



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Дальневосточный федеральный университет»
(ДВФУ)

ЮРИДИЧЕСКАЯ ШКОЛА

Кафедра конституционного и административного права

Макаренко Людмила Александровна

Руководитель ВКР: к.ю.н. доцент Попова Юлия Юрьевна

ПРИМЕНЕНИЕ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ ДЛЯ
РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
Юрист в сфере публичного права

**г. Владивосток
2019**

Содержание

Введение	
Глава 1. Роль непосредственной демократии в решении населением вопросов местного значения	
1.1. Понятие непосредственной демократии.....	
1.2. Правовое регулирование осуществления населением непосредственной демократии при решении вопросов местного значения.....	
Глава 2. Классификация форм непосредственной демократии, применяемых на муниципальном уровне	
2.1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.....	
2.2. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	
Заключение	

Список использованных

источников.....

Введение

Местное самоуправление является важной демократической основой системы управления государством и обществом и фундаментальным структурным элементом народовластия. Однако в настоящее время в России нет четко сформированной и устойчивой традиции местного самоуправления, что во многом связано с историческим развитием российского общества и государственности.

Принятый в 2003 году 6 октября Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту Федеральный закон № 131-ФЗ) детальным образом обозначил гарантии муниципальной власти на федеральном уровне, и дал новый толчок муниципальному реформированию. Вместе с тем реализация положений Федерального закона № 131-ФЗ на практике сталкивается с целым рядом объективных и субъективных препятствий, что понуждает федерального законодателя искать новые пути решения возникающих проблем, совершенствуя законодательство и ежегодно внося изменения в вышеуказанный нормативно-правовой акт.

Современной модели местного самоуправления в Российской Федерации присущ поиск наиболее оптимальных и рациональных средств

и методов управления теми или иными территориальными образованиями.

Множество научных трудов посвящено как представительной, так и непосредственной демократии. Однако до сих пор вопрос прямого участия народа в осуществлении государственной власти и местного самоуправления является дискуссионным и не до конца изученным. Чему, в частности, способствует постоянно меняющееся законодательство об общих принципах организации местного самоуправления.

В свете вышеизложенного, очевидно, что углубленное и детальное научное исследование такого демократического инструментария муниципального управления, как формы непосредственной демократии, поможет прояснить вопросы обоснованности их применения, что в свою очередь, сможет осветить дальнейший путь реформирования на уровне муниципальной публичной власти и совершенствования законодательства в этой сфере.

Вышеприведенные доводы обуславливают актуальность настоящего диссертационного исследования.

Множество научных трудов посвящено теоретическим вопросам демократии, в том числе и вопросам реализации избирательных прав и развития демократии в Российской Федерации. Данные вопросы затронуты в трудах К.В. Арановского, С.Д. Князева, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, О.Е. Кутафина, Д.А. Липинского, А.В. Малько, Л.А. Нудненко, Е.Б. Хохлова, П.С. Шараева, А.И. Щербины и т.д.

Теоретические вопросы развития местного самоуправления в современной России по сей день находятся в поле зрения многих корифеев, а также молодых исследователей науки конституционного и муниципального права. В этой связи следует особо выделить труды С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, С.С. Зенина, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, Л.С. Мамута, А.Н. Медушевского, Л.А. Нудненко, Н.В. Постового, В.И. Фадеева, С.М. Шахрай, Е.С. Шугриной.

Вопросами реализации непосредственной демократии на муниципальном уровне в Российской Федерации посредством различных форм народовластия и с различных точек зрения организационно-правового регулирования занимались: П.А. Астафичев, Т.И. Бялкина, Е.И.

Баулина, М.А. Бучакова, А.А. Гребенникова, Т.Е. Грязнова, С.Д. Князев, А.Н. Костюков, С. А. Котляревский, Т.Ч. Леван, В.О. Лучин, М.А. Мухин, Л.М. Пахомова, Н.В. Постовой, С.В. Праскова, М.В. Пресняков, М.С. Савченко, Р.А. Сафаров, Ф. Ж. Суркина, Е. А. Стафеева, В.В. Таболин, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор и другие.

