

Министерство образования и науки Российской Федерации
Государственное образовательное учреждение высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ГОУВО «АмГУ»)

Факультет Юридический
Кафедра Конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция
Профиль: Государственно-правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 2017г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

Исполнитель
студент группы 221-зб

(подпись, дата)

В.А. Золотухина

Руководитель
доцент

(подпись, дата)

Л.С. Хащева

Нормоконтроль

(подпись, дата)

Н.С. Архипова

Благовещенск 2017

РЕФЕРАТ

Дипломная работа содержит 63 с., 58 источника

НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ, СХОД ГРАЖДАН, ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА, ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ, ОПРОС, ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что в настоящее время практика осуществления форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, наталкивается на определенные препятствия объективного и субъективного свойства. В свою очередь это вынуждает федерального законодателя искать новые решения. Совершенствование регулирования и применения форм непосредственной демократии обуславливает необходимость формирования системных мер в этой сфере.

Целью бакалаврской работы является определение сущности форм непосредственной (прямой) демократии в местном самоуправлении в РФ, выявления приоритетных направлений организационно-правового совершенствования механизмов как одной из форм решения населением вопросов местного значения самостоятельное и непосредственно.

Объектом бакалаврской работы являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации форм непосредственной демократии на муниципальном уровне.

Предметом исследования являются: законы и подзаконные акты, регулирующие отношения в сфере непосредственной демократии применительно к местному самоуправлению, теоретические представления, сложившиеся в юридической литературе о формах непосредственной демократии и методах регулирования соответствующих отношений.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Понятие и система правового регулирования непосредственной демократии на муниципальном уровне	8
1.1 Непосредственная демократия как форма осуществления местного самоуправления	8
1.2 Правовое регулирование форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления	14
2 Тенденции правового регулирования форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления	21
2.1 Развитие правового регулирования местных референдумов	21
2.2 Развитие правового регулирования муниципальных выборов	27
2.3 Развитие правового регулирования схода граждан	30
2.4 Народная правотворческая инициатива	35
2.5 Обращения граждан в органы местного самоуправления	38
2.6 Территориальное общественное самоуправление	42
2.7 Иные формы осуществления населением местного самоуправления	47
Заключение	53
Библиографический список	57

ВВЕДЕНИЕ

Очевидно, что ни одно государство не может эффективно функционировать и развиваться, добиваться значимых достижений и общественно-политических целей без консолидационных ценностей, и национальной идеи, без опоры на социальный капитал, без того, что является «скрепами» государства, основой политического и социального порядка.

Важным направлением является деятельность органов государственной власти, в разрешении существующих конституционно-правовых проблем в области обеспечения территориальной целостности, развития форм самоопределения субъектов Федерации и дальнейшего разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Это должно быть свойственно особенно в той области общественных отношений, где происходит реализация первостепенных экономических, социальных и национальных проектов и региональных программ.

Одной из самых значительных составляющих государственного устройства как нашей страны, так и любого другого государства с демократическим устройством, несомненно, является местное самоуправление. В государственном устройстве страны роль местного самоуправления очень велика, так как оно связывает между собой население и государственные структуры. Автономность местного самоуправления в границах его компетенции и негосударственное положение его органов предполагает последовательность при переходе от централизованного регулирования их деятельностью со стороны органов государственной власти к законодательному управлению, планомерной помощи местного самоуправления и установлению органами власти субъектов Федерации высокоэффективной системы контроля над соответствием законодательству постановлений, которые принимают органы местного самоуправления.

Новый мощный импульс муниципальной реформы в современной Российской Федерации был дан Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был принят Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации 16.09.2003 года, одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 24.09.2003 года¹. Указанный закон, детальным образом определяет гарантии местного самоуправления на федеральном уровне, что предполагает стимулирующее воздействие правового регулирования на развитие муниципальной демократии в России. Такое воздействие опирается на различные методы, сочетающие централизацию и децентрализацию, направленные на усиление императивности форм непосредственной демократии, расширение случаев их обязательного применения, при обеспечении их многообразия и возможности учета специфики отдельных территорий при их регулировании муниципальными правовыми актами.

В то же время практика реализации рассматриваемого закона наталкивается на определенные препятствия объективного и субъективного свойства. В свою очередь это вынуждает федерального законодателя искать новые решения. Совершенствование регулирования и применения форм непосредственной демократии на местном уровне также обуславливает необходимость формирования системных мер в этой сфере. Меры должны быть комплексными, выработанными как на федеральном уровне, так и в определенной части на уровне субъекта Федерации и муниципального образования в соответствии с пределами ведения, определенными Конституцией Российской Федерации.

Очевидно, что для обеспечения их обоснованности, требуется проведение научных исследований, посвященных совершенствованию законодательства с учетом сложившейся правоприменительной практики, а также дальнейшая теоретическая разработка вопросов об общем и особенном в формах непосредственной демократии, посредством которых осуществляется местное самоуправление. Вышеуказанные обстоятельства обуславливают актуальность настоящей бакалаврской работы.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Целью бакалаврской работы является определение сущности форм непосредственной (прямой) демократии в местном самоуправлении в РФ, выявления приоритетных направлений организационно-правового совершенствования механизмов как одной из форм решения населением вопросов местного значения самостоятельно и непосредственно.

Для достижения поставленной цели в бакалаврской работе предполагается решить следующие задачи:

- охарактеризовать непосредственную демократию как форму осуществления местного самоуправления;
- выявить и изучить характерные черты правового регулирования форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- рассмотреть развитие правового регулирования местных референдумов;
- раскрыть развитие правового регулирования муниципальных выборов;
- проследить развитие правового регулирования схода граждан;
- изучить значение народной правотворческой инициативы;
- охарактеризовать обращения граждан в органы местного самоуправления;
- рассмотреть территориальное общественное самоуправление;
- раскрыть содержание иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Объектом бакалаврской работы являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации форм непосредственной демократии на муниципальном уровне.

Предметом исследования являются: законы и подзаконные акты, регулирующие отношения в сфере непосредственной демократии применительно к местному самоуправлению, а также правоприменительная практика, теоретические представления, сложившиеся в юридической литературе о формах не-

посредственной демократии и методах регулирования соответствующих отношений.

Методологическую основу исследования составили: общенаучные методы системно-структурного, статистического анализа, а также специальные методы юридической науки, в частности, формально-юридического анализа, сравнительного правоведения, всеобщий метод познания истины.

Эмпирическую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты, акты органов местного самоуправления.

Бакалаврская работа состоит из введения, двух глав, объединяющих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

1 ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

1.1 Непосредственная демократия как форма осуществления местного самоуправления

Осуществление власти на местном уровне предполагает наличие постоянно действующих органов местного самоуправления, формирующихся на основе демократических процедур и находящихся под контролем населения. В зависимости от формы волеизъявления народа различают институты непосредственной и представительной демократии. Г. А. Цветкова утверждает, что «местное самоуправление - единственная форма публичной власти, в которой народ непосредственно реализует свои властные полномочия»².

В данном вопросе рассмотрим понятия «местное самоуправление», «непосредственная демократия» («муниципальная демократия»), а также соотношение этих терминов.

Согласно федеральному законодательству, а именно, в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в РФ понимается как форма осуществления народом своей власти, которая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность обеспечивает решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

² Цветкова Г.А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа): дисс. ... докт. соц. наук. М. - 2003. С.218.

В литературе встречаются различные определения муниципальной демократии. Так, под муниципальной демократией Ю.М. Лермонтов понимает относительно обособленную правовую форму прямого участия населения (территориального коллектива) в обсуждении и принятии важнейших решений в масштабах муниципального образования, в их реализации и осуществлении демократического контроля в порядке, установленном Конституцией и действующим законодательством³.

Непосредственная демократия в системе местного самоуправления, по мнению Л.А. Нудненко, представляет собой прямое участие граждан в обсуждении, выработке и принятии решений по вопросам местного значения, а также в контроле за проведением этих решений в жизнь⁴.

А.В. Безруков определяет непосредственную демократию как «форму непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения»⁵.

Согласно точке зрения Р. Ю. Горлачева: «непосредственная демократия - это определенная сфера политической жизни общества, заключающаяся во властеотношениях, в рамках которых население государства, его организованные части или отдельные граждане, осуществляют свою власть, посредством выражения имя прямого волеизъявления, подлежащего обязательному учету при принятии решений публичными органами власти»⁶.

Более научное определение представлено в работе В. А. Хохлова. Под непосредственной муниципальной демократией, ученый понимает, институционально-ценностную основу системы местного самоуправления, представляющая собой взаимодействие субъектно-объектных акторов муниципального управления с целью эффективного осуществления артикуляции интересов различных социальных групп, проживающих на территории определенного

³ Лермонтов Ю.М. Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. М. - 2009. С.18.

⁴ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления – институт конституционного права России // Вестник Московского Университета. Сер. 11. Право. 2001. №1. С. 17.

⁵ Безруко А.В. Конституционное право России: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2015. С. 40.

⁶ Горлачев Р. Ю. Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М. - 2003. С. 9-10.

муниципального образования, основными формами реализации которой являются:

- институты территориальной самоорганизации граждан и взаимодействия местного сообщества с органами муниципального управления;
- электоральные институты прямого волеизъявления граждан;
- институты непосредственной муниципальной демократии, участвующие в процессе принятия решений⁷.

Сопоставление понятий непосредственной демократии и местного самоуправления позволяет выявить общие черты, характеризующие единство природы таких общественных явлений, как непосредственная демократия и самоуправление, и определить их различия.

Единство непосредственной демократии и самоуправления видится в том, что оба института - разновидности народовластия, предполагающие участие граждан в обсуждении, принятии решений по вопросам местного значения. У них общая цель, состоящая в постепенном переходе к более широкому и эффективному участию граждан в самоуправлении.

