные его органы и должностные лица, во-первых, 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. Делается вывод о том, что в настоящее время говорить об эффективности и функциональности местного самоуправления как формы народовластия в Российской Федерации преждевременно.

Во втором параграфе рассматриваются «Особенности муниципальной демократии в России на современном этапе ее развития».

Одной из главных особенностей 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.

Автор выявляет и анализирует факторы, сдерживающие развитие демократического потенциала местного самоуправления. Делается вывод о том, что все факторы (ограничение организационной, компетенционной и

финансовой самостоятельности, неэффективная деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц, низкая активность граждан), препятствующие становлению местного самоуправления как истинно демократического института, взаимосвязаны и взаимообусловлены.

В третьем параграфе «Непосредственная и представительная демократия в местном самоуправлении: соотношение и тенденции развития» исследуется сочетание форм муниципальной демократии России с начала 90 –х гг. XX в., а также выявляются преимущества и недостатки непосредственной и представительной муниципальной демократии. Отмечается, что на современном этапе развития Российского государства соотношение (сочетание) представительной и непосредственной демократии является трудным и противоречивым. До настоящего времени существовала и продолжает существовать проблема оптимальной сбалансированности институтов прямой и представительной муниципальной демократии, что, в конечном счете, влияет на эффективное распределение властных полномочий. Делается вывод о том, что 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.

Автор полагает, что в настоящее время в небольших муниципальных образованиях необходимо более активно развивать формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в то время как в крупных муниципальных образованиях целесообразнее стимулировать развитие форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Глава вторая **«Население муниципального образования — основной субъект местного самоуправления»** посвящена рассмотрению населения в качестве субъекта, осуществляющего муниципальную власть.

В первом параграфе «Концептуальные основы признания населения основным субъектом местного самоуправления» проводится детальный

системно-структурный анализ содержания понятия «население», а также отграничение его от смежных понятий.

Делается вывод о том, что термин «население муниципального образования» используется в двух значениях: либо для обозначения всех жителей, находящихся на территории муниципального образования, либо для обозначения граждан, имеющих право на осуществление местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования.

Диссертант анализирует позиции современных исследователей относительно института местного сообщества, его содержания и места в категориальном аппарате науки муниципального права, автор выделяет постоянные и наиболее существенные признаки местного сообщества как основного компонента местного самоуправления. В параграфе раскрывается содержание каждого из признаков местного сообщества.

Формулируется авторское понятие местного сообщества, под которым понимается определенная социальная группа, состоящая из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующаяся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания, наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющая муниципальную власть.

Во втором параграфе «Полномочия населения по непосредственному осуществлению местного самоуправления» отмечается, что полномочия населения можно рассматривать в объективном смысле как принадлежность муниципальной власти населению, как право, предоставленное населению как субъекту публично-правовых отношений. Учитывая тот факт, что местное самоуправление является обязательным и единственным институтом местной публичной власти в Российской Федерации, в субъективном смысле полномочия населения по осуществлению местного самоуправления — это конкретные права (возможности) и обязанности населения муниципального образования по реализации определенной деятельности (формированию

органов местного самоуправления, проведению референдума, схода и др.), а также по осуществлению контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, привлечению их к ответственности в случае неэффективного исполнения предоставленных им полномочий.

Автор выделяет следующие полномочия 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.

В параграфе подробно рассматривается содержание каждого из указанных полномочий.

Утверждается, что 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.

Обосновывается необходимость возложения на органы местного самоуправления муниципального образования полномочий по контролю за исполнением решения, принятого на местном референдуме.

Отмечается, что именно в вопросах изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования должно существовать явное сочетание представительной и непосредственной демократии. В связи с этим, 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, но и соответствовать интересам всего местного сообщества.

Автор поддерживает предложение о возможности проведения схода граждан при большем количестве жителей, обладающих избирательным правом (от 100 до 300 человек), чем это предусмотрено в законе.

Доказывается необходимость нормативного закрепления контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления, для этого предлагается дополнить соответствующей нормой статью 77 Закона об общих принципах местного самоуправления. Помимо этого, отмечается, что одним из перспективных направлений контроля населения за деятельностью представительных органов может быть общественная экспертиза принимаемых представительным органом муниципального образования муниципальных правовых актов.

Действующее законодательство не предусматривает ответственности органов местного самоуправления перед населением (кроме главы муниципального образования), что можно отнести к его недостаткам. Автор обосновывает необходимость наделения населения муниципального образования правом на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку и предлагает внесение соответствующих изменений в Закон об общих принципах организации местного самоуправления.

В третьем параграфе «Ответственность населения при осуществлении местного самоуправления» отмечается, что признание населения субъектом местного самоуправления позволяет говорить об его

ответственности. 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). Из этого следует вывод о том, что ответственность населения при осуществлении местного самоуправления относится к позитивной (добровольной) юридической ответственности.

По мнению автора, население муниципального образования будет осознавать свою ответственность за местное самоуправление лишь в том случае, если жители почувствуют, во-первых, эффективность деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц, перестав воспринимать их в качестве низового уровня государственной власти, а во-вторых, смогут убедиться в том, что деятельное участие местного сообщества в решении вопросов местного значения оказывает непосредственное влияние на преобразования в социальной, экономической и культурной сферах.

Третья глава **«Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: правовые основы и направления модернизации»** посвящена анализу проблем и путей их решения в практической реализации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В первом параграфе «Правовые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и практика их реализации» анализируются положения федерального и местного нормотворчества по вопросам реализации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, отмечаются имеющиеся недостатки правового регулирования и проблемы практической реализации данных вопросов.

Автор обосновывает необходимость стимулирования органов местного самоуправления к развитию институтов территориального общественного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании, в связи с

этим предлагает 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).