Целью исследования является определение сущности непосредственной демократии в решении населением вопросов местного значения, классификация ее форм, анализ правового регулирования и проблем реализации непосредственной демократии относительно форм осуществления и участия населения в местном самоуправлении.

Для достижения ранее обозначенной цели необходимо решить следующие задачи:

- раскрыть понятие «непосредственная демократия», выявить его сущностные характеристики и представить свою дефиницию непосредственной демократии;

- проанализировать нормативно-правовую основу непосредственной демократии при решении вопросов местного значения относительно ее форм;

- проанализировать формы осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в решении вопросов местного значения;

- предложить свою классификацию форм непосредственной демократии местного самоуправления.

Объектом данного диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в области реализации форм непосредственной демократии при решении вопросов местного значения.

Предметом исследования являются:

- теоретические представления, сложившиеся в правоведении о сущности непосредственной демократии, ее формах и методах регулирования соответствующих отношений;

- федеральные законы, нормативно-правовые акты субъектов Федерации, в том числе нормативно-правовые акты и акты правоприменения муниципальных органов Приморского края, Хабаровского края, Ханты-Мансийского автономного округа,

регулирующие правоотношения в области реализации форм непосредственной демократии при решении вопросов местного значения.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общие методы познания; общенаучные методы: диалектический, логический, системно-структурный анализ; междисциплинарные методы: конкретно-исторический, методы ретроспективного, культурологического, социологического, лингвистического и статистического анализа, а также специальные методы юридической науки, в частности, формально-юридический и сравнительно-правовой.

Эмпирическую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, международные нормативные акты, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, решения Конституционного Суда Российской Федерации и материалы судебной практики.

Научная новизна диссертации заключается в том, что она представляет попытку комплексного исследования непосредственной демократии с предложением ее дефиниции и классификации форм, применяемых для решения вопросов местного значения, а также современных механизмов нормативно-правового регулирования форм непосредственной демократии, доступных населению при решении вопросов местного значения, включающего выявление преимуществ и недостатков данного регулирования.

Теоретическое значение работы состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы уточняют понятие, содержание, сущностные и основные характеристики понятия «непосредственная демократия», а также дают возможность по-новому взглянуть на классификацию форм народовластия, используемых для решения населением вопросов местного значения.

Практическое значение диссертационного исследования обусловлено тем, что представленная классификация форм непосредственной демократии местного самоуправления и результаты анализа сложившейся правоприменительной практики их реализации, в рамках имеющейся нормативно-правовой базы, способствуют

определению приоритетных направлений дальнейшего совершенствования российского законодательства в исследуемой области.

Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение и апробированы в научных публикациях автора.

Исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения и списка использованных источников.

1. Роль непосредственной демократии в решении населением вопросов местного значения

1.1. Понятие непосредственной демократии

В переводе с греческого «демократия» буквально означает «власть народа» или «народовластие». С демократией связывается идеал общественного устройства с присущим этому устройству мировоззрением.

Важнейшим признаком демократического государства является участие населения в формировании и осуществлении государственной власти посредством прямой и представительной демократии при принятии решений большинством с учетом интересов меньшинства, а также существование правового государства и гражданского общества¹.

Согласно, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации (далее по тексту Конституция), Россия является демократическим государством, в котором носителем суверенитета и единственным источником власти является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления². Однако только лишь конституционными декларациями государство не может стать демократическим. Важно обеспечить государственное устройство и деятельность самого государства правовым механизмом, скрепив его реальными гарантиями демократии. Поэтому, на наш взгляд, все же правильнее говорить сегодня о развитии России в русле демократического государства.

Демократическому государству присуще наличие гражданского общества, которое можно определить, как совокупность складывающихся независимо от государства отношений в различных сферах практики между индивидами и их группами в процессе самоорганизации и жизнедеятельности общества. Гражданское общество предполагает активное проявление творческих возможностей личности во всех сферах социальных связей на основе политической и духовной свободы³.

¹ Теория государства и права / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М.: «Юрист», 2017. С. 100-101.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. ст. 4398. (ред. от 21.07.2014).

³ Теория государства и права. С. 108-109.