Различие непосредственной демократии и местного самоуправления заключается в том, что самоуправление - это, прежде всего свойство (качество) местного сообщества решать вопросы местного значения. Оно реализуется как через выборные органы, так и через другие органы, создаваемые на основании уставов муниципальных образований, через институты непосредственной демократии. Следовательно, непосредственная демократия выступает частью организационного механизма, который обеспечивает реализацию этого свойства, заключающее в себе систему форм и способов прямого участия граждан в местном самоуправлении. Иными словами, местное самоуправление и непосредственная демократия соотносятся как свойство и формы его реализации. Местное самоуправление, представляя собой органическое соединение представительной и непосредственной демократии, шире по формам, возможно-

⁷ Хохлов В.А. Легитимность и непосредственная муниципальная демократия как контекстуальные факторы эффективности деятельности органов местного самоуправления // Современная гуманитарная наука: проблемы и перспективы развития: материалы международной научной конференции. 2015. С. 171-174.

стям осуществления, чем непосредственная демократия⁸. Под формами непосредственной демократии, считает В. К. Тайлаков, следует понимать способы осуществления народом своей власти⁹. К таким традиционно относятся: референдум, выборы, публичные слушания, обращение граждан, сход граждан, общественная правотворческая инициатива и другие. Несмотря на их небольшое количество, они имеют большое значение для народовластия и являются самостоятельными. Об этом, в одном из своих постановлений, отметил Конституционный Суд Российской Федерации: «...каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно их замещать»¹⁰.

В Федеральном законе от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой определяется статус форм прямого волеизъявления, размещена ранее главы об органах местного самоуправления, что отражает изменение отношения законодателя к вопросу о главенстве организационных форм. Однако в главе 5 формы прямого волеизъявления рассматриваются вместе с другими организационными формами, и все они обозначены термином «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». При этом в самой главе 5 не указано, какие формы являются формами непосредственного осуществления местного самоуправления, а какие - формами участия; равнозначен ли термин «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления» термину «формы прямого волеизъявления» (последний в этой главе и вовсе отсутствует, а появляется только в главе 7 (ст. 45) и относится только к местным рефе-

⁸ Корниенко Т. А. Прямое народовластие в системе местного самоуправления // Концепт. 2015. Спецвыпуск № 13. С. 16-20.

⁹ Тайлаков В.К. Формы непосредственной демократии как конституционно-правовой институт: проблемы реализации // Молодой ученый. 2017. №1. С. 355.

¹⁰ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: пост. Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 г. № 17-П // Российская газета. 1998. 24 июня. № 232.

рендумам и сходам граждан, хотя их статус определяется в главе 5).

С точки зрения юридической техники это, конечно, недостаток закона, так как юридические термины должны иметь однозначное толкование, а одно и то же правовое явление не может именоваться разными терминами¹¹.

В последние годы систематическое участие граждан в местном самоуправлении заметно возросло, хотя и неравномерно в различных регионах страны.

Об этом свидетельствуют результаты экспертно-аналитических исследований, которые регулярно проводит Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО). Это анкетирование и страновые опросы Советов муниципальных образований (СМО). Так, 51 совет муниципальных образований из числа участвовавших в анкетировании ОКМО в 2014 г. оценил уровень участия населения в осуществлении МСУ как «скорее низкий». Только советы 22 субъектов Российской Федерации смогли оценить участие населения как «скорее высокий» уровень¹².

Анкетирование СМО показало, что в 2014 г. наиболее активно использовались следующие формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- обращения граждан в органы местного самоуправления (активно используется в 75 субъектах Российской Федерации);
- публичные слушания (активно используется в 67 субъектах);
- муниципальные выборы (активно используется в 66 субъектах);
- собрания граждан (активно используется в 38 субъектах);
- территориальное общественное самоуправление (активно используется в 33 субъектах);
- опрос граждан (активно используется в 30 субъектах).

¹¹Мищук Г.Ю. Форма осуществления органами местного самоуправления // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2015. №12. С. 122.

¹²Материалы к ежегодному докладу ОКМО: Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. 2015. 28 мая.[Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html> (дата обращения 07.05.2017).

Менее востребованными по результатам анкетирования СМО в 2014 г. оказались следующие формы участия населения в местном самоуправлении:

- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (не использовалась в 69 субъектах Российской Федерации);
- местный референдум (не использовалась в 48 субъектах);
 - сход граждан (не использовалась в 43 субъектах);
 - голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (не использовалась в 44 субъектах);
 - конференция граждан (не использовалась в 37 субъектах);
 - правотворческая инициатива граждан (не использовалась в 29 субъектах)¹³.

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, условно можно разбить на три группы.

Первая группа представлена формами непосредственной демократии, осуществляемой посредством различных форм прямого волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих на территории муниципального образования. Непосредственная демократия играет особую роль в реализации местного самоуправления, которая определяется прежде всего тем, что посредством таких форм прямой демократии, как выборы, собрания и сходы населения и других, обеспечивается формирование и функционирование всех важнейших звеньев системы местного самоуправления - его органов. На практике формы непосредственной и представительной демократии переплетаются, дополняя друг друга. Некоторые формы непосредственной демократии (местный референдум, собрание, сход и др.) входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть.

¹³ Деятельность ОКМО в 2014 г. // Вестник ОКМО [за 2014]: Деятельность ОКМО и советов муниципальных образований. М.: Национальное агентство муниципальной информации, 2015. С. 22.

Вторую группу составляют выборные и другие органы местного самоуправления, на которые возлагается основная повседневная работа по осуществлению местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования.

В третью группу входят формы участия населения в осуществлении местного самоуправления на территории муниципального образования в пределах улицы, дома и т. п., центральное место в которой занимает территориальное общественное самоуправление. В их деятельности проявляется непосредственная гражданская инициатива населения, различных его групп¹⁴.

М. А. Мухин, Л. М. Пахомова предлагают иную классификацию форм непосредственной демократии: одномоментные и системные. К группе одномоментных можно отнести муниципальные выборы, местные референдумы, дополнительные голосования, сходы граждан, правотворческую инициативу граждан, обращения граждан, опрос граждан, конференцию граждан. В группу системных можно выделить только территориальное общественное самоуправление. Системность этой формы непосредственного осуществления местного самоуправления заключается в создании и функционировании организации, имеющей определенную уставом или решением собрания (учредительной конференцией) граждан структуру¹⁵.

1.2 Правовое регулирование форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления

Начало законодательного закрепления формирования непосредственной демократии на местном уровне можно считать закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09.04.1990 г.¹⁶ Следует обратить внимание на то, что в этом законе законодателем была впервые определена система механизмов и структура местного самоуправления в

¹⁴ Корниенко Т. А. Прямое народовластие в системе местного самоуправления // Концепт. 2015. Спецвыпуск № 13. С.17.

¹⁵ Мухин М.А., Пахомова Л.М. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия // ArsAdministrandi. 2015. №2. С. 169.

¹⁶ Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267 (утратил силу).

современном понимании. Закон с некоторыми изменениями и дополнениями, внесенными Законом СССР от 23.10.1990 № 1744-1 «О внесении изменений в Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», действовал до 1995 г., когда он фактически утратил силу на территории РФ в связи с принятием Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷.

Однако реализация заявленных в законе принципов была вполне последовательной, что объяснимо в условиях, когда в целом сохранялась прежняя система централизованного партийно-государственного управления. Многие демократические положения закона носили весьма общий характер и требовали конкретизации в законах союзных республик, что в условиях распадающегося союзного государства не могло быть осуществлено с необходимой последовательностью.

В тот же период расширилось понятие системы местного самоуправления. В соответствии с внесенными в 1990 г. изменениями в Конституцию СССР предусматривалось, что в систему местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов, входят органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии¹⁸.

Принятый 06.07.1991 г. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁹, вступивший в силу 22 декабря 1993 г., за исключением отдельных положений, внес целый ряд прогрессивных начал в развитие и регулирование местного самоуправления в современной России, включая и вопросы непосредственной демократии. Однако в научной литературе существует мнение о

¹⁷ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу).

¹⁸ Гарькавиченко О.Ю. К вопросу о непосредственной демократии как форме осуществления местного самоуправления // Власть. 2015. № 10. С. 73.

¹⁹ Постановление ВС РФ от 06.07.1991 № 1551-1 (с изм. от 05.03.1992) «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1011 (утратил силу).

непоследовательности многих его положений, что дало основание отнести его к законодательству переходного периода. В принятой в 1993 г. Конституции РФ содержится глава 8 «Местное самоуправление», в которой закреплены основные гарантии самостоятельного решения населением вопросов местного значения. В Конституции РФ заложены правовые основы для создания полноценной системы местного самоуправления в Российской Федерации как полноценного демократического института гражданского общества.

В части 2 ст. 130 Конституции РФ определяется модель организации местного самоуправления в Российской Федерации, в соответствии с которой местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления, подчеркивает значимость форм непосредственной демократии, что отражается в многообразии их форм. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения, закрепленного в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ максимально способствует многообразию форм прямой демократии, поскольку населению предоставляется возможность решать вопрос о выборе оптимальной формы воздействия на принятие решений местного значения. При этом организационно-правовые механизмы реализации населением своих прав нуждаются в конкретизации в федеральном законодательстве, законодательстве субъекта Федерации, актах муниципальных образований (в особенности уставах).

С принятием Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» получила законодательное закрепление сама система форм непосредственной демократии на муниципальном уровне, включавшая местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народную правотворческую инициативу, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление. Признавались и иные формы непосредственного осуществления местного самоуправления (гл. IV «Формы пря-

мого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления»).