Делается авторский вывод о том, что некоторые законы субъектов Российской Федерации необоснованно сужают список мест, где граждане могли бы реализовывать такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как собрания и конференции, и аргументируется мнение, что институт публичных слушаний должен более активно развиваться в городских округах, а также в крупных муниципальных образованиях. Что же касается небольших по численности муниципальных образований (сельских поселений), то все возникающие вопросы вполне возможно решать на собраниях и сходах граждан. Автор анализирует большое количество нарушений, связанных с порядком проведения публичных слушаний, и предлагает для их предотвращения в каждом субъекте Российской Федерации закрепить административную ответственность за нарушение порядка проведения публичных слушаний.

Обосновывается также необходимость в целях повышения значимости общественного мнения закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ 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.

Отмечается недопустимость ограничения права граждан на правотворческую инициативу нормативными правовыми актами муниципальных образований, в связи с этим представляется необходимым

привести все муниципальные правовые акты в соответствие со статьей 26 указанного Закона, согласно которой граждане могут предлагать как проект нормативного, так и индивидуального акта.

Делается вывод о том, что в настоящее время перед законодателем 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 самоуправления.

Во втором параграфе «Модернизация организационно-правовых форм и направлений участия населения в осуществлении местного самоуправления» рассматриваются возможные варианты совершенствования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Отмечается, что совершенствование консультативных форм местной демократии 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 государственной политики в области местного самоуправления.

Отмечается, что сегодня государственным и местным органам необходимо более активно развивать информационные технологии в местном самоуправлении. Автор делает вывод о том, что развитие информационно – телекоммуникационных связей будет способствовать дальнейшему развитию инициативных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Предлагается 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 могут быть действенные меры, а именно: создание разнообразных общественных советов при органах местного самоуправления, создание независимых общественных советов в муниципальном образовании, проведение общественных форумов, дальнейшее развитие территориального общественного самоуправления, в том числе институтов уличных и домовых комитетов, поддержка социальных проектов, разрабатываемых и реализуемых местным сообществом. При этом особое внимание необходимо уделять развитию общественного контроля в местном самоуправлении, ведь именно общественный контроль сможет подкрепить закрепленные на уровне законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике формы непосредственной муниципальной демократии.

Отмечается, что одним из главных способов по укреплению местного самоуправления и развитию его демократической сущности должно стать обновление государственной политики в области местного самоуправления, в связи с этим обосновывается необходимость выработки нового федерального нормативного правового акта об основах государственной политики в области местного самоуправления. Считаем целесообразным закрепление Концепции государственной политики в области местного самоуправления путем издания Указа Президента Российской Федерации. В данном правовом акте один из разделов должен содержать конкретный перечень мероприятий по развитию муниципальной демократии в России.

В заключении подводятся наиболее важные общие итоги проведенного исследования и формулируются предложения по совершенствованию теоретической концепции и практики применения форм непосредственной демократии в местном самоуправлении.

В приложении содержится разработанная автором на основе анализа законодательства о местном самоуправлении с 1991 год – по настоящее

время сравнительная таблица «Развитие форм непосредственной муниципальной демократии в России».

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

***Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых
журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования
и науки РФ:***

1. Крамаренко С.В. Формы муниципальной демократии и особенности их реализации в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право, Воронеж: Издательство Воронеж. гос. ун-та, 2011. № 2. С. 85 – 90. (0,4 пл.).

2. Крамаренко С.В. Местное сообщество как научно-теоретическая и правовая категория // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право, Воронеж: Издательство Воронеж. гос. ун-та, № 2. 2012. С. 110-117. (0,7 пл.).

3. Крамаренко С.В. Проблемы развития территориального общественного самоуправления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право, Воронеж: Издательство Воронеж. гос. ун-та, 2013. № 2. С. 130-140. (0,7 п. л.).

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

4. Крамаренко С.В. Развитие непосредственной и представительной демократии в современной России // Городское Управление, Обнинск: Издательство Института муниципального управления, 2011. № 11. С. 84-87. (0,4 пл.).

5. *Крамаренко С.В.* Проблемы взаимодействия муниципального и общественного контроля // Муниципальный контроль Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012) / под ред. Т.М. Бялкиной; Воронежский государственный университет, Воронеж: Издательство Воронеж. гос. ун-та, 2012. С. 157-167. (0,6 пл.).

6. *Крамаренко С.В.* Особенности муниципальной демократии и проблемы ее модернизации на современном этапе развития России // Юрид. зап., Воронеж: Издательство Воронеж. гос. ун-та, 2012. № 2 (25). С. 139-144. (0,5 пл.).

7. *Крамаренко С.В.* Полномочия населения по осуществлению местного самоуправления // Интеграция науки и практики: проблемы и перспективы развития. Сборник научных работ по материалам всероссийской научно-практической конференции с международным участием / Старооскольский филиал ФГБОУ ВПО «ВГУ»; ред. кол.: Юрина Н.В., Рудаков А.В., Чеканцева Ю.В., г. Старый Оскол: ООО ИПК «Кириллица», 2013. С. 310-13. (0,4 пл.).

8. *Крамаренко С.В.* Демократизм как основополагающее свойство местного самоуправления // Правовая наука и реформа юридического образования., Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2013. № 3 (26). С.37-43. (0,8 пл.).

9. *Крамаренко С.В.* Ответственность населения при осуществлении местного самоуправления // Актуальные вопросы гуманитарных и социально-экономических процессов. Сборник научных трудов / Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, Институт управления и технологий в АПК (Институт непрерывного профессионального образования) (выпуск третий), СПб. - Пушкин: Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, 2013. С. 209-214. (0,36 пл.).