



**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**имени М.В. ЛОМОНОСОВА**

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

**КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

Курсовая работа

**Формы взаимодействия органов местного самоуправления с населением: проблемы реализации и перспективы развития**

Студентки 2 курса, 209 группы

дневного отделения

Санниковой Виктории Сергеевны

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук,

профессор С.А. Авакьян

Дата сдачи \_\_\_\_\_

Дата защиты \_\_\_\_\_

Оценка \_\_\_\_\_

Москва, 2016 г.

## Содержание

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>2</b>
<b>ГЛАВА I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С НАСЕЛЕНИЕМ.....</b>	<b>5</b>
<b>ГЛАВА II. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>7</b>
<b>1. МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ.....</b>	<b>7</b>
<b>2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ.....</b>	<b>12</b>
<b>3. ОТЗЫВ ДЕПУТАТА, ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>14</b>
<b>4. КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ.....</b>	<b>15</b>
<b>5. СХОД ГРАЖДАН.....</b>	<b>16</b>
<b>6. ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН.....</b>	<b>18</b>
<b>7. ОПРОС ГРАЖДАН.....</b>	<b>20</b>
<b>8. ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ.....</b>	<b>21</b>
<b>9. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.....</b>	<b>22</b>
<b>10. СОБРАНИЕ (КОНФЕРЕНЦИЯ) ГРАЖДАН.....</b>	<b>24</b>
<b>11. ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>26</b>
<b>ГЛАВА III. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>32</b>
<b>ГЛАВА IV. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С НАСЕЛЕНИЕМ.....</b>	<b>41</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>46</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ.....</b>	<b>47</b>

## Введение

Местное самоуправление в Российской Федерации – часть конституционного строя общества и государства. Конституция Российской Федерации и федеральные законы, развивая положения Европейской хартии местного самоуправления, закрепили более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления. В Конституцию Российской Федерации 1993 г. включены статья 12 и глава 8 «Местное самоуправление». Согласно статье 12, местное самоуправление отделено от государственной власти и имеет систему своих отношений, которые урегулированы нормами специальных законов о местном самоуправлении, о местных референдумах, о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления и т.д. Конституционные положения стали основой для Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В основе концепции местного самоуправления в Российской Федерации лежит принцип народовластия. Народовластие, реализуемое через государственные органы на уровне Российской Федерации и ее субъектов, дополняется народовластием на уровне проживания населения - муниципальных образований. Законодательство устанавливает главенствующую роль населения в осуществлении местного самоуправления: при участии избирателей функционируют такие формы непосредственной демократии, как местный референдум, выборы органов местного самоуправления, сходы и собрания граждан и др.

Однако в реальности население перестает быть особым субъектом реализации власти на местном уровне, уступая место органам и должностным лицам местного самоуправления. Значение населения в реализации публичной власти преимущественно сводится к формированию представительного органа местного самоуправления и участию в ряде консультативных процедур, таких, как публичные слушания, собрания и т.п.

Ввиду того, что местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, соединяя при этом публичную власть с гражданским обществом, представляется чрезвычайно важным совершенствование системы реализации прав граждан на осуществление власти на данном уровне.

Целями работы являются теоретический анализ форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением, выявление проблем их реализации и поиск путей совершенствования.

Актуальность работы обусловлена тем, что на современном этапе становления демократии в России, развитие местного самоуправления является одним из перспективных направлений. Эффективное функционирование местного самоуправления, выполнение возложенных на него задач, возможно только при активном участии населения в деятельности местных органов, что предопределяет необходимость изучения форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением.

## **Глава I. Общая характеристика взаимодействия органов местного самоуправления с населением**

Возрождение и развитие местного самоуправления как особой, относительно самостоятельной системы демократической организации жизни российского общества явилось одним из важных направлений становления новой российской государственности.

Местное самоуправление является частью гражданского общества. Оно реализуется в пределах муниципальных образований и включает в себя элементы самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения. Оно обеспечивается во взаимодействии органов местного самоуправления с населением.

На местном уровне, в пределах конкретного города или района, села или поселка, люди получают возможность реального участия в решении вопросов хозяйственно-экономической, политической жизни, здесь они могут безошибочно оценить по деловым качествам своих избранников в представительные органы. Социальное содержание и ориентация на конкретную личность являются главной ценностью местного самоуправления как института демократии.

Удельный вес вопросов, решаемых в формах прямой демократии (референдумы и др.), у муниципалитетов выше, чем у органов государственной власти. Возможности прямого влияния населения на местные дела значительно шире, чем на дела региональных или тем более федеральных, государственных инстанций. Муниципальная власть - "своя", самая близкая к населению, власть. Эта близость, кроме всего прочего, заключается в тесной органической связи местного самоуправления с территориальным общественным самоуправлением, составляющим один из институтов гражданского общества.

В Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" глава, посвященная "прямой демократии" называется "Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления". Название подчеркивает различие решающего, властного участия населения в реализации местного

самоуправления и форм участия, не влекущих обязательно юридического результата. К первой группе можно отнести местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования и сход граждан. Ко второй - правотворческую инициативу граждан, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и другие формы.

Цели, в которых используются консультативные формы непосредственной демократии, могут быть различны. Среди них выделяют:

- формирование общественного мнения по обсуждаемым вопросам для последующего его доведения до сведения органа публичной власти, уполномоченного на принятие соответствующего нормативного правового акта или решения;

- информирование граждан о принимаемых органами публичной власти нормативных правовых актах, решениях, намечаемой хозяйственной и иной деятельности с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия;

- обеспечение прав населения, общественности при принятии решений о намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- содействие вовлечению граждан и их коллективов в процесс осуществления государственной власти, совершенствования законодательства, обеспечения соответствия решений, принимаемых органами государственной власти, интересам населения.

## **Глава II. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления**

### **1. Местный референдум**

Среди форм прямого волеизъявления населения при осуществлении местного самоуправления Конституция РФ в ст. 130 на первое место ставит местный референдум. Именно местный референдум является наиболее демократичным и эффективным способом решения вопросов местного значения, затрагивающих публичные интересы жителей муниципального образования.

Долгое время в России законодательно не закреплялась право на проведение местного референдума и, соответственно, не было практики местных референдумов. Впервые понятие "местный референдум" было введено в юридический оборот Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. N1550-1 "О местном самоуправлении в РСФСР".

Местный референдум есть форма непосредственного волеизъявления граждан по вопросам местного значения, осуществляемого посредством тайного голосования граждан, проживающих в границах муниципального образования и обладающих правом на участие в местном референдуме.

К вопросам местного значения ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относит все вопросы, непосредственно связанные с обеспечением жизнедеятельности населения, закрепляя за каждым типом муниципального образования свой перечень предметов ведения.

Кроме того, согласно ФЗ от 12.06. 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. Также названный закон закрепляет перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум, а именно:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о

проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов; б) о персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления; в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности; г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта РФ, муниципального образования; д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения. Данный перечень является исчерпывающим, что не позволяет вводить дополнительные ограничения на проведение местного референдума.

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования. Для осуществления волеизъявления жителей на части территории муниципального образования ФЗ №131 предусматривает такие формы непосредственной демократии, как публичные слушания, территориальное общественное самоуправление, собрания жителей, конференции по отдельным вопросам местного значения и т. п. Отличием данных форм непосредственной демократии от местного референдума является их рекомендательный характер.

Согласно ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ с инициативой проведения местного референдума могут выступать граждане Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме; избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах; совместно представительный орган муниципального образования и глава местной администрации.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, является сбор подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Важнейшим условием реализации конституционного права на участие в местном референдуме является гласность, предполагающая информирование участников местного референдума о его ходе и результатах, поэтому ФЗ №131 устанавливает, что принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Местный референдум относится к формам непосредственной демократии обязательного характера. Решение, принятое на референдуме, обладает высшей юридической силой на территории муниципального образования, не нуждается в каком-либо утверждении и обязательно для исполнения на соответствующей территории.

В обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления входит обеспечение исполнения решения, принятого на местном референдуме. В том числе и принятие необходимых для реализации решения местного референдума дополнительных муниципальных правовых актов.

Как правило, вопросы подготовки и проведения местного референдума регламентируются законами субъектов РФ о местных референдумах. В ряде муниципальных образований принимаются местные нормативные акты о местных референдумах, в которых детализируются организационные вопросы по подготовке и проведению местного референдума. Можно говорить о том, что нормативная база в большинстве субъектов РФ создана. Обращаясь к статистике проведения местных референдумов, следует отметить, что за прошедшие 12 лет в России прошло 773 местных референдума, что, безусловно, мало для огромной страны. При этом, если обратиться к анализу вопросов, выносимых на местный референдум, это в основном либо вопрос территориального преобразования, либо вопрос о введении самообложения граждан.

Таким образом, такой институт непосредственной демократии, как местный референдум, обладает рядом достоинств:

предоставляет жителям муниципального образования возможность участвовать в решении вопросов местного значения;

дает возможность жителям муниципального образования высказываться по поставленным вопросам и направлять деятельность органов местной власти;

является средством проявления общественно-политической активности населения муниципального образования;

непосредственное участие граждан в местном референдуме позволяет им осознать результат собственноручных принятых решений по тем или иным вопросам местной жизни, развивает интерес к проблемам местной жизни, к развитию территории;

способствует укреплению местного сообщества.

Однако следует отметить и такие слабые стороны местного референдума, как дороговизна его проведения и отсутствие ответственности за принимаемые на референдуме решения. Вместе с тем именно местный референдум, являясь высшей формой волеизъявления населения, способствует развитию местного самоуправления.

## **2. Муниципальные выборы**

Наиболее массовой формой прямого волеизъявления жителей муниципального образования являются муниципальные выборы. Право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления является конституционным правом граждан РФ, а также общим принципом организации и деятельности местного самоуправления.

Выборы в системе местного самоуправления предназначены для формирования органов местного самоуправления и избрания должностных лиц местного самоуправления. Порядок проведения муниципальных выборов закрепляется в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Существенную роль в регулировании порядка проведения муниципальных выборов играют также уставы муниципальных образований, конкретизирующие положения федерального и регионального

избирательного законодательства в случаях, когда такое право напрямую установлено данными законами.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выборы в системе местного самоуправления проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Конституция в ч.3 ст.32 закрепляет, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" дополняет эти ограничения. Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости и т.д.

Принципиальной идеей, закреплённой в действующем федеральном законодательстве, является унификация избирательного процесса в Российской Федерации, призванная обеспечить единые правовые гарантии формирования органов публичной власти, создать условия для возможности совмещения выборов различных уровней. Можно отметить отдельные особенности муниципальных выборов, предусмотренные Федеральным законом от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации":

1. иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (п. 10 ст. 4, п. 3 ст. 17 Закона N 67-ФЗ). При этом федеральное законодательство не допускает возможности участия иностранных граждан в выборах органов государственной власти;

2. согласно п. 8 ст. 18 Закона N 67-ФЗ в случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пяти;

3. согласно п. 25 ст. 2 и ст. 35 Закона N 67-ФЗ на выборах глав муниципальных образований, а также депутатов представительных органов муниципальных образований, избираемых по мажоритарной избирательной системе, правом выдвигать кандидатов обладают не только политические партии, но и общественные организации и общественные движения, уставы которых предусматривают участие в выборах и которые зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Кроме того, общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, и их структурные подразделения вправе создавать союзы с политическими партиями и предлагать им кандидатуры для включения в списки кандидатов на выборах в представительные органы муниципальных образований, проводимых по пропорциональной избирательной системе (п. 2.1 ст. 35 Закона N 67-ФЗ);

4. в силу п. 4 ст. 33 Закона N 67-ФЗ при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются согласно средней норме представительства, не превышающей 5 тыс. избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о размере и об источниках своих доходов, а также о принадлежащем им имуществе;

5. п. 35 ст. 38 Закона N 67-ФЗ разрешает безальтернативное голосование на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, если это предусмотрено законом субъекта РФ. При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не

менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании. При проведении иных выборов указанный Закон допускает безальтернативное голосование только во втором туре выборов;

6. согласно п. 1 ст. 58 Закона N 67-ФЗ при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, если число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тыс. и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится;

7. в силу ст. 6, п. 8 ст. 63 Закона N 67-ФЗ с 1 января 2015 г. на выборах в органы местного самоуправления граждане могут голосовать против всех кандидатов (списков кандидатов), в избирательные бюллетени включается соответствующая строка (однако иное может быть предусмотрено законом субъекта РФ). Если строка "Против всех кандидатов" получит наибольшее число голосов избирателей, муниципальные выборы будут признаны несостоявшимися.

Региональным законом должны устанавливаться виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, т.е. принципы и условия распределения мандатов по итогам голосования (мажоритарная, пропорциональная или смешанная избирательная система), а также условия и порядок применения избирательных систем.

В целом можно говорить о том, что выборы органов и должностных лиц местного самоуправления являются одной из важнейших форм непосредственного волеизъявления граждан. Участие граждан, проживающих на территории муниципального образования, в выборах на местном уровне является непреложным признаком демократического государства.

### **3. Отзыв депутата, выборного должностного лица местного самоуправления**

Отзыв депутата - это досрочное прекращение действия депутатского мандата по воле избирателей; санкция против депутата представительного органа местного самоуправления, ненадлежащим образом выполняющего свои обязанности. Институт отзыва - важная составная часть непосредственной демократии, организации и функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел возможность отзыва депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Конституционный Суд в Постановлении от 24 декабря 1996 г. определил общую возможность существования института отзыва как института непосредственной демократии, а в Постановлении от 7 июля 2000 г., оценивая возможность отзыва главы субъекта РФ, также указал, что, в принципе, он допустим как выражение воли народа, но отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и, в конечном счете, самой демократии. По позиции Конституционного Суда РФ недопустима облегченная процедура отзыва. Законодатель обязан предусмотреть, чтобы голосование по отзыву назначалось лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей, а также, чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей. Должна обеспечиваться защита прав отзываемого лица, в частности, на всех этапах процедуры отзыва выборное должностное лицо должно иметь право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва, защищать свои интересы.

Порядок проведения голосования по отзыву идентичен порядку проведения местного референдума, который устанавливается в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и законе субъекта РФ. В качестве инициатора голосования выступает исключительно население.

Федеральный закон №131 не конкретизирует основания отзыва, а лишь определяет, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Законодательство субъектов РФ учитывает, что уже с возбуждением вопроса об отзыве начинается кампания как за, так и против отзыва. В региональных законах предусмотрено, что агитация за отзыв и против отзыва начинается после назначения дня голосования. Инициативная группа организует сбор подписей граждан за проведение голосования по отзыву, который начинается со дня, следующего за днем получения ими регистрационного свидетельства.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что выборное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе), т.е. большинство граждан, включенных в списки избирателей, а не большинство принявших участие в голосовании.

Ценность института отзыва определяется тем, что он стимулирует депутата или чиновника работать более добросовестно; расширяет возможности граждан по формированию дееспособного, авторитетного состава представительных органов власти; служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности депутатов; позволяет в большей мере учитывать волю большинства населения и предостеречь выборное лицо от следования узкоспециальным интересам; стимулирует интерес граждан к публичным делам в период между выборами.

#### **4. Консультативное голосование**

ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает один вид волеизъявления граждан, который выглядит, как консультативное голосование, хотя в Законе данный термин не используется – это голосование по вопросам изменения

границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Изменение границ, преобразование муниципального образования производится законом субъекта РФ. Вместе с тем в определенных Законом случаях требуется получение согласия населения, даже если инициатором выступило само население, так как нужно узнать мнение большинства. Для этого проводится голосование. Голосование необходимо, например, при изменении границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений; разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений и т.д.

По Закону 2003 г. голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума. Далее Закон закрепляет, что: «Положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются». Вышесказанное означает, что данное голосование родственно голосованию на местном референдуме и поскольку Закон обозначил неприменение правил о юридической силе такого голосования, его можно назвать имеющим консультативное значение.

## **5. Сход граждан**

Сход граждан - это наиболее традиционная форма непосредственной демократии, посредством которой граждане по месту их жительства решают вопросы местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В современных условиях значение данного института заключается в том, что сход граждан обеспечивает возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с личной активностью граждан, дает возможность гражданам непосредственно высказывать, выражать свою волю по вопросам развития муниципального образования, служит формой проявления общественно-политической активности граждан.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сходы граждан являются формой прямого осуществления муниципальной власти. Они либо осуществляют в малочисленных поселениях полномочия представительного органа муниципального образования, либо служат инструментом решения непосредственно населением поселения или населенного пункта отдельных вопросов, прямо указанных в Законе.

В поселениях, насчитывающих не более 100 избирателей, сход граждан является основным инструментом народовластия, он заменяет и местный референдум, и представительный орган муниципального образования, который в указанном случае не формируется. В поселениях, насчитывающих более 100 и не более 300 избирателей, возможно закрепление в уставе поселения одного из вариантов: избрание на муниципальных выборах представительного органа поселения или осуществление его полномочий сходом граждан. Если численность избирателей в поселении превышает 300 человек, назначение выборов депутатов представительного органа поселения обязательно.

Подготовка и проведение сходов граждан обеспечивается главой муниципального образования. О дате, месте, времени проведения схода граждан, а также вопросах, выносимых в повестку схода, население оповещается через средства массовой информации не позднее чем за 5 дней до его проведения. В сходе должны участвовать более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Исходя из полномочий схода граждан и его роли в решении вопросов местного значения ФЗ №131 предусматривает обязательность участия в сходе граждан выборных должностных лиц местного самоуправления. Сход граждан проводится в обстановке открытости и гласности. На него могут приглашаться руководители предприятий, учреждений, организаций, расположенных на соответствующей территории, представители средств массовой информации.

Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, присутствующих на сходе. Решение схода граждан

оформляется протоколом. Решение, принятое на сходе граждан, обязательно для исполнения. Оно не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами и должностными лицами местного самоуправления. Решения схода граждан могут быть изменены или отменены только сходом или обжалованы в судебном порядке. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечивать исполнение решений, принятых на сходе граждан.

## **6. Правотворческая инициатива граждан**

Правотворческая инициатива является новой формой прямого волеизъявления граждан, которая раньше не предусматривалась ни законодательством о местных Советах, ни Законом от 6 июля 1991 г. N 1550-1 "О местном самоуправлении в Российской Федерации". Впервые право на осуществление народной правотворческой инициативы было законодательно закреплено ст. 25 Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Правотворческая инициатива граждан является одной из форм непосредственной демократии на местном уровне, решение которой носит рекомендательный характер. Правотворческая инициатива - это право населения муниципального образования участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных актов. Правотворческую инициативу также определяют как вхождение в компетентный орган с предложением принять нормативный юридический акт, а зачастую и внесение проекта такого акта.

Закон 1995 г. предусматривал институт народной правотворческой инициативы граждан при условии закрепления соответствующего положения в уставе муниципального образования. Федеральный закон от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федерации» закрепил возможность правотворческой инициативы граждан независимо от содержания устава муниципального образования.

Правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления предусматривается законодательством на местном уровне власти и на уровне субъектов Российской Федерации и реализуется в форме внесения в законодательный (представительный) орган власти проекта правового акта инициативной группой граждан, который составляется ими самостоятельно. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

С правом населения реализовать правотворческую инициативу корреспондирует обязанность органов местного самоуправления рассмотреть проект, предложенный инициативной группой. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан. Однако принятие решения по существу внесенной инициативы остается исключительным полномочием органов местного самоуправления. Они вправе отказать гражданам в поддержке их инициативы, в том числе по мотивам нецелесообразности предлагаемых решений. Принципиальный момент состоит в том, что такое решение органов местного самоуправления не может быть каким-либо образом преодолено по воле населения.

Следует отметить, что ст. 104 Конституции РФ не наделяет группы граждан правом законодательной инициативы в федеральном парламенте. Не предусматривают аналогичного права конституции (уставы) большинства субъектов РФ. Таким образом, институт правотворческой инициативы граждан в качестве формы муниципальной демократии демонстрирует пример отличия местного самоуправления от государственной власти, более широкого применения инструментов непосредственного народовластия на муниципальном уровне.

## 7. Опрос граждан

Федеральный закон от 06.10.2003 №131 впервые на федеральном уровне вводит термин "опрос": «Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти».

Под опросом может пониматься как выявление мнения населения (общественного мнения) по какому-либо общественно значимому вопросу посредством анкет, заполняемых гражданами, их ответов на вопросы, задаваемые соответствующими лицами на улицах, по месту работы, по телефону и т.д., так и выявление мнения народа государства, населения территории посредством голосования по общественно значимому вопросу (такое голосование называют также консультативным референдумом).

Институт опроса может быть востребован при необходимости учета мнения жителей крупных территорий, когда сложно организовать местный референдум, собрание или конференцию. Участвовать в проведении опроса имеют право жители муниципального образования либо определенной части его территории, обладающие избирательным правом. Результаты опроса носят рекомендательный характер. Опрос граждан проводится по инициативе: 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов РФ - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Не допускается проведение опроса граждан без предварительного принятия представительным органом муниципального образования решения о назначении опроса, которое является нормативным правовым актом и устанавливает содержание, форму и методику опроса. Опросы граждан должны проводиться на основе принципов открытости, гласности, объективности, научной обоснованности, строгого письменного учета результатов опросов и возможности их проверки. Непосредственное

проведение опросов может поручаться независимым организациям, профессионально занимающимся социологическими исследованиями.

## **8. Публичные слушания**

Публичные слушания – важный институт участия населения в осуществлении местного самоуправления, позволяющий легитимизировать решения местной власти. В 2014 г. на муниципальном уровне было проведено 49 985 публичных слушаний, на которые было вынесено около 60 тыс. вопросов.

Публичные слушания используется представительным органом муниципального образования и его главой для обсуждения проектов наиболее важных муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования. Институт публичных слушаний предусмотрен ст. 28 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в качестве одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Цель публичных слушаний - обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования. В соответствии с Законом на публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься проекты таких актов, как устав муниципального образования, планы и программы его развития, местный бюджет, правила землепользования и застройки, планировка территорий, а также ряд других важнейших вопросов, касающихся жизни муниципального образования. Проведение публичных слушаний также предусмотрено ст. 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Порядок организации и проведения публичных слушаний регулируется Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" лишь в самых общих чертах, поэтому ведущую роль в правовом регулировании этого вопроса играют муниципальные правовые акты.

На практике нередко встречается формальное отношение к публичным

слушаниям со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления. В силу того, что Федеральный закон N 131-ФЗ предусматривает обязательное проведение публичных слушаний, они проводятся довольно часто, но нередко наблюдается подмена цели их проведения: вместо объективного обсуждения проблем они используются для формального одобрения заранее определенных решений.

Несмотря на то, что решения, принятые на публичных слушаниях, носят лишь рекомендательный характер, данная форма непосредственного народовластия рассматривает широкий круг вопросов, регулирующих процесс жизнедеятельности населения муниципальных образований и является демократической формой участия населения в жизни муниципального образования с нераскрытым потенциалом.

## **9. Территориальное общественное самоуправление**

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территория поселений, не являющихся муниципальным образованием, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территорий) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

В юридической науке не утихают споры по поводу места ТОС в системе отечественного местного самоуправления, порождаемые особенностью, заключающейся в институциональной принадлежности ТОС к местному самоуправлению, но при этом ТОС не являются органами МСУ и не обладают публично-властными компетенциями. ТОС — элемент встроенный в систему местного самоуправления, позволяющий взаимодействовать населению с органами власти на местах по решению вопросов местного значения.

Закон №131-ФЗ отнес правовое регулирование ТОС к полномочиям органов местного самоуправления, уставу муниципального образования. Это обстоятельство стало причиной чрезвычайно разнородного регулирования вопросов ТОС на местах. В Москве в 1996 г. принят Закон «О территориальном общественном самоуправлении», организационной основой территориального общественного самоуправления стали территориальные общины. Границы территории, на которой образована община, устанавливаются самими жителями.

Также следует отметить, что различным является и подход к определению силы решений, принимаемых органами территориального самоуправления или самими гражданами. В Законе г. Москвы «О территориальном общественном самоуправлении» предусмотрено, что решения для органов власти и граждан носят рекомендательный характер.

ТОС считается учрежденным с момента регистрации его устава уполномоченным органом местного самоуправления. ТОС может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. По смыслу ч.1,3, 6 ст. 27 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» членами ТОС становятся “автоматически” все лица, проживающие на соответствующей территории и достигшие 16-летнего возраста.

Формами реализации территориального общественного самоуправления являются осуществление непосредственно населением посредством проведения собраний и конференцией граждан, а также посредством создания органов ТОС. К органам ТОС, как правило, относятся, собрания, советы, правления, председатель ТОС. Высшим руководящим органом ТОС является общее собрание (конференция) жителей соответствующей территории.

Компетенция ТОС разделена на две части. Первую часть составляет исключительная компетенция собрания, конференции граждан. Вторую часть составляет компетенция органов территориального общественного самоуправления. В Законе №131-ФЗ перечисляются полномочия,

относящиеся к исключительной компетенции собрания, конференции граждан, в частности установление структуры органов территориального общественного самоуправления; принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений; избрание органов; определение основных направлений деятельности ТОС и т.д.

Территориальное общественное самоуправление обладает огромным потенциалом.

Оно предоставляет возможность гражданам как первичным и главным субъектам местного самоуправления не только участвовать в местном самоуправлении через различные формы, а самим осуществлять его повседневно, решать вопросы управления домом, развития микрорайона и т.д., реализовывать собственные инициативы по вопросам местного значения.

## **10. Собрание (конференция) граждан**

Собрания граждан могут проводиться на части территории муниципального образования для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан является наиболее доступным средством самоорганизации, через которое население выражает свою волю и осуществляет местное самоуправление. Собрание может проводиться по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Значение собрания заключается в том, что оно обеспечивает возможность сочетания коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов и принятия решений с личной активностью и инициативой граждан.

В отличие от схода собрание граждан представляет собой форму непосредственной демократии рекомендательного характера, то есть оно позволяет выявить общественное мнение, а учесть его или нет, будут решать органы и должностные лица местного самоуправления. Просто собрания граждан находятся где-то посередине между сходами и собраниями в порядке осуществления территориального общественного самоуправления. Отличие от публичных слушаний состоит в том, что, несмотря на одинаковую силу решений, в законе предусматриваются случаи обязательного проведения публичных слушаний, для собраний такого требования нет.

Закон №131-ФЗ устанавливает общие требования к порядку назначения и проведения собраний, которые должны быть конкретизированы в уставе муниципального образования. Часть 3 ст. 29 указанного Федерального закона закрепляет полномочия собрания граждан, а именно принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления; избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления; решать вопросы, связанные с осуществлением территориального общественного самоуправления. Также закрепляются гарантии собрания граждан, состоящие в обязанности соответствующих компетентных органов и должностных лиц местного самоуправления рассмотреть обращения, принятые собранием граждан и направить письменный отчет.

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом ТОС, допускается осуществление полномочий собрания конференцией граждан (собранием делегатов). Вызвано это целым рядом обстоятельств. Во-первых, достаточно сложно найти такое помещение, в котором можно провести собрание жителей части территории крупного муниципального образования. Во-вторых, в состав сельского поселения, как правило, входят несколько населенных пунктов, и если рассматриваемый вопрос затрагивает их территории, значительно удобнее направить на конференцию представителей жителей от каждого

села, деревни и т.д. Закон №131-ФЗ не устанавливает, как определяются представители (делегаты) на конференцию, поскольку, видимо, данный вопрос сложно решить как на федеральном, так и региональном уровне. Данная процедура должна определяться уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом ТОС.

Таким образом, основное отличие конференции граждан от собрания заключается в том, что в конференции с правом решающего голоса имеют право участвовать не все жители, проживающие на соответствующей территории, а лишь избранные делегаты.

## **11. Обращения граждан в органы местного самоуправления**

Обращения граждан - одно из наиболее важных средств осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Будучи одной из форм участия граждан в управлении делами государства, обращения способствуют усилению контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, формой непосредственной демократии рекомендательного характера. Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, установлено статьей 33 Конституции РФ. Более детальное развитие это конституционное установление получило в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В статье 32 указанного закона зафиксировано, что граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Процессуальные гарантии реализации данной конституционной нормы определены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

В статье 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится отсылочная норма к ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», который устанавливает порядок и сроки рассмотрения обращений граждан. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» устанавливает специальный порядок рассмотрения запросов граждан в государственный орган, орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о представлении информации о деятельности этого органа. Принципиальная позиция данного Федерального закона состоит в том, что гражданам должны предоставляться любые интересующие их сведения, если в силу федеральных законов они не относятся к информации ограниченного доступа, граждане не обязаны мотивировать цели получения интересующей их информации.

Обращения граждан представляют собой важный институт, являющийся источником сведений для должностных лиц местного самоуправления о состоянии общественной жизни в муниципальном образовании, способствующий укреплению связей населения с органами местного самоуправления. Также значение данного института заключается в том, что граждане должны иметь реальную возможность посредством обращений в органы местного самоуправления влиять на их решения и действия, обеспечивать соответствие муниципальной политики интересам населения.

### **Глава III. Проблемы реализации непосредственного осуществления населением местного самоуправления**

В российском законодательстве объективно выделяется значительная совокупность законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения местного самоуправления, закрепляющих отечественную модель местного самоуправления как основы конституционного строя страны. Однако законодательство о местном самоуправлении не сложилось еще в четко отлаженную систему.

Движение к реальному местному самоуправлению в России идет медленно и довольно извилистым путем. Проблемы реализации взаимодействия органов местного самоуправления с населением можно разделить на две большие группы: проблемы законодательного регулирования и, собственно, проблемы практического осуществления населением власти на местном уровне. Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления касаются таких важных вопросов, как противодействие коррупции в органах местного самоуправления, ответственность органов и должностных лиц перед населением, финансовое обеспечение, разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления и т. д. Обратимся к анализу некоторых форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением с целью выявления проблематики их законодательного регулирования и практической реализации.

Рассмотрим институт местного референдума. Прежде всего, стоит отметить противоречия в федеральном законодательстве относительно предмета местного референдума. Так, если следовать Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, то на местный референдум могут выноситься любые вопросы местного значения, перечень которых содержится в его статьях 14, 15 и 16. Первым из списка соответствующих вопросов для различного вида муниципальных образований является вопрос формирования, утверждения, исполнения местного бюджета и контроль за его исполнением. Однако именно этот вопрос, в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ, не может быть предметом местного

референдума (п. «г» ч.8 ст.12). Как было отмечено выше, в нашей стране было проведено очень небольшое число местных референдумов. По моему мнению, такая ситуация сложилась во многом из-за бюрократических препятствий, с которыми сталкиваются граждане, желающие инициировать процедуру, этим фактом можно объяснить и однообразие вопросов, выносимых на голосование, так как проведение местного референдума при территориальном преобразовании является обязательным условием. В качестве примера я бы хотела привести пример неудавшейся попытки инициирования референдума в районе Ясенево. Движение «Солидарность» совместно с жителями добивались проведения местного референдума по вопросу строительства легкого метро через Битцевский парк. По этому вопросу проводились публичные слушания, но жители остались не удовлетворены ими, и по окончании была выдвинута инициатива проведения референдума, которую поддержало большинство присутствующих. Однако местный референдум так и не удалось провести из-за бюрократических препятствий.

Регулирование муниципальных выборов на федеральном уровне является неоднозначным в части возможности соблюдения требований, так, по мнению большинства региональных избирательных комиссий, главная проблема сейчас заключается в том, что невозможно одновременно соблюдать требования Федерального закона об основных гарантиях и Федерального закона о местном самоуправлении, предписывающих, с одной стороны, гарантировать принцип равенства избирательных округов по числу избирателей на один депутатский мандат, а с другой – обеспечить, чтобы число депутатов, избираемых от одного поселения не превышало бы двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района. Можно говорить в общем о коллизии норм о муниципальных выборах, связанных с тем, что данный институт регулируется и законодательством о местном самоуправлении, и специальным законодательством о выборах. В частности, подвергается критике, возможность формирования представительного органа муниципального района непрямыми выборами, а фактически путем делегирования, когда представительный орган состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов

представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Представляется, что это нарушает принцип прямого избирательного права.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона №131-ФЗ возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов, т.е. межселенная территория – это территория, находящаяся вне границ поселений. В законе ничего не говорится об особенностях представительства в муниципальном районе населения, проживающего на межселенных территориях, не входящих в состав поселений, а входящих напрямую в состав муниципального района. В результате граждане России, население, проживающее на межселенной территории, вообще лишено права голоса, потому, что на этой территории, не являющейся муниципальным образованием, не предусмотрено формирование соответственно представительного органа и главы муниципального образования. Следовательно, избирать и делегировать они никого не могут.

Рассматривая институт отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, сразу стоит сказать, что этот вид ответственности почти не применяется на практике. Попытки инициирования отзыва «вынужденно» прекращаются либо на этапе регистрации инициативной группы (соответствующая избирательная комиссия отказывает в регистрации), либо на этапе назначения голосования (голосование не назначается).

Повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением было объявлено одной из целей реформы местного самоуправления в России, что и привело к законодательному закреплению данного института. Однако развитие законодательной основы местного самоуправления в направлении усиления партийных начал муниципальной демократии и пропорциональности муниципальных выборов породило тенденцию понижения практической ценности института отзыва,

который не может применяться в отношении депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью 20 и более депутатов, а также в отношении депутатов иных представительных органов, формируемых полностью или в части по пропорциональному принципу (ч. 3.1 ст. 23 и ч. 2.1 ст. 24 Федерального закона N 131-ФЗ).

В Государственную Думу неоднократно вносились предложения изменить условия отзыва путем снижения показателя волеизъявления граждан по причине его чрезмерности. Но подобные инициативы, отражающие насущную публичную потребность в дополнительном развитии институтов ответственности муниципальной власти, не получили поддержки. Также предлагается изменить основания отзыва, связывая их не только с собственно противоправными действиями, но и нарушающими морально-этические нормы, то есть порочащие звание выборного лица.

Возвращаясь к вопросу о трудностях практической реализации отзыва, можно назвать следующие причины прекращения процедуры:

1. Отсутствие правовой регламентации отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Например, Устав города Орла не регламентирует процедуру отзыва депутатов городского Совета и Главы города Орла, ограничиваясь отсылкой к региональному законодательству, в то время как данная процедура должна определяться уставом муниципального образования. Когда начался процесс сбора подписей в поддержку инициативы отзыва мэра Орла А.Касьянова, председатель избирательной комиссии города Орла прокомментировала это следующим образом: «В Уставе города нет процедуры отзыва мэра, и пока этой процедуры не будет, пока не будут внесены изменения в Устав города, никакой отставки быть не может». Процедура отзыва была прекращена на стадии сбора подписей.

2. Отсутствие оснований для отзыва. Основания для отзыва устанавливаются каждым муниципальным образованием самостоятельно и, как правило, формулируются слишком широко.

3. Нарушения процессуальных норм.

4. Другие причины, например, указание неверных сведений о членах инициативной группы, добровольный отказ инициативной группы от процедуры отзыва и другие.

Демократическая форма правления предполагает широкое участие населения в государственных делах, в том числе и в правотворчестве, так как наиболее востребованные и эффективные правовые акты могут быть приняты лишь при учете воли граждан и при их непосредственном участии. В связи с этим заслуживает внимания институт правотворческой инициативы граждан, редко используемый на практике. Положительные шаги для создания необходимых благоприятных условий для реализации правотворческой инициативы предпринимаются отдельными регионами. Так, например, в Законодательном Собрании Тверской области в октябре 2014 года была зарегистрирована первая инициативная группа граждан, разработавших законопроект об установлении ограничений розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков ("энергетиков"). Хотя инициативная группа собрала необходимое количество подписей в поддержку инициативы, тысяча подписей в последствии были признаны недействительными из-за отсутствия паспортных данных подписавшихся, поскольку многие побоялись их указывать. Несмотря на относительную неудачу в реализации правотворческой инициативы, она все же достигла своей основной цели - привлекла внимание к проблеме, которая волнует жителей Тверской области. Законодательное Собрание Тверской области разработало Закон "Об ограничениях в сфере розничной продажи безалкогольных тонизирующих напитков". Довольно распространенными причинами, по которым люди не реализуют свое право на правотворческую инициативу, являются недостаточная информированность, отсутствие организации качественного процесса привлечения граждан к осуществлению местного самоуправления в целом и невнимание органов власти к мнению жителей.

Опрос граждан, будучи самостоятельной формой непосредственного участия народа как единственного источника власти и носителя суверенитета в управлении делами государства и решении вопросов местного значения, должен иметь самостоятельное правовое регулирование. Однако в законодательстве некоторых субъектов РФ происходит трансформация института опроса как формы осуществления местного самоуправления в форму социологического опроса. В настоящее время лишь в нескольких субъектах действуют законы об опросе населения в целях решения вопросов, отнесенных к ведению субъекта РФ.

Публичные слушания – форма непосредственной демократии консультативного характера, которая, тем не менее, обязательно должна проводиться по определенным вопросам местного значения. Несмотря на обязательность проведения публичных слушаний, механизма учета мнений и рекомендаций, высказанных в процессе их проведения, в законодательстве нет. Возникает правомерный вопрос о целесообразности столь объемных организационных, правовых и затратных финансовых мер при проведении публичных слушаний с таким небольшим коэффициентом полезного действия. Поистине демократический институт становится фиктивным, в том смысле, что публичные слушания проводятся, когда это нужно в соответствии с законом, при этом не ставится цель реального учета мнения жителей муниципального образования.

Также стоит отметить некоторые процедурные проблемы проведения публичных слушаний. В большинстве муниципальных образований публичные слушания организуются стандартно – в форме собраний. На публичные слушания выносятся вопросы, различающиеся по содержанию и уровню общественной значимости. Существующая нормативная база не позволяет варьировать процедуру их проведения в зависимости от рассматриваемого вопроса, что снижает эффективность данного института. Еще одна проблема связана с процедурой назначения публичных слушаний. Если инициатором выступают граждане, то реализация их права на проведение слушаний должна иметь определенные гарантии. В большинстве уставов муниципальных образований нет четких оснований для отказа. Вопрос о том, назначение публичных слушаний по инициативе населения – это право или обязанность представительного органа муниципального образования, остается часто неясным. Особенно актуальным представляется вопрос о времени проведения публичных слушаний. В положениях разных муниципальных образований по этому вопросу есть две различные позиции: либо публичные слушания проводятся только в рабочее время, либо допускается их проведение во вне рабочее время. Выбор той или иной позиции связан с тем, для кого это время должно быть удобно – для служащих органов местного самоуправления или для граждан. По результатам публичных слушаний должен быть подготовлен итоговый документ, однако вопрос о том, как именно составляется этот документ,

обычно не раскрывается в нормативных актах муниципальных образований. Как следствие, на практике нередки случаи, когда по итогам слушаний оргкомитет составляет заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений (отражающее лишь нужное организатору мнение).

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнес правовое регулирование территориального общественного самоуправления к полномочиям органов местного самоуправления. Это стало основной причиной того, что на одних территориях ТОС активно создаются и развиваются, а на других для их существования не созданы элементарные правовые условия. Кроме того, разное правовое регулирование вопросов ТОС на муниципальном уровне создает препятствия на различных этапах создания и осуществления ТОС, в частности при регистрации ТОС в органах юстиции РФ.

Согласно ст. 27 ФЗ N 131, в соответствии с уставом, ТОС может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов РФ, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами. Данная формулировка об организационно-правовой форме ТОС является не вполне некорректной, так как каждая из предусмотренных законодательством форм некоммерческих организаций не учитывает особенности ТОС, предусмотренные в ФЗN 131. Ситуация усугубилась, после того как с 01.01.2014 вступила в силу новая редакция ст. 50ГК РФ, согласно которой ТОС могут создаваться в организационно-правовой форме общественной организации. Серьезной проблемой в связи с этим является вопрос финансирования деятельности ТОС за счет средств местного бюджета, поскольку ФЗ «Об общественных объединениях» такой возможности не предусматривает.

Среди актуальных проблем можно назвать неурегулированность вопроса взаимоотношений ТОС с органами местного самоуправления, а также с такими общественными формированиями, как товарищества собственников жилья. Взаимодействие ТОС с органами местного самоуправления сведено в Законе № 131-ФЗ (пп. 4 п. 8 ст. 27) к праву ТОС вносить проекты муниципальных правовых актов. В то же время на практике их взаимодействие намного шире: органы местного самоуправления могут передавать отдельные полномочия ТОС, принимать решения по вопросам местного значения по согласованию с ТОС и т.д. На федеральном уровне необходимо определить и формы взаимодействия ТОС с организациями, осуществляющими похожий род деятельности на той же территории, что и ТОС. В первую очередь речь идет о товариществах собственников жилья. ТОС выполняет более широкие функции и не может заменить ТСЖ.

Таким образом, на основании анализа некоторых форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением, к основным проблемам можно отнести пробельность и противоречивость законодательного регулирования на федеральном уровне, отсутствие необходимого урегулирования процедур в муниципальных правовых актах, отсутствие должных финансово-экономических основ местного самоуправления, дистанцированность органов местного самоуправления от населения и как следствие невозможность эффективного взаимодействия, отсутствие у населения информации относительно реализации своих прав и обязанностей на местном уровне.

## **Глава IV. Перспективы развития форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением**

По моему мнению, наиболее полно сущность и значение местного самоуправления отразил в своей работе «Местное самоуправление в России» А.А. Кизеветтер. Он писал, что применение общественной самодеятельности в сфере государственного управления может проистекать из двоякого источника: или из крайней скудости, или из особенной зрелости государственного сознания, воплощаемого в данном правительственном устройстве. Разумеется, в каждом из этих случаев общественная самодеятельность принимает неодинаковое значение и неодинаковые формы. В первом случае она является лишь естественным восполнением недостаточно развитого и слабосильного аппарата правительственных учреждений, неспособного охватить своим воздействием все стороны народной жизни. Когда государственная власть еще не включает сознательно в программу своей деятельности удовлетворение целого ряда народных потребностей, - эти потребности поневоле начинают удовлетворяться помимо органов публичной власти. Такой порядок вещей свидетельствует не о широте общественного самоуправления, а о низкой степени государственного развития вообще. Затем государство проходит через этап «полицейского» бюрократического государства, характеризующийся чрезмерным вмешательством государства в дела граждан, при этом бывшее «местное самоуправство» пресекается. Подсказанная жизнью критика полицейского государства сама собою намечает дальнейший высший тип государственной организации, основанный на включении общественного представительства в круг действующих государственных учреждений. При этом опять значительная область государственной жизни вверяется общественному заведованию, но уже вследствие осознания того, что существуют такие функции, которые целесообразно поручать органам общественного самоуправления.

Представляется, что в России, хотя не с абсолютной уверенностью, но можно говорить о существовании высшего типа организации, так как местному самоуправлению переданы в ведение вопросы местного значения, выполнение которых на местах более целесообразно, при этом государство на уровне федерального законодательства закрепляет определенные гарантии

местного самоуправления, как неотъемлемого права жителей муниципального образования. Целями местного самоуправления в нашей стране являются наиболее эффективная организация местного сообщества для решения вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления, обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других услугах. Для реализации этих целей созданы органы местного самоуправления по всей стране.

Хотя в настоящее время существуют материальные условия для эффективной реализации деятельности местных институтов, можно констатировать, что местное самоуправление в России все же находится на стадии начала своего развития. Закрепленные в нашем законодательстве институты по разнообразным причинам не действуют как истинно демократические. Остро стоит необходимость реформирования законодательных положений с целью устранения противоречий между федеральным законодательством о местном самоуправлении и избирательным законодательством, приведение текущих положений закона в соответствие с современными реалиями. Например, необходимо закрепить в законодательстве органы территориального общественного самоуправления в качестве самостоятельной организационно-правовой формы, урегулировать вопросы взаимодействия ТОС с органами местного самоуправления, товариществом собственников жилья, а также проблемы финансирования ТОС, что способствовало бы укреплению инициативности граждан и максимально эффективной и беспрепятственной деятельности ТОС.

Глобальной проблемой всего местного самоуправления в России я бы назвала отстраненность граждан от деятельности местных властей. Жители муниципального образования, не видя реального результата своего участия, дистанцируются и перестают проявлять инициативу. В связи с этим, можно было бы усовершенствовать такую форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как публичные слушания, создав механизм учета мнений граждан.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет лишь общие положения, в то время как процедуры должны прописываться в муниципальных правовых актах. На

практике часто становится невозможным реализовать закрепленные на федеральном уровне формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления именно из-за отсутствия процедуры, поэтому считаю возможным закрепить обязанность местных властей по включению в уставы муниципальных образований и другие местные акты всех вопросов, порядок реализации которых должен регламентироваться ими.

Повышению активности граждан также может способствовать такая мера, как совершенствование системы информирования граждан о деятельности органов местного самоуправления. В настоящее время у большинства муниципальных образований существуют сайты в сети Интернет, периодически издаются газеты. Однако в целом следует признать недостаток у граждан информации актуальной и интересной для них. Также, по моему мнению, необходимо выработать единые критерии по оповещению граждан о месте и времени проведения мероприятий на местном уровне. В частности, низкая активность населения при проведении публичных слушаний объясняется многими авторами неудовлетворительной системой оповещения жителей муниципального образования.

Интересными являются предложения по внедрению новых форм реализации населением власти на местном уровне. Так С.С. Зенин предлагает наряду с публичными слушаниями ввести электронные публичные слушания. Электронные публичные слушания должны в обязательном порядке проводиться по всем вопросам, по которым проводятся сами публичные слушания. Благодаря этому возможно во многом повысить качество принимаемых решений. Ведь качество зависит от количества высказанных мнений и взглядов. Проведение же электронных публичных слушаний позволит привлечь дополнительное количество жителей муниципальных образований. Предполагается в опубликовании информации о проведении публичных слушаний указывать официальный сайт в Интернете муниципального образования и устанавливать сроки направления предложений по обсуждаемым вопросам публичных слушаний. Проведение электронных публичных слушаний может быть включено в стадию подготовки публичных слушаний. Жители муниципального образования обсуждают вопросы, вынесенные на публичные слушания до проведения самих публичных слушаний. Такое нововведение должно способствовать

привлечению большего количества жителей муниципального образования для участия в публичных слушаниях.

Таким образом, улучшение законодательной базы, содержащей регулирование форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, механизмов их реализации и способов информирования граждан о деятельности органов местного самоуправления способно решить проблему восприятия местного самоуправления как придатка государственной власти и повысить активность жителей муниципальных образований в осуществлении власти на местном уровне.

## Заключение

Местное самоуправление представляет собой сравнительно новый институт в нашей стране, обладающий огромным потенциалом для дальнейшего развития. В работе были рассмотрены формы взаимодействия органов местного самоуправления с населением, закрепленные в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Выделяются формы участия в реализации местного самоуправления, влекущие обязательный юридический результат и так называемые консультативные формы. К первой группе можно отнести местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования и сход граждан. Ко второй - правотворческую инициативу граждан, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и другие формы.

Основываясь на анализе способов непосредственного осуществления населением местного самоуправления, можно предложить следующие пути их совершенствования: реформирование законодательства, обеспечение большей открытости деятельности местного самоуправления, повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Указанные меры должны привести к тому, что граждане перестанут воспринимать муниципальную систему в качестве низового подразделения государственной власти. Этому будет способствовать реальное участие граждан в процессе муниципального управления, выражающееся в их непосредственном влиянии на политику муниципальных образований в социальной, экономической и культурной сферах.

## Библиография

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)  
(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)//Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
3. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

### Научная литература

1. Авакьян С.А., Марченко М., Гуценко К. Конституционное право. Энциклопедический словарь // Норма М, 2000.
2. «Институты конституционного права / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников — Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013 г. [доступ из СПС Гарант].
3. Алешкова Н.П./ Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах// «Актуальные проблемы российского права», 2015, №6. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
4. Бычкова Е.И./ Правотворческая инициатива граждан: сущность и проблема стагнации// Государственная власть и местное самоуправление, №9, 2015. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
5. Викулова С.К. Взаимодействие органов местного самоуправления с населением: проблемы регулирования социальной напряженности: Автореф. дис... канд. Социологических наук. М., 2004. [Электронный

ресурс] //URL:<http://www.dissercat.com/content/vzaimootnosheniya-mestnogo-samoupravleniya-s-organami-vlasti-na-regionalnom-urovne>.

6. Гашина Н.Н./ Проблемы развития территориального общественного самоуправления в современной России// «Муниципальная служба: правовые вопросы», 2013, №4. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
7. Гуркова С.Г./ Некоторые проблемы реализации муниципально-правовой ответственности на примере отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления// Вестник Тюменского государственного университета, №2, 2009. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
8. Джагарян Н.В./ «Институт отзыва выборных лиц в системе демократического контроля и ответственности местного самоуправления: отдельные вопросы теории» // Конституционное и муниципальное право, 2013, №6. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
9. Зенин С.С./ Электронные публичные слушания// Юридический мир, №1, 2008. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
10. Кизеветтер А.А./ Местное самоуправление в России. Исторический очерк// Издание журнала «Русская мысль», Типография Императорского Московского Университета, 1910.
11. Комарова В.В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 2. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
12. Комарова В.В./ Особенности непосредственного народовластия на местном уровне осуществления публичной власти// Евразийский юридический журнал, №11, 2013.[Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
13. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", 2-е издание / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной// "НОРМА", "ИНФРА-М", 2015 [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
14. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М. [Доступ из СПС «Гарант»].
15. Курячая М.М./ Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов государственного управления в субъектах Российской Федерации

- Федерации// Конституционное и муниципальное право, №5, 2015.[Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
16. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – М.: Норма, 2008.
  17. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., / В.И. Васильев. – М.: «Юстицинформ», 2012 [Доступ из СПС “Консультант плюс”].
  18. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постового. - М.: ИД «Юриспруденция», 2011.
  19. Муниципальное право России: учебник/ С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин [и др.]; отв. ред. С.А.Авакьян. – М: Проспект, 2011
  20. Н.В. Винник / Правотворческая инициатива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление, 2015, №10. [Доступ из СПС “Консультант Плюс”].
  21. Никитенко М.Н. Конституционно-правовые основы местного референдума в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
  22. П.А. Беляков/ Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления// Законность, 2014, №4. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
  23. П.Д. Шалагинов / Собrania и конференции граждан как формы общественного участия в осуществлении местного самоуправления // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2013, №21, с. 165. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
  24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // СЗ РФ. 2000. N 50. Ст. 4943.
  25. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2010. - № 8. – С. 49 – 56.[Доступ из СПС “Консультант Плюс”].

26. Романов А.Н. Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
27. Роньжина О.В./ Будущее муниципальных выборов: проблемы и перспективы // Материалы межрегиональной научно-практической конференции 26-27 октября 2006 г. Избирательной комиссии г. Красноярска [Электронный ресурс]: URL:[http://izbirkom.admkrsk.ru/PublishingImages/%D0%B1%D0%B8%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BA%D0%B0/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F\\_2006.pdf](http://izbirkom.admkrsk.ru/PublishingImages/%D0%B1%D0%B8%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BA%D0%B0/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F_2006.pdf)
28. Сабитов И.К., Рябов С.А., Фаттахов Ч.Р./ Некоторые проблемы реализации избирательного права на муниципальном уровне// Вестник Башкирского университета №4, том 16, 2011. [Электронный ресурс]: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-realizatsii-izbiratel'nogo-prava-na-munitsipalnom-urovne>
29. Толстик В.А, Трусов Н.А. / Референдум в России: основы, опыт, критика // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. - №24.
30. Хамитова Д.И./ Проблемы правового регулирования деятельности территориального общественного самоуправления// Конституционное и муниципальное право, №6, 2013. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
31. Холопов В.А./ Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // «Государственная власть и местное самоуправление», 2015, №7. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].
32. Чеботарев Г.Н./ Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления// «Конституционное и муниципальное право», 2013, №11. [Доступ из СПС «Консультант Плюс»].