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расширил перечень форм непосредственной (прямой) демократии, доступный при реализации прав граждан на муниципальном уровне, одновременно усилив роль муниципальных образований в регулировании данных вопросов. В названном федеральном законе регламентации соответствующих вопросов посвящена глава «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Само название главы полностью соответствует ее содержанию.

К формам непосредственной демократии на муниципальном уровне федеральный закон относит: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие.

Закрепленное в законе многообразие форм непосредственной демократии, создает важные предпосылки для учета разнообразных интересов населения муниципальных образований, однако не может самостоятельно обеспечить их реализацию населением, особенно в силу заинтересованности определенной части населения в решении вопросов местного значения.

Что особо значимо для данного нормативно-правового акта, что в нем прописаны различные правовые механизмы для активного вовлечения населения к решению ключевых вопросов местного значения. Так, из ч. 3 ст. 28 Фе-

дерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вытекает обязанность по проведению публичных слушаний, на которые должен выноситься строго определенный круг вопросов, среди которых проект местного бюджета и отчет о его исполнении. Соответственно, публичные слушания по вопросам проекта бюджета муниципального образования, отчета должны проходить не реже 1 раза в год. Действующая правовая конструкция прямо определяет периодический характер их проведения.

Также следует обратить внимание на голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, проводимое в случае преобразования муниципального образования. Можно полагать, что публичное слушание, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования не относятся к факультативным формам прямой демократии. Обязанность их проведения определена законодательно и не зависит от желания или нежелания их реализовывать населением соответствующего муниципального образования.

У субъектов Федерации есть только достаточно ограниченные полномочия в сфере правовых вопросов, связанных с формами прямой демократии, однако некоторые законодатели субъектов Федерации расширяют их перечень.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было установлено однозначное указание на источник права, регулирующий вопросы прямой демократии в местном самоуправлении, а именно Уставом и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Так, в Уставе г. Благовещенска Амурской области от 17.12.2015 № 17 - 196 глава III называется «Формы, порядок и гарантии непосредственного осуществления населением, проживающим на территории муниципального образования города Благовещенска, местного самоуправления и участия

населения в осуществлении местного самоуправления». Статья 5 устанавливается, что

«1. Население городского округа осуществляет местное самоуправление в формах прямого волеизъявления путем:

- 1) местного референдума;
- 2) муниципальных выборов;
- 3) голосования по отзыву депутата городской Думы, мэра города Благовещенска;
- 4) голосования по вопросам изменения границ городского округа, преобразования городского округа;

2. Население городского округа участвует в осуществлении местного самоуправления в формах:

- 1) правотворческой инициативы граждан;
- 2) территориального общественного самоуправления;
- 3) публичных слушаний;
- 4) собраний граждан;
- 5) конференций граждан (собраний делегатов);
- 6) опроса граждан;
- 7) обращений граждан в органы местного самоуправления;
- 8) других формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам Амурской области»²⁰.

Таким образом, в Уставе г. Благовещенска строго соблюдается перечень форм непосредственной демократии, определенный в Федеральном законе и в основном точно воспроизводятся соответствующие процедурные нормы, зафиксированные в федеральном законодательстве. Однако, следует признать, что не всегда присутствует необходимая конкретизация соответствующих процедур. Как правило, это касается назначения местного референдума, голосования по отзыву. В некоторых случаях, муниципальные образования не ис-

²⁰ Устав муниципального образования города Благовещенска от 17.12.2015 №17-196 [Электронный ресурс]. URL:<http://www.blagduma.ru/activity/regulations> (дата обращения: 27.04.2017).

полняют обязанности по самостоятельному регулированию в своих уставах весьма значимых аспектов. Пунктом 3 ст. 23 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предписано, что в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Однако в Уставе г. Благовещенка в ст. 7 указано, что муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов городской Думы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Какого-либо упоминания о виде применяемой избирательной системы в Уставе не содержится.

Подводя итоги проведенному анализу в первой главе, важно отметить, что сформировавшаяся система правового регулирования на федеральном, региональном и муниципальном уровне, в целом отвечает конституционным требованиям обеспечения многообразия форм участия населения в осуществлении муниципальной власти. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расширил перечень форм непосредственной демократии, использование которых, в определенных случаях, носит обязательный, а не факультативный характер, что явилось важным шагом по созданию законодательных гарантий доступности этих форм. Однако видится, что решение этой задачи находится только на начальном этапе, что подтверждается редким использованием населением большинства форм непосредственной демократии и низкой результативностью соответствующих инициатив граждан.

Детально проблемы отдельных институтов непосредственной демократии будут рассмотрены в главе 2 бакалаврской работы.

2 ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1 Развитие правового регулирования местных референдумов

На первое место в системе институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ставит местный референдум. Такой подход обусловлен, прежде всего, ч.3 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой референдум и свободные выборы являются высшим, непосредственным выражением власти народа.

Референдумы на уровне местного самоуправления проводятся нечасто, так как, во-первых, такой референдум предполагает особую важность выносимых на него вопросов; во-вторых, требует немалых материальных расходов; в-третьих, не должен привести к росту напряженности в местном сообществе, к разделу его на непримиримых сторонников и противников принимаемого решения²¹.

В соответствии со ст.1 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» референдум - это всенародное голосование граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения²². Наряду с общероссийским референдумом предусматриваются также региональные и местные референдумы. Законодательное определение местного референдума дано в ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

это референдум, проводимый среди обладающих правом на участие в рефе-

²¹ Кривонос М.С. Местный референдум как институт демократии // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2016. Т. 11. С. 2847.

²² Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

рендуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования²³.

На уровне субъектов РФ вопросы местных референдумов находят отражение в одноименных законах. На территории Амурской области действует Закон Амурской области от 09.07.2012 №72-ОЗ «О местном референдуме в Амурской области»²⁴. На муниципальном уровне вопросы местных референдумов находят отражение в уставах муниципальных образований, сами же референдумы проводятся на основе законов субъектов РФ, а при необходимости на основе федеральных актов.

Местный референдум, по мнению Е. Н. Щенгдригина, может использоваться в двух формах:

- во-первых, как способ принятия решений, требующих непосредственного волеизъявления большинства граждан, проживающих на данной территории. В таком случае он проводится по мере необходимости и используется для принятия решений, наряду с выборными органами местного самоуправления;

- во-вторых, как избранная населением форма самоуправления, полностью заменяющая представительные органы самоуправления на данной территории. Такая форма самоуправления возможна в территориальных единицах с небольшой численностью населения²⁵.

Следует отметить, что в РФ проведение такой формы непосредственной демократии, как местный референдум, с каждым годом возрастает. Так, в 2014

²³ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. №24. Ст. 2253.

²⁴ Закон Амурской области от 09.07.2012 № 72-ОЗ (ред. от 03.04.2017) «О местном референдуме в Амурской области» // Амурская правда. 2012. 13 июня. № 112.

²⁵Щенгдригин Е.Н. К вопросу о развитии референдума как института непосредственной демократии // Правовое поле современной экономики. 2015. № 10. С. 26-36.

году на территории РФ были проведены 246 местных референдумов, что на 50 % больше, чем в 2012 году²⁶.

В 2014 году на территории Российской Федерации местные референдумы проведены:

- Республика Дагестан - 1 (изменение статуса муниципального образования «городское поселение» на «сельское поселение»);

- Чеченская республика - 1 (преобразование города республиканского значения Гудермес с изменением его границ);

- Алтайский край - 17 (введение и использования средств самообложения граждан сельских поселений);

- Пермский край - 59 (56 - введение и использования средств самообложения граждан сельских поселений, 3 - преобразование сельских поселений);

- Кировская область - 162 (введение и использования средств самообложения граждан сельских поселений);

- Красноярский и Приморский края, Амурская, Калужская, Ленинградская и Челябинская области - по 1 местному референдуму, из них 1 - по платежам за установку и ремонт уличного освещения в сельском поселении, 4 – по преобразованиям сельских поселений, 1-закрытие полигона твердых бытовых отходов (2 референдума не состоялись из-за низкой явки).

В Амурской области за прошедшие 16 лет был проведен лишь один местный референдум в посёлке Буря в 2014 году по вопросу самообложения граждан - разового платежа в размере 200 рублей с одного жителя старше 18 лет, которые будут направлены на уборку несанкционированных свалок, благоустройство, ремонт колодцев. К сожалению, активность жителей в участии в местном референдуме оказалась очень низка. Однако референдум состоялся, а

26 РЕФЕРЕНДУМЫ на территории Российской Федерации за период 2006-2014 гг. [Электронный ресурс]. URL:http://www.omsk.izbirkom.ru/omskaya-gorodskaya-izbiratel'naya-komissiya/mestnyy-referendum/detail.php?ELEMENT_ID=30191 (дата обращения 30.04.2017).

разовый платеж в форме самообложения граждан, хоть и с небольшим отрывом (49.60% - «за»; 46.83% - «против»), но получил одобрение²⁷.

Однако следует отметить, что в большинстве муниципальных образований в современной российской практике местный референдум не проводился ни разу. Следовательно, представляется актуальным рассмотреть причины бездействия данного института непосредственного выражения воли народа.

Причину того, что местные референдумы проводятся крайне редко, Гранкин видит в запутанности законодательства о референдуме, отсутствии в нем четкого понятия «местного референдума» и завышенных требованиях, предъявляемых для реализации инициативы проведения референдума²⁸.

К особенностям процедуры назначения местного референдума в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относится расширение круга инициаторов местного референдума, к числу которых также стали относиться и избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом. Глава местной администрации также рассматривается в качестве одного из инициаторов местного референдума. При этом инициатива проведения местного референдума должна проявляться совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации. Данная конструкция, с одной стороны, безусловно, «работает» на единство муниципальной власти, с другой стороны, получается, что разногласия, которые могут иметь место между представительным органом муниципального образования и главой местной администрации относительно вопроса, выносимого на референдум, могут привести к тому, что этот референдум вообще не состоится и население муниципального образования будет лишено возможно-

²⁷ Официальный сайт Избирательной комиссии Амурской области [Электронный ресурс]. URL: <http://amur.izbirkom.ru> (дата обращения 10.05.2017).

²⁸ Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне / Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов. М.: Право, 2012. С. 99.

сти высказаться по актуальным проблемам местного значения. О. Ю. Гарькавченко, полагает, что такой вариант развития событий противоречит идее создания работоспособной системы непосредственной демократии на муниципальном уровне²⁹.

Согласно п. 4 ст. 22 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом. Таким образом, проведение референдума не по инициативе органов местного самоуправления требует выполнение достаточно сложных процедур со стороны инициаторов референдума в ограниченный срок. Общая тенденция такова, что субъекты Федерации, как правило, устанавливают максимально возможное число подписей участников референдума, необходимых для его проведения. Так, законом Амурской области от 09.07.2012 №72-ОЗ «О местном референдуме в Амурской области» установлено, что количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения референдума, составляет пять процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования (п. 2 ст. 17).

Как справедливо полагает И.В. Гранкин, необходимость сбора 5 процентов подписей создает условия для того, чтобы заблокировать проведение местных референдумов в крупных городах, особенно принимая во внимание, что такое количество подписей собирается по строго определенной форме. Вторым препятствием, по мнению И.В. Гранкина, является ограничение мест сбора подписей. Все эти обстоятельства делают бесспорным вывод о том, что

²⁹Гарькавченко О.Ю. Организационно-правовые формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении: автореф. дис. канд. юр. наук. М. 2015. С. 16.

группы граждан, инициирующие проведение местного референдума, поставлены в неравное положение с органами местного самоуправления, имеющими право без каких-либо дополнительных обременений реализовывать свою инициативу по проведению местного референдума³⁰.

Таким образом, содержащиеся в действующем законодательстве процедурные ограничения, установленные для реализации инициативы проведения референдума со стороны граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений являются избыточными, они выражают недоверие ко всему населению, которое в случае, если инициатива не будет реализована в соответствии с установленными процедурами, лишается возможности самостоятельно разобраться в сущности вопросов, предлагаемых для вынесения на местный референдум.

Согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» назначение и проведение референдума обязательно, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации, установленные соответственно уровню референдума Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования. В уставах муниципальных образований, как правило, эти вопросы вообще не регулируются. Отметим, что отсутствие регулирования по вопросу о сроках сбора подписей в поддержку инициативы проведения местных референдумов вообще типично для уставов муниципальных образований и других субъектов РФ.

Одними из шагов по сокращению избыточных барьеров на пути реализации инициативы проведения местного референдума могли бы стать следующие законодательные меры:

³⁰Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов. М.: Право, 2012. С. 100.

- сокращение установленного в федеральном законодательстве предельного числа подписей граждан, необходимого для его проведения (до 1 – 2 процентов от общего числа зарегистрированных участников референдума);

- установление непосредственно в федеральном законодательстве минимальных сроков для сбора инициативной группой подписей граждан в поддержку инициативы проведения местного референдума. Необходимо обеспечить, чтобы эти сроки были достаточно продолжительными (например, 45 - 60 дней) и позволяли инициаторам референдума проводить сбор подписей без излишней спешки, что потенциально повысит качество заполнения подписных листов.

2.2 Развитие правового регулирования муниципальных выборов

Муниципальные выборы являются важнейшим институтом непосредственной демократии на местном уровне. Нельзя не отметить, что значимость института муниципальных выборов (по сравнению с другими формами непосредственной демократии) определяется и той фактической ролью, которую местные выборы играют в обеспечении функционирования всей системы местного самоуправления в РФ. Их периодическое проведение обеспечивает воспроизводство выборных органов местного самоуправления, без чего существование местного самоуправления, как системы, относительно автономной от органов государственной власти, было бы невозможно.

В части 1 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» говорится, что муниципальные выборы - это выборы, которые проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Одним из ключевых вопросов с точки зрения обеспечения свободного характера муниципальных выборов, а равно и самостоятельности местного самоуправления, в настоящее время является вопрос выбора избирательной системы на муниципальном уровне. В этой части Федеральным законом от

21.07.2005 № 93-ФЗ в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³¹ были внесены существенные изменения, согласно которым: законом субъекта Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении
муници-

пальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

В 2011 г. в рассматриваемый Федеральный закон было дополнительно внесено правило, что не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Как отмечают В.И. Васильев и А.Е. Помазанский, «анализ региональных законов субъектов РФ о муниципальных выборах показывает, что пределы усмотрения субъектов РФ, при определении применения устанавливаемых ими избирательных систем в муниципальных образованиях весьма широки ... Тенденция здесь заключается в том, что в сельских и городских поселениях применяется мажоритарная избирательная система абсолютного или относительного большинства или - реже - смешанная система (иногда и пропорциональная); в городских округах и муниципальных районах - смешанная и пропорциональная. В ряде случаев смешанная или пропорциональная избира-

³¹ Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ(ред. от 01.06.2017) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

тельные системы устанавливаются только для городских округов, причем иногда с условием наличия в них значительного числа зарегистрированных избирателей ...»³².

Согласно п. 1 ст. 12.1 Закона Амурской области от 26.06. 2009 № 222-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Амурской области» депутаты представительного органа муниципального образования могут избираться:

- по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам;
- часть депутатов - по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам и часть депутатов - по единому (муниципальному) избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями;
- по единому (муниципальному) избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями³³.

В соответствии с п. 3 ст. 18 Устава г. Благовещенска Амурской области Городская Дума состоит из 30 депутатов. Депутаты городской Думы избираются на основе мажоритарно-пропорциональной избирательной системы.

20 депутатов городской Думы избираются по мажоритарной избирательной системе по 20 одномандатным избирательным округам, 10 депутатов городской Думы избираются по единому (муниципальному) избирательному округу, включающему в себя территорию муниципального образования города Благовещенска в целом, пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями. Список

³² Васильев В.И., Помазанский А.Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 28.

³³ Закон Амурской области от 26.06.2009 № 222-ОЗ (ред. от 03.04.2017) «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Амурской области» // Амурская правда. 2009. 30 июня. № 112.

кандидатов по единому (муниципальному) округу должен быть разбит полностью (за исключением кандидатов, составляющих общую часть списка) на 10 территориальных групп кандидатов, соответствующих частям территории города Благовещенска. Границы указанных частей территории города Благовещенска определяются избирательной комиссией муниципального образования города Благовещенска в порядке, установленном законом Амурской области.

Выборы назначаются по срокам, предусмотренным уставом муниципального образования. Выборы назначает представительный орган местного самоуправления. В некоторых случаях выборы могут назначаться избирательной комиссией или судом. Голосование может назначаться исключительно на воскресный день.

Необходимо сказать несколько слов об избирательных комиссиях. Избирательная комиссия организует подготовку и проведение выборов в соответствии с региональным законодательством и уставом муниципального образования. Комиссия формируется из 5-11 членов. Порядок формирования и полномочия комиссии устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований. Избирательные комиссии призваны реализовать множество полномочий. Во-первых, это контроль соблюдения избирательных прав. Во-вторых, это контроль за соблюдением единого порядка проведения итогов голосования. В-третьих, это реализация подготовки и проведения выборов, организация финансирования и целевое использование денежных средств, рассмотрение жалоб на решения и действия нижестоящих комиссий³⁴.

2.3 Развитие правового регулирования схода граждан

Сходы граждан, являются одной из самых распространенных форм прямого волеизъявления населения России.

³⁴Баукин И.М., Еремин А.Р. Особенности, характеристика и правовое регулирование муниципальных выборов в Российской Федерации // Огарев-Online. 2014. №11. С. 5.

В первоначальной редакции Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» было предусмотрено, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан; при этом сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Я. А. Митрохина, отмечает, что иного назначения схода граждан, нежели осуществления функций

представительного органа муниципального образования, данный Федеральный закон не предполагал³⁵.

Федеральным законом был детально урегулирован порядок проведения сходов и юридическая сила принимаемых на нем решений. Предусматривалось, что сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек, при этом проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Определялось, что на сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан, а участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным. Федеральным законом было установлено, что решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан, а решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

И хотя Федеральный закон не предполагал нормотворчества муниципальных образований по вопросам проведения сходов, тем не менее, примеры подобного нормативного правового регулирования имеются. Так, Решением

³⁵ Митрохина Я.А. Публичные слушания и сельские сходы: сравнительный анализ // Новый университет. Серия: Экономика и право. 2017. № 1. С. 33 -35.

Совета депутатов сельского поселения Липицкое Серпуховского муниципального района Московской области от 08.04.2010 года было утверждено Положение о сходах граждан и старостах в сельском поселении «Липицкое», в котором устанавливается порядок созыва и проведения схода граждан, принятия и изменения его решений, его компетенцию³⁶. Анализируя процедурные нормы данного Положения, нельзя не признать их полезность для упорядочивания данной формы прямой демократии. Вместе с тем, можно отметить отдельные несоответствия Положения федеральному законодательству. Так, этот муниципаль-

ный нормативный акт не предусматривает, что сход осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования. В нем установлено, что жители сел и деревень осуществляют свое право на местное самоуправление через формы прямого волеизъявления, выборные и иные органы местного самоуправления в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан, при этом в работе схода принимают участие граждане, достигшие 16-летнего возраста, постоянно проживающие в населенном пункте. Следует иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁷ право избирать имеет гражданин, достигший возраста 18 лет.

В Положении различаются категории граждан:

- проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в сходе;
- проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в сходе, а также обладающих избирательным правом (по вопросу избрания старосты).

³⁶ Положение о сходах граждан и старостах в сельском поселении «Липицкое» // Ока-Информ. 2010. № 19.

³⁷ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

При этом в Положении записано, что сход граждан является правомочным, если в нем принимает участие более половины жителей, обладающих избирательным правом. Однако права первой категории граждан (которые, по нашему мнению, могли бы участвовать в сходе с правом совещательного голоса) в Положении обозначены недостаточно четко. Это может повлечь нарушение установленного Федеральным законом порядка принятия решений сходом граждан.

Данный пример свидетельствует о том, что по вопросу о проведении сходов желательно дополнительное детальное регулирование и не только на федеральном уровне. Полагаем, что муниципальные образования не могут обеспе-

чить его самостоятельно. В этой связи видится целесообразным предоставление субъектам Федерации дополнительных полномочий по регулированию порядка проведения сходов в муниципальных образованиях. Также учитывая практику местного самоуправления, его традиции в РФ, на федеральном уровне целесообразно расширить целевое назначение института схода граждан³⁸. Определенное движение в данном направлении уже наблюдается. Так, Федеральным законом от 30.11.2011 № 361-ФЗ³⁹ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введена новая статья 25.1, в которой расширено назначение института схода граждан. В случаях, предусмотренных Федеральным законом, сход граждан может проводиться:

- в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);

³⁸ Кулешова Н.Н., Трыканова С.А. Реформирование организационно-правовых подходов реализации непосредственной муниципальной демократии в России: монография. Рязань: Издательство «Концепция», 2016. С. 55.

³⁹ Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7039.

- в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;

- в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;

- в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан;

- в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления;

- в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения.

Такого рода развитие законодательного регулирования, несомненно, учитывает потребности развития практики местного самоуправления, однако оно оставляет без ответа указанные выше актуальные вопросы необходимости дополнительной процедурной регламентации сходов граждан.

До недавнего времени понятия «сход» и «собрания» граждан сливались воедино и понимались как тождественно равные, не было четких границ разграничения. В советский период также не проводилось разграничений между сходом и собранием. Под ними понимали форму решения населением различных вопросов по месту жительства. Они проводились без ограничения по числу жителей в населенном пункте. В настоящее время сходы и собрания граждан являются самостоятельными формами для осуществления власти народа.

Законодатель принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» провел четкую грань между понятиями «сход» и «собрание» граждан.

Сход граждан в современной России понимается как форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Исходя из требования закона о количестве участников схода (не более 100 человек), можно сделать вывод, что сход - собрание сельских жителей. Главной отличительной чертой схода от собрания является их направленность. Цель схода - выработка и принятие решения всеми участниками данного мероприятия. В итоге, только на сходе могут быть приняты обязательные для данного поселения решения.

Собрание граждан является консультативным институтом. Целью собрания граждан является обсуждение вопросов местного значения, информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования. Принятое на нем решение не выходит за круг интересов собравшихся граждан и потому носит локальный и рекомендательный характер⁴⁰.

2.4 Народная правотворческая инициатива

Пункт 1 ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в полной мере не дает определения правотворческой инициативы. В частности, в данном пункте только закрепляется право инициативной группы граждан, которые обладают избирательным правом, выступать с такой инициативой. В Российской Федерации граждане обладают правотворческой инициативой в субъектах Федерации и на территориях муниципальных образований. При этом наиболее ощутимую роль в РФ, по нашему мнению, должна играть правотворческая иници-

⁴⁰Галимов Т.И. К вопросу о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления в муниципальном образовании // Actualscience. 2017. Т. 3. № 1. С. 55.

циатива граждан, реализуемая на муниципальном уровне, где наблюдается высокая самоорганизация населения.

Трудно согласиться с мнением ученых (например, А. Б. Венгерова)⁴¹, которые не считают составной частью правотворчества инициативу граждан, утверждая, что процесс этот - прерогатива государственных органов. Представляется, что в отличие от законотворчества, являющегося исключительной компетенцией государства, правотворчество, как понятие, по своему содержанию несколько шире и должно учитывать граждан в качестве субъектов процесса создания права.

В настоящее время можно говорить, что правотворчество перестало быть деятельностью только государства, поскольку инициатива по принятию, изменению или отмене норм права принадлежит и гражданам, народу Российской Федерации. Государство старается обеспечить соответствующее правовое регулирование процедуры участия населения в правотворчестве, недостатки которого восполняются законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления⁴².

Правовой основой для участия населения в правотворчестве в регионах выступает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», где в ст. 6 перечисляются в качестве субъектов права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации общественные объединения, а также граждане, проживающие на территории данного субъекта РФ. Далее нормативный акт дополнительно регламентирует данный институт.

Во-первых, установлены предельные ограничения в части требований, предъявляемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований к инициаторам правотворческой инициативы по числу подписей: минимальная численность инициативной группы граждан ус-

⁴¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник. М. - 2013. С. 89.

⁴² Галоян А.Р. Развитие народной правотворческой инициативы в Российской Федерации // Политика и право: ученые записки. Благовещенск. 2016. С. 97.

танавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом (п. 1 ст. 26).

Во-вторых, Федеральным законом установлен «страховочный механизм», позволяющий населению реализовывать правотворческую инициативу и в отсутствие требуемого нормативного регулирования на муниципальном уровне: в случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с процедурами, установленными в самом Федеральном законе, которые содержат гарантии открытости рассмотрения осуществляющей правотворческой инициативы в установленные сроки (п. 1 ст. 26).

На территории Амурской области действует закон Амурской области от 06.12.2016 №25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе»⁴³. На местном уровне данные вопросы регламентирует ст. 10 Устава г. Благовещенска, решение городской Думы города Благовещенска Амурской области от 24.11.2005 №6/76 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан»⁴⁴. На уровне района действует «Положение о правотворческой инициативе граждан в Благовещенском районе» от 28.01.2005 №89⁴⁵.

Согласно ст. 10 Устава г. Благовещенска и Положениям под правотворческой инициативой понимается право граждан, обладающих избирательным правом, вносить на рассмотрение органов и должностных лиц местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного

⁴³ Закон Амурской области от 06.12.2016 № 25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе» // Амурская правда. 2016. 09 декабря. № 167.

⁴⁴ Решение городской Думы города Благовещенска Амурской области от 24.11.2005 №6/76 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан» // Благовещенск. 2006. 12 января. № 3.

⁴⁵ Решение Благовещенского районного Совета народных депутатов от 28.01.2005 №89 «Об утверждении Положения о правотворческой инициативе граждан в Благовещенском районе» [Электронный ресурс]. URL: <http://amur.regnews.org/doc/tw/xk.htm> (дата обращения: 12.05.2017).

значения. Правотворческая инициатива может быть реализована в виде внесения проектов муниципальных правовых актов, проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в действующие муниципальные правовые акты либо признании их утратившими силу.

Однако правовое регулирование института правотворческой инициативы граждан не сделало его «работающим инструментом» непосредственной демократии на местном уровне. Случаи проявления такого рода инициатив крайне редки. Причиной такой ситуации является неразвитость институтов гражданского общества на муниципальном уровне, отсутствие в подавляющем большинстве муниципалитетов организаций политических партий, активно участвующих в решении проблем местного значения, незаинтересованность граждан в воздействии на нормотворческую деятельность органов местной власти. Одним словом, неразвитость правотворческой инициативы – прямое следствие того, что в Российской Федерации местное самоуправление «внедряется сверху». Инициативу в этих условиях, безусловно, можно сымитировать. Однако есть и другой путь. Он заключается во внедрении передовых форм участия граждан в осуществлении власти путем целенаправленной, долгосрочной работы в этом направлении со стороны государства, политических партий, общественных объединений, некоммерческих организаций, институтов гражданского общества. Ориентиры этой деятельности могли бы быть обозначены в национальной программе развития непосредственной демократии.

2.5 Обращения граждан в органы местного самоуправления

В числе форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении Федеральный закон от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» называет и обращения граждан в органы местного самоуправления.

По мнению Б. М. Исаевой, правовая природа обращений граждан Российской Федерации к системе местного самоуправления многогранна.

Во-первых, существует право граждан на обращение в органы местного самоуправления и к их должностным лицам. Оно имеет абсолютный, неограниченный и неотчуждаемый характер.

Во-вторых, каждое удовлетворенное обращение гражданина - это не просто защита его нарушенного права, законного интереса, но одновременно и исправление недостатков, пресечение нарушений, это реальный факт учета мнения конкретного гражданина, его участия в управлении делами муниципального образования.

В-третьих, в силу того, что право гражданина на обращения отражает наиболее существенные отношения между гражданином и органами местного самоуправления, оно закреплено в Конституции РФ, т.е. является конституционным.

В-четвертых, обращения граждан являются одним из институтов непосредственной демократии.

В-пятых, обращения граждан в органы местного самоуправления - необходимый элемент обратной связи между гражданами и органами местного самоуправления⁴⁶.

Для полноценного участия населения в самоуправлении требуется не только осведомленность о деятельности муниципальной власти, но и возможность открытого выражения своего мнения по поводу этой деятельности. Такое мнение находит свое выражение в письмах и обращениях граждан, опросах, публикациях в средствах массовой информации. Полная, объективная информационная осведомленность населения по поводу положения дел в муниципальном образовании, а также понимание перспектив и векторов его развития являются основой лояльного отношения граждан и их поддержки муниципальной власти⁴⁷.

⁴⁶ Исаева Б.М. Обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма воздействия на публичную власть // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: Общественные науки. 2012. №2. С. 42.

⁴⁷ Панкова Т.Ю. Обращения граждан как средство коммуникации между органами местного самоуправления и населением // Местное самоуправление в системе публичной власти: сборник научных трудов. 2015. С. 101.

Порядок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления установлен в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 32 «Обращения граждан в органы местного самоуправления») и в Федеральном законе от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁴⁸. Согласно данному федеральному законодательству «обращение гражданина - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления». В Федеральном законе дается определение основным видам обращений граждан - предложениям, заявлениям и жалобам.

Вопрос о роли обращений граждан как института непосредственной демократии в системе местного самоуправления не относится к числу достаточно разработанных. Как известно, такие обращения могут быть индивидуальными и касаться лично волнующих граждан вопросов, в том числе и получения каких-то благ. В таком случае сложно говорить об обращениях как об институте непосредственной демократии.

Скорее всего, соответствующую роль могут играть коллективные обращения граждан, причем по общественно значимым вопросам. Если такие обращения связаны с представлением гражданами проектов муниципальных нормативных правовых актов, налицо правотворческая инициатива. Если граждане коллективно предлагают муниципальному органу принять какое-то решение, но не прилагают своего проекта либо ставят какую-то проблему перед муниципальным органом и их обращение имеет определенное число подписей, установленное уставом муниципального образования, - налицо так называемая петиция. Именно при подаче коллективного обращения можно говорить об участии граждан в осуществлении местного самоуправления.

⁴⁸ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Норма, содержащаяся в ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет специфический вид коллективных обращений - обращения, принятые собраниями граждан. Предметом таких обращений могут быть любые вопросы местного значения, а также деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществление территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования. Данные обращения подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Как и Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, в статье 32, специально закрепляет индивидуальные и коллективные обращения граждан как одну из форм участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления.

В этой связи, отмечает А. В. Сосновских, возникает справедливый вопрос о том, что-либо законодатель хотел особым образом выделить права на обращения в органы власти собраний как особых (специальных) субъектов правоотношений - участников процесса осуществления местного самоуправления; либо следует признать, что подобное регулирование является явно избыточным, поскольку названные положения ст. 32 дублируют нормы, уже закрепленные в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан». Ведь Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ не закрепляет каких-либо особенностей рассмотрения обращений Собраний граждан органами местного самоуправления по сравнению с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан»⁴⁹.

Однако такие особенности имеются. Так, с одной стороны, ч. 6 ст. 29 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ результаты собрания граждан подлежат официальному опубликованию или обнародованию; а с другой сто-

⁴⁹ Сосновских А.В. Собраниям граждан – особые права на обращения в органы местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2015. №16. С. 120.

роны, данный нормативный акт умалчивает о необходимости обнародования решения органов местного самоуправления, принятых по результатам рассмотрения такого обращения. Подобное положение дел, во-первых, в известной степени, противоречит принципу гласности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления; а во-вторых, очевидным образом содержит внутреннее противоречие, когда результаты собрания граждан подлежат официальному опубликованию или обнародованию, а результаты ответов на принятые на их основе обращения - нет.

Таким, образом, необходимо устранить выявленных противоречий путем внесения дополнения в указанные нормы о необходимости официального опубликования или обнародования ответов на обращения Собраний граждан, не оставляя данный вопрос на усмотрение правоприменителей.

2.6 Территориальное общественное самоуправление

В соответствии со ст. 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Федеральным законом установлено, что территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были определены основные правила проведения собраний граждан, конференций граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления, установлены исключительные полномочия собрания граждан, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, определен порядок принятия устава территориального общественного самоуправления. Установлены обязательные требования к содержанию данного устава, при этом закреплено правило, что за их рамками дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Федеральный законодатель исключил законотворчество субъектов Федерации по вопросам территориального общественного самоуправления. Согласно рассматриваемому Федеральному закону порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Характеризуя деятельность в рамках территориального общественного самоуправления, ее спецификой является то, что для ее осуществления не требуются механизмы публично-властного воздействия и наличия правотворческих полномочий. Формы непосредственной демократии, осуществляемые в рамках территориального общественного самоуправления, не несут механизмов публично-властного воздействия в силу их ограниченного территориального масштаба, их дополнительного характера по отношению к формам непосредственной демократии, которые реализуются на муниципальном уровне, а также отсутствием в федеральном законе характеристики этих форм в качестве императивных (как это, например, наблюдается с регулированием схода граждан).

Территориальное общественное самоуправление это, прежде всего, самоорганизация граждан, а не способ организации публичной власти. Исходя из этой предпосылки, и строятся отношения между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления. В то же время, как полагает А.Е. Помазанский, функционирование территориального общественного самоуправления основано на постоянном его взаимодействии с органами местного самоуправления⁵⁰. Территориальное общественное самоуправление получило определенное развитие. Его успешность зависит от конкретных условий субъектов Федерации и муниципальных образований. Как отмечает В.И. Васильев, практика показывает, что территориальное общественное самоуправление жизнеспособно там, где оно находится под патронажем (исключающим администрирование) органов местного самоуправления, где муниципальные власти поддерживают позитивные инициативы территориального общественного самоуправления и оказывают ему постоянное содействие⁵¹.

По данным мониторинга развития местного самоуправления, который регулярно проводится Министерством юстиции РФ, на начало 2016 г. в стране действует 35,3 тыс. ТОС. Это практически каждое четвертое муниципальное образование. В качестве юридических лиц зарегистрировано 4,5 тыс. ТОС, что составляет примерно 10% от их общего числа⁵².

Большое значение для формирования правовой основы деятельности территориального общественного самоуправления имеют уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

Статья 11 Устава г. Благовещенска закрепляет понятие «территориальное общественное самоуправление», формы проведения и территорию, на которой осуществляется данная деятельность. Надо отметить, что данная статья

⁵⁰Помазанский А.Е. Институты конституционного права: монография / соавт. В коллективной монографии, отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М.: Юриспруденция, 2011. С. 171.

⁵¹Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. М.: Юстицинформ, 2015. С. 278.

⁵²Стенограмма заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы РФ 28 мая 2016 г. // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. 2016. 28 мая.

повторяет положения Федерального закона от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Детальную регламентацию данный институт получил в Решение Благовещенской городской Думы Амурской области от 30.03.2017 № 32/31 «Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании городе Благовещенске»⁵³.

В 2014 г. исполнительной дирекцией Общероссийским конгрессом муниципальных образований был проведен опрос с целью выяснить актуальные проблемы в организации и деятельности ТОС, требующие законодательного решения. Свои материалы по данному опросу представили Советы муниципальных образований 30 субъектов Российской Федерации.

По итогам анализа собранных в ходе опроса данных выделено несколько актуальных проблем в организации и деятельности ТОС, которые требуют изменения законодательного регулирования на федеральном уровне. В первую очередь это финансирование деятельности ТОС. В настоящее время основными источниками финансирования деятельности ТОС являются добровольные взносы и пожертвования от физических и юридических лиц. Этих средств, как правило, не хватает на осуществление серьезных проектов (благоустройство территории, ремонт дорог и т.п.). Органы МСУ даже при наличии финансовых ресурсов могут их предложить ТОСам только на конкурсной основе. А в рамках конкурса ТОСы не могут конкурировать с другими организациями, которые располагают более мощными профессиональными и материальными ресурсами. Есть проблемы и с использованием соответствующих региональных и муниципальных программ поддержки ТОС как источника финансирования. Из данной ситуации, по мнению Советов муниципальных образований, есть несколько выходов. Это - выделение грантов поддержки за счет средств федерального бюджета для стимулирования гражданской активности в рамках ТОС, а также закрепление основ финансовой поддержки ТОС законодательно:

⁵³Решение Благовещенской городской Думы Амурской области от 30.03.2017 № 32/31 «Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании городе Благовещенске»// Благовещенск. 2017. 03 апреля. № 34.

либо путем внесения изменения в ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», либо принятия отдельного федерального закона о государственной поддержке участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Еще одна проблема, которую отметили в ходе опроса большинство Советов муниципальных образований, это незавершенность законодательного оформления статуса ТОС и порядка функционирования. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления», ТОС может осуществляться посредством собраний и конференций граждан, созданием органов ТОС. ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом, зарегистрированным в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Но закон не определяет, в какой из форм некоммерческих организаций ТОС может быть создан и какие особенности имеет осуществление ТОС в предложенной им форме. Из-за этого, как отмечают региональные Советы муниципальных образований, возникали сложности при выборе организационно-правовой формы.

Законодатели попытались исправить недостатки правового регулирования ТОС. В настоящее время Гражданский кодекс РФ⁵⁴ в ч. 3 ст. 50 относит ТОС к общественным организациям, для которых одним из важных требований является формальное членство, что несовместимо со статусом ТОС как самоорганизации граждан, имеющей массовый характер и открытой для участия всех жителей муниципального образования. Поэтому региональные Советы муниципальных образований предлагают следующее: с учетом особого статуса ТОСов предусмотреть в федеральном законодательстве для их регистрации в качестве юридического лица особую форму некоммерческой организации, которая бы максимально учитывала специфику их деятельности как способа участия граждан в местном самоуправлении, а также более четко оп-

⁵⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

ределить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» особенности деятельности ТОС в различных формах.

Кроме того, Советы муниципальных образований считают необходимым зафиксировать в законодательстве сферы возможной деятельности граждан в рамках ТОС, что существенно облегчит процесс регистрации ТОС как юридического лица. Как вариант, предлагается в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» закрепить основные направления деятельности ТОСов на их территории: благоустройство территорий, помощь инвалидам, пенсионерам и другим социально незащищенным категориям граждан, совершенствование качества досуга жителей, участие в мероприятиях по повышению безопасности жизни граждан, осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий и организаций, участие в охране памятников истории и культуры, содействие развитию малого и среднего предпринимательства путем создания новых социально значимых объектов и т.д.⁵⁵

2.7 Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

Публичные слушания - новый институт непосредственной демократии на муниципальном уровне. Он был введен в практику местного самоуправления Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

⁵⁵ Оценка развитости местной демократии и взаимодействия органов местного самоуправления со структурами гражданского общества. Материалы к ежегодному докладу ОКМО // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. 2015. 28 мая.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений. Такая процедура создает основы для активного участия заинтересованных граждан в обсуждении вопросов местного значения.

Хотя публичные слушания по своему назначению, несомненно, относятся к неимперативным, консультативным формам непосредственной демократии, они являются эффективным инструментом обеспечения открытости местного самоуправления. Большую роль в этом играет конструкция Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающая обязательность проведения публичных слушаний по определенным вопросам. Так, в ч. 3 ст. 28 этого Федерального закона предусмотрено, что на публичные слушания должны выноситься:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях проведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами;

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

- проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и

объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

- вопросы о преобразовании муниципального образования.

Ю. М. Смирнова, Д. А. Кузин анализируя положения ст. 28, отмечают что п. 1 включает правовую возможность проведения публичных слушаний, п. 2 обобщает основания проведения публичных слушаний: «Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования», тогда как в п. 3 в императивной форме излагается элемент долженствования: «На публичные слушания должны выноситься...». Данное несоответствие требует устранения. Из пункта 1 ст. 28 следует исключить слово «могут»⁵⁶.

В соответствии со ст. 28 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 года № 190-ФЗ⁵⁷, в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений, с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке. Что подтверждает необходимость исключения слова «могут» из п. 1 ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ. Таким образом, данная норма должна звучать следующим образом: «Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муници-

⁵⁶ Смирнова Ю.М., Кузин Д.А. Особенности реализации форм взаимодействия населения и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2014. №3. С. 113.

⁵⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ(ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

пального образования, главой муниципального образования проводятся публичные слушания».

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок организации и проведения публичных слушаний определяется актом муниципального образования. На территории города Благовещенска по данному вопросу действует решение Думы города Благовещенска от 23.06.2005 № 63/106 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании городе Благовещенске»⁵⁸.

Согласно данного акта публичные слушания проводятся в целях:

- информирования жителей муниципального образования города Благовещенска о наиболее важных вопросах, по которым предполагается принятие соответствующих решений органами местного самоуправления;
- выявления общественного мнения по вопросам, выносимым на публичные слушания;
- содействия взаимопониманию между органами местного самоуправления и населением города;
- подготовки предложений и рекомендаций по обсуждаемой проблеме;
- оказания влияния общественности на принятие решений органами местного самоуправления;
- соблюдения прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

Примерами публичных слушаний на территории города Благовещенска Амурской области в 2016 году являлись следующие:

- проведение публичных слушаний по проекту планировки территории проекту межевания территории, предназначенной для размещения линейного

⁵⁸Решение Думы города Благовещенска от 23.06.2005 № 63/106 (ред. от 29.09.2016) «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании городе Благовещенске» // Благовещенск. 2005. 08 июля. № 133.

объекта улично-дорожной сети - улиц Молодежная, Степная, Хвойная, Березовая города Благовещенска, по проекту планировки территории квартала 3;

- проведение публичных слушаний по проекту решения Благовещенской городской Думы «О городском бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»;

- проведение публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства объекта капитального строительства для земельного участка в квартале 524 города Благовещенска;

- проведение публичных слушаний 03 ноября 2016 года по вопросу предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства объекта капитального строительства для земельного участка в квартале 156 города Благовещенска⁵⁹.

Публичные слушания главы муниципальных образований могут использовать и как средство оказания влияния на представительный орган муниципального образования в случае принципиальных разногласий по принимаемым нормативно-правовым актам. В свою очередь, для местного сообщества публичные слушания представляют собой форму контроля за правотворческой деятельностью представительных и исполнительных органов муниципального образования.

Таким образом, включение института публичных слушаний в число институтов непосредственной демократии имеет принципиальное значение, поскольку население муниципального образования может не только принимать участие в решении вопросов местного значения, но и оказывать непосредственное влияние на правотворческую деятельность главы муниципального образования и исполнительно-распорядительный орган муниципального образования.

⁵⁹ Публичные слушания на территории города Благовещенска в 2016 году. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admblag.ru/bank/publ/2016-1> (дата обращения 15.05.2017).

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формализуются правила проведения опроса граждан 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. Предусмотрено, что опрос граждан проводится по инициативе:

- представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Правовая сущность опроса граждан состоит в следующем.

Во-первых, опрос граждан следует рассматривать как форму выявления их волеизъявления.

Во-вторых, конечной целью опроса граждан является получение от них согласия (одобрения) или несогласия (неодобрения) по выносимому вопросу или предложению. Мнение граждан носит консультативный и рекомендательный характер для органов публичной власти и должно быть учтено. В то же время данное волеизъявление не обязывает орган публичной власти безоговорочно следовать ему при принятии окончательного решения.

В-третьих, ученые опрос граждан относят к одному из видов референдума - консультативному (факультативному) референдуму.

На территории города Благовещенска Амурской области процедура опроса граждан регулируется решением Думы города Благовещенска от

28.04.2016 № 21/40 «Об утверждении Порядка назначения и проведения опроса граждан в муниципальном образовании городе Благовещенске»⁶⁰.

Опросы граждан по вопросам местного значения проводились и ранее, однако в законодательстве отсутствовали обязательные требования, касающиеся порядка проведения такого опроса. Вместе с тем, уровень формализации выявляемого мнения населения при проведении данных опросов ниже, чем при использовании процедур подачи голосов с использованием бюллетеней и их подсчетом специально сформированными коллегиальными органами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенному исследованию, важно отметить, что с принятием Конституции РФ в нашей стране были созданы все необходимые правовые предпосылки для устойчивого развития демократической модели местного самоуправления, опирающейся на институты непосредственной демократии. Сформировавшаяся система правового регулирования посредством федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных актов, в целом отвечает конституционным требованиям, обеспечения многообразия форм участия населения в осуществлении муниципальной власти.

Действующим законодательством определены формы прямой демократии на местном уровне, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

⁶⁰ Решение Думы города Благовещенска от 28.04.2016 № 21/40 «Об утверждении Порядка назначения и проведения опроса граждан в муниципальном образовании городе Благовещенске» // Благовещенск. 2016. 15 мая. № 54.

рации» определены основные формы непосредственной демократии, процедуры их реализации, предусмотрены правовые механизмы их защиты.

Результаты теоретического исследования вопросов форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления дают основания сформулировать ряд выводов и предложений:

1. Наиболее востребованными формами участия населения в местном самоуправлении являются обращения граждан в органы местного самоуправления; публичные слушания; муниципальные выборы; территориальное общественное самоуправление; опрос граждан. Менее востребованными оказались местный референдум; сход граждан; правотворческая инициатива граждан.

2. В большинстве муниципальных образований в современной российской практике местный референдум не проводился ни разу. Причинами бездействия данного института являются запутанность законодательства о референдуме, отсутствии в нем четкого понятия «местного референдума» и завышенных требованиях, предъявляемых для реализации инициативы проведения референдума. Исследование показало, что содержащиеся в действующем законодательстве процедурные ограничения, установленные для реализации инициативы проведения референдума со стороны граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений являются избыточными, они выражают недоверие ко всему населению, которое в случае, если инициатива не будет реализована в соответствии с установленными процедурами, лишается возможности самостоятельно разобраться в сущности вопросов, предлагаемых для вынесения на местный референдум.

В связи с этим в работе предлагается:

- сократить установленного в федеральном законодательстве предельного числа подписей граждан, необходимого для его проведения (до 1 - 2 процентов от общего числа зарегистрированных участников референдума);

- установить непосредственно в федеральном законодательстве минимальных сроков для сбора инициативной группой подписей граждан в поддержку инициативы проведения местного референдума. Необходимо обеспе-

чить, чтобы эти сроки были достаточно продолжительными (например, 45 - 60 дней) и позволяли инициаторам референдума проводить сбор подписей без излишней спешки, что потенциально повысит качество заполнения подписных листов.

3. Результаты исследования правового регулирования сходов граждан показали, что желательно дополнительное детальное регулирование и не только на федеральном уровне. В этой связи видится целесообразным предоставление субъектам Федерации дополнительных полномочий по регулированию порядка проведения сходов в муниципальных образованиях. Также учитывая практику местного самоуправления, его традиции в РФ, на федеральном уровне целесообразно расширить целевое назначение института схода граждан.

4. Правовое регулирование института правотворческой инициативы граждан не сделало его «работающим инструментом» непосредственной демократии на местном уровне. Случаи проявления такого рода инициатив крайне редки. Причиной такой ситуации является неразвитость институтов гражданского общества на муниципальном уровне, отсутствие в подавляющем большинстве муниципалитетов организаций политических партий, активно участвующих в решении проблем местного значения, незаинтересованность граждан в воздействии на нормотворческую деятельность органов местной власти. В связи с этим необходимо внедрять передовые формы участия граждан в осуществлении власти путем целенаправленной, долгосрочной работы в этом направлении со стороны государства, политических партий, общественных объединений, некоммерческих организаций, институтов гражданского общества. Ориентиры этой деятельности могли бы быть обозначены в национальной программе развития непосредственной демократии.

5. Остается проблемным вопрос о юридическом статусе ТОСов. Гражданской кодекс РФ в ч. 3 ст. 50 относит ТОС к общественным организациям, для которых одним из важных требований является формальное членство, что несовместимо со статусом ТОС как самоорганизации граждан, имеющей массовый характер и открытой для участия всех жителей муниципального обра-

зования. Поэтому предлагается предусмотреть в федеральном законодательстве для их регистрации в качестве юридического лица особую форму некоммерческой организации, которая бы максимально учитывала специфику их деятельности как способа участия граждан в местном самоуправлении, а также более четко определить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» особенности деятельности ТОС в различных формах.

6. Анализируя положения ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно отметить что п. 1 включает правовую возможность проведения публичных слушаний, п. 2 обобщает основания проведения публичных слушаний: «Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования», тогда как в п. 3 в императивной форме излагается элемент долженствования: «На публичные слушания должны выноситься...». Данное несоответствие требует устранения. Из пункта 1 ст. 28 следует исключить слово «могут». Данный вывод подтверждается и нормами Градостроительного кодекса, в котором сказано, что в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений, с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке. Таким образом, норма Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должна звучать следующим образом: «Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования проводятся публичные слушания».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 27. - Ст. 2710.

3 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

4 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 1 (часть 1). - Ст. 16.

5 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

6 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 24. - Ст. 2253.

7 Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 30 (ч. 1). - Ст. 3104.

8 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.

9 Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 49 (ч. 1). - Ст. 7039.

10 Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1990. - № 16. - Ст. 267 (утратил силу).

11 Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 35. - Ст. 3506 (утратил силу).

12 Устав муниципального образования города Благовещенска от 17.12.2015 №17-196 [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.blagduma.ru/activity/regulations> (дата обращения 27.04.2017).

13 Закон Амурской области от 09.07.2012 №72-ОЗ (ред. от 03.04.2017) «О местном референдуме в Амурской области» // Амурская правда. – 2012. – 13 июля. - № 124.

14 Закон Амурской области от 26.06.2009 № 222-ОЗ (ред. от 03.04.2017) «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Амурской области» // Амурская правда. - 2009. - 30 июня. - № 112.

15 Закон Амурской области от 06.12.2016 № 25-ОЗ «О народной правотворческой инициативе» // Амурская правда. – 2016. – 09 декабря. - № 167.

16 Решение городской Думы города Благовещенска Амурской области от 24.11.2005 №6/76 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан»// Благовещенск. - 2006. - 12 января. - №3.

17 Решение Благовещенского районного Совета народных депутатов от 28.01.2005 №89 «Об утверждении Положения о правотворческой инициативе граждан в Благовещенском районе» // Благовещенск. - 2005. - 02 февраля. - № 27.

18 Решение Благовещенской городской Думы Амурской области от 30.03.2017 № 32/31 «Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании городе Благовещенске» // Благовещенск. – 2017. – 03 апреля - № 34.

19 Решение Думы города Благовещенска от 23.06.2005 № 63/106 (ред. от 29.09.2016) «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании городе Благовещенске» // Благовещенск. - 2005. - 08 июля. - № 133.

20 Решение Думы города Благовещенска от 28.04.2016 № 21/40 «Об утверждении Порядка назначения и проведения опроса граждан в муниципальном образовании городе Благовещенске» // Благовещенск. – 2016. – 15 мая. - № 54.

21 Положение о сходах граждан и старостах в сельском поселении «Липицкое» // Ока-Информ. - 2010. - № 19.

II. Специальная литература

22 Баукин, И. М. Особенности и правовое регулирование муниципальных выборов в Российской Федерации / И. М. Баукин, А. Р. Еремин // Огарев-Online. - 2014. - №11. - С. 5.

- 23 Безруко, А.В. Конституционное право России: учебное пособие / А. В. Безруко. - М.: Юстицинформ, 2015. - 302 с.
- 24 Васильев, В.И. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах / В. И. Васильев, А. Е. Помазанский// Журнал российского права. - 2013. - № 8. - С. 26 - 30.
- 25 Васильев, В.И. Муниципальное право России:учебник / В. И. Васильев. - М.: Юстицинформ, 2015. – 344 с.
- 26 Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учебник / А. Б. Венгеров. - М. - 2013. – 388 с.
- 27 Галимов, Т. И. О формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления в муниципальном образовании / Т. И. Галимов// Actualscience. - 2017. Т. 3. - № 1. - С. 54-57.
- 28 Галоян, А.Р. Развитие народной правотворческой инициативы в Российской Федерации / А. Р. Галоян// Политика и право: ученые записки. Благовещенск. - 2016. - С. 96-98.
- 29 Гарькавченко, О.Ю. К вопросу о непосредственной демократии как форме осуществления местного самоуправления / О. Ю. Гарькавченко // Власть. – 2015. - №10. – С. 70-74.
- 30 Гарькавченко, О.Ю. Организационно-правовые формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении: автореф. дис. канд. юр. наук / О. Ю. Гарькавченко. - М. - 2015. - 24 с.
- 31 Горлачев, Р.Ю. Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук / Р. Ю. Горлачев. - М. - 2003. - 23 с.
- 32 Гранкин, И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов / И. В. Гранкин. - М.: Право, 2012. - С. 97-101.

33 Деятельность ОКМО в 2014 г. // Вестник ОКМО [за 2014]: Деятельность ОКМО и советов муниципальных образований. М.: Национальное агентство муниципальной информации, 2015. - С. 16–79.

34 Исаева, Б.М. Обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма воздействия на публичную власть / Б. М. Исаева // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: Общественные науки. - 2012. - №2. - С. 41-45.

35 Корниенко, Т. А. Прямое народовластие в системе местного самоуправления / Т. А. Корниенко // Концепт. - 2015. - Спецвыпуск № 13. - С. 16-20.

36 Кривонос, М.С. Местный референдум как институт демократии / М. С. Кривонос // Научно-методический электронный журнал Концепт. - 2016. - Т. 11. - С. 2846-2850.

37 Кулешова, Н.Н. Реформирование организационно-правовых подходов реализации непосредственной муниципальной демократии в России: монография / Н. Н. Кулешова, С. А. Трыканова. - Рязань: Издательство «Концепция», 2016. - 124 с.

38 Лермонтов, Ю.М. Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. / Ю. М. Лермонтов. - М. - 2009. – 24 с.

39 Материалы к ежегодному докладу ОКМО [Электронный ресурс]. - Режим доступа :<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html>(дата обращения 07.05.2017).

40 Митрохина, Я.А. Публичные слушания и сельские сходы: сравнительный анализ / Я. А. Митрохина // Новый университет. Серия: Экономика и право. - 2017. - №1. - С. 32-35.

41 Мицык, Г.Ю. Форма осуществления органами местного самоуправления / Г. Ю. Мицык // Научно-методический электронный журнал Концепт. - 2015. - №12. - С. 121-125.

42 Мухин, М.А. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия / М. А. Мухин, Л. М. Пахомова // *ArsAdministrandi*. - 2015. - №2. - С. 168-178.

43 Нудненко, Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления – институт конституционного права России / Л. А. Нудненко // *Вестник Московского Университета. Сер. 11. Право*. - 2001. - №1. - С. 16-25.

44 Оценка развитости местной демократии и взаимодействия органов местного самоуправления со структурами гражданского общества. Материалы к ежегодному докладу ОКМО // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. - 2015. - 28 мая.

45 Официальный сайт Избирательной комиссии Амурской области [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://amur.izbirkom.ru> (дата обращения 10.05.2017).

46 Панкова, Т.Ю. Обращения граждан как средство коммуникации между органами местного самоуправления и населением / Т. Ю. Панкова // *Местное самоуправление в системе публичной власти: сборник научных трудов*. - 2015. - С. 101-102.

47 Помазанский, А.Е. Институты конституционного права: монография / А. Е. Помазанский. - М.: Юриспруденция, 2011. – 236 с.

48 Публичные слушания на территории города Благовещенска в 2016 году [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.admblag.ru/bank/publ/2016-1>(дата обращения 15.05.2017).

49 Референдумы на территории Российской Федерации за период 2016 - 2017 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.omsk.izbirkom.ru/omskaya-gorodskayaizbiratelnyakomissiya/mestnyy-referendum/detail.php?ELEMENT_ID=30191 (дата обращения 30.04.2017)

50 Смирнова, Ю.М. Особенности реализации форм взаимодействия населения и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения / Ю. М. Смирнова, Д. А. Кузин // *Ученые записки Петрозаводского государственного университета*. - 2014. - №3. - С. 112-116.

51 Сосновских, А.В. Собораниям граждан – особые права на обращения в органы местного самоуправления / А. В. Сосновских // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. - 2015. - №16. - С. 119-122.

52 Стенограмма заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы РФ 28 мая 2016 г. // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. - 2016. - 28 мая.

53 Тайлаков, В.К. Формы непосредственной демократии как конституционно-правовой институт: проблемы реализации / В. К. Тайлаков// Молодой ученый. - 2017. - №1. - С. 354-356.

54 Хохлов, В.А. Легитимность и непосредственная муниципальная демократия как контекстуальные факторы эффективности деятельности органов местного самоуправления / В. А. Хохлов // Современная гуманитарная наука: проблемы и перспективы развития: материалы международной научной конференции. - 2015. - С. 171-174.

55 Цветкова, Г.А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа): автореф. дисс. ... докт. соц. наук / Г. А. Цветкова. - М. - 2003. – 36 с.

56 Щенгдригин, Е.Н. К вопросу о развитии референдума как института непосредственной демократии / Е. Н. Щенгдригин// Правовое поле современной экономики. - 2015. - №10. - С. 26-36.

III. Судебная практика

57 Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. - 1998. - 24 июня. - № 232.

58 Постановление ВС РФ от 06.07.1991 № 1551-1 (с изм. от 05.03.1992)
«О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991 - № 29. – Ст. 1011 (утратил силу).