Вряд ли российскую личность сегодня можно назвать политически и духовно свободной. Причины несвободы кроются в культурном коде российского (здесь синонимично русского) народа – в православии, в основе которого лежит единение, духовная общность людей, так называемая «соборность». Сознание имеет соборную природу и включает в себя коллективные аспекты и предпосылки, является родовым. Оно не принадлежит индивидууму как таковому, но только реализуется, осуществляет свою работу через индивидуума⁴. В данном случае, под «соборностью» понимается единение общественного сознания, в том числе и правового, а через него и духовное единство общества вокруг идеи, церкви, национального лидера. А также в историческом прошлом России - эпохе СССР, в которой коллективное (общественное) начало, превалировало над индивидуальным (личным).

Демократия, как сложное и многогранное явление представляет собой систему, подсистемами или формами которой являются представительная и непосредственная демократия. Демократия называется прямой или непосредственной, если граждане непосредственно участвуют в управлении государственными делами, общества или местного сообщества⁵.

В основу понятия «непосредственная демократия» положены идеи самоуправления и самоорганизации народа, его прямого участия в управлении общественными и государственными делами, то есть его руководства собственной жизнью. В юридической литературе, а также в научных статьях можно встретить синонимы «непосредственной демократии», каковыми являются: «прямая демократия», «непосредственное народовластие», «прямое народовластие».

«Непосредственная» или «прямая», в применении к категории «демократия» или «народовластие», буквально означает - «без посредников», то есть никем не опосредованная, без промежуточного участия кого-либо⁶.

⁴ Хоружий С. Алексей Хомяков: учение о соборности и церкви // Богословские труды: сборник. М., 2002. № 37. [Электронный ресурс]. URL: http://www.odinblago.ru/homakov_o_sobornosti. (дата обращения: 04.04.2018).

⁵ Нудненко Л.А. Теория демократии. М.: Юрист, 2001. С. 71.

⁶ Сборник словарей GLOSUM. М., 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://glosum.ru/Значение-слова-Непосредственный> (дата обращения: 04.04.2018).

Понятие народовластия не раз становилось предметом исследования многих научных работ.

Нельзя не согласиться с С.С. Зениным по мнению которого народовластие, будучи общественным явлением, является не только определенной моделью социальных отношений, аккумулирующих в своем содержании особые свойства человеческого общества как совокупности обладающих свободной волей индивидов, но и сложной системой общественных отношений, функционирующей под воздействием постоянно изменяющихся исторических условий⁷.

Трудности с пониманием и определением понятия «народовластия» связаны с абстрактностью категорий, из которых оно состоит - «народ» и «власть».

«С юридической точки зрения слово «народ» отождествляется с понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной, ассоциированной в рамках единого государства, совокупности людей к соответствующему государству»⁸.

«Категорию «народ», по мнению Л.А. Нудненко, следует отличать от понятия «население», которое включает в себя не только граждан определенного государства, но и других лиц, проживающих на его территории (иностранцев, лиц без гражданства)»⁹.

В.В. Хевсаков раскрывает два подхода к понятию «народ». Согласно первому, народ - публично-правовой субъект, состоящий из совокупности граждан, источником правосубъектности которого выступает юридическая правосубъектность гражданина. Согласно второму подходу, народ рассматривается через понятие суверенитета как реально существующий особый публично-правовой субъект, правосубъектность которого не может быть подменена правосубъектностью отдельных граждан, поскольку суверенитет не делим и, как и власть, принадлежит народу в целом¹⁰.

⁷ Зенин С.С. Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59). С. 70-74.

⁸ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России/ М.: Юрист, 2010. С.101.

⁹ Нудненко Л.А. Теория демократии. С. 20.

¹⁰Хевсаков В.В. Многонациональный народ Российской Федерации - субъект непосредственной демократии: проблемы теории // Государство и право. 2008. № 2. С. 96-100.

В целом можно согласиться с такой трактовкой понятия «народ», но с небольшой поправкой на условность его правосубъектности.

Таким образом, народ – идеальный субъект права, представляющий из себя единство граждан с определенным культурным кодом, обладающих правосубъектностью, проживающих на определенной территории и образующих взаимосвязи в границах государства.

«Власть» - это возможность распоряжаться или управлять кем-либо и чем-либо, подчинять своей воле других. Власть - явление социальное. Она возникает вместе с возникновением общества и существует во всяком обществе, поскольку всякое человеческое общество требует управления, которое обеспечивается различными средствами, включая и принуждение»¹¹.

Понятие «власть» сопряжено с понятием «воля». В основе любого властного решения лежит волеизъявление. То есть в основу понятия «народовластие» положена общественная воля, воля народа, воля граждан.

В.В. Комарова считает «волю народа» основополагающим понятием народовластия, и полагает, что государственная власть в демократическом государстве имеет производный от величины воли народа характер¹².

По мнению С.С. Зенина, воля народа является системообразующим элементом современной концепции народовластия и основополагающим началом функционирования демократического государства¹³.

Следовательно «народовластие» в виде теоретической конструкции можно представить как сложную систему общественных отношений, при помощи которой «воля народа» выступает источником власти, облекается во властные решения и, воплощаясь в нормативно-правовые акты, реализуется в правовой реальности.

Однако, несмотря на многочисленные попытки толкования на сегодняшний день нет четкого определения категории «воля народа».

Вот что о воле народа писал А.Н. Медушевский: «Формально воля народа всегда равна себе, безотносительно каким большинством принято решение. Это есть абсолют, который, будучи однажды

¹¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С.101.

¹² Комарова В.В. Идеи народовластия // LEX RUSSICA. 2016. № 3 (112). С. 69-81.

¹³ Зенин С.С. Указ. соч. С. 70-74.

сконструированным, стоит над всем обществом и отдельными его индивидами. Суть воли народа раскрывается исключительно путем анализа того, как она возникает или конструируется»¹⁴.

С одной стороны под волей понимается способность осуществлять свои желания, поставленные цели. С другой стороны воля ассоциируется со свободой, в том числе и свободой выбора. А всегда ли у народа есть выбор? И корректно ли говорить о народном выборе в буквальном смысле?

Так, говоря, например, о всеобщих выборах президента, мы должны понимать, называя их «всенародными», что за того или иного кандидата проголосовал не весь народ, а лишь большинство, и то, не абсолютное.¹⁵

То есть, присваивая выбору статус «всенародного» или «народного», мы обязаны отдавать отчет в условности такого определения. Следовательно, и «воля народа» есть условно признаваемое понятие, выражающее желание, цели, выбор не всего народа, а лишь его части.

Признавая народ особым публично-правовым субъектом, имеющим право на власть и являющимся источником власти, нельзя оставить без внимания в рамках его правосубъектности такие понятия, как «обязанность» и «ответственность».

Закрепленное Конституцией право народа на власть порождает и обязанность народа перед самим собой на осуществление этой власти в государстве. Конечно, «обязанность народа» - это тоже условное понятие, которое не является суммарной составляющей личной обязанности каждого правоспособного гражданина, но можно предположить, что истоки обязанности народа лежат в персональной обязанности каждого правоспособного гражданина перед обществом быть источником власти в государстве и осуществлять эту власть в рамках права.

Еще одной составляющей правосубъектности является ответственность.

По мнению М.А. Краснова, «ответственность народа», является не просто «юридической фикцией, а химерой».¹⁶

¹⁴ Медушевский А.Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время // Вопросы философии.1993. № 10. С. 3-23.

¹⁵ Краснов В.В. Л.С. Мамут и вечные вопросы // Труды института государства и права Российской академии наук. 2016. № 2 (54). С. 7-17.

¹⁶ Краснов В.В. Указ. соч. С. 7-17.

Сегодня - в эпоху развитых информационных технологий и различных методов психического воздействия публичной власти на выражаемую обществом волю, особенно остро ощущается прессинг «народного разума» в рамках тех или иных предвыборных кампаний. И говорить об ответственности народа за выбор, совершенный в созданной умелыми политтехнологами нужной политической атмосфере, было бы, по меньшей мере, юридической профанацией.

Нет, отвечать должны конкретные люди - и юридически, и морально. Народ и так переживает негативные последствия в случае «неправильного» выбора, но не в качестве своей ответственности, а как следствие деятельности бездарных и (или) злоупотребляющих властью политиков и правящего класса.¹⁷

Обезличенность юридических последствий может привести к спекуляции публичной власти понятием «народ», которое эта власть будет использовать в качестве билборда при лоббировании частных интересов, и прятаться за ним, как за ширмой, снимая с себя всякую ответственность при возникновении претензий к этой власти. То есть, народ как «носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации», является особым публично-правовым субъектом обладающий редуцированной правосубъектностью.

Подводя итог анализу вышеизложенного, можно предложить следующее определение понятия «непосредственная демократия».

«Непосредственная демократия» или «непосредственное народовластие» представляет собой теоретическую конструкцию - совершенную модель системы идеальных общественных отношений, в которой воля абсолютного большинства граждан находит свое прямое, то есть никем не опосредованное, отражение во властных решениях, облакаемых в форму нормативно-правовых актов и образующих реальность права.

В научном сообществе не утихают споры о «плюсах» и «минусах» непосредственной демократии.

Оппоненты прямой демократии к ее слабым сторонам относят: низкую эффективность принимаемых решений вследствие недостаточной

¹⁷ Краснов В.В. Указ. соч. С. 7-17.

компетентности, неконтролируемости и безответственности населения; повышение опасности возникновения тоталитаризма и авторитаризма, поскольку массы подвержены идеологическим влияниям и склонны к уравнительности; нежелание населения участвовать в решении вопросов местного значения¹⁸.

Зачастую граждане понятия не имеют о той или иной избирательной программе, не способны спрогнозировать правовые последствия своего собственного выбора. Не всегда до конца понятным для простого избирателя, будет тот или иной принимаемый нормативно-правовой акт и юридические последствия того или иного правового решения. Это, в свою очередь, приводит к недопониманию избирателем всей меры ответственности за принимаемое решение, за свой собственный выбор. Такие доводы явно играют не в плюс прямой демократии, и куда проще было бы правящей элите, играющей в политические игры, как можно дальше отодвинуть от власти «невежественный и безответственный» народ.

Ответственность за выбор идет рука об руку с высокой политической культурой общества и высоким уровнем правосознания народа, достичь которых, по нашему мнению, можно только приобщая население к принятию жизненно важных политических решений, стимулируя общественную активность граждан, формируя их гражданскую позицию сопричастности к политической жизни страны, повышая их социальную ответственность. Человека, обладающего пониманием стратегического развития своей страны, своей общины и общества в целом, имеющего стройное представление о своем месте в этом обществе и о важности своей миссии в жизни этого общества, очень трудно увлечь спекулятивными вождистскими идеологиями, антисоциальной пропагандой. Надо дать время избирателю «вырасти в своем правосознании», а для этого ему необходимо «тренировать» свою значимость в принятии властных решений не иначе, как через процедуры демократии непосредственно.

К минусам непосредственной демократии также относят: сложное организационно-техническое обеспечение и большие финансовые

¹⁸Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России: монография. Барнаул: изд-во Алт. ун-та. 2000. С.27.

затраты, а также большую подверженность неожиданным, непредсказуемым факторам.¹⁹

Да, стоит согласиться, что процедуры непосредственной демократии затратные, но нет необходимости принимать законы «всем миром», пусть этим занимаются профессионалы-законодатели. Однако судьбоносные решения не должны приниматься без народного участия, как бы накладно это не было, ведь, в конечном счете, демократия никогда не была «дешевым товаром».

Сторонники непосредственной демократии справедливо подчеркивают, что она: «дает больше возможностей по сравнению с представительной демократией для выражения интересов и воли народа; обеспечивает прочную легитимацию власти, преодоление политического отчуждения граждан; расширяет за счет участия многих людей интеллектуальный потенциал политических решений; развивает общественную активность населения; способствует свободной самореализации и самоутверждению личности, ее развитию в целом; обеспечивает эффективный контроль за политическими институтами и должностными лицами; предотвращает злоупотребления властью, отрыв правящей элиты от народа, бюрократизацию чиновничества».²⁰

Непосредственная демократия охватывает абсолютно все уровни и сферы общественного развития. Более того прямое народовластие стимулирует развитие самостоятельности и инициативности населения, усиливает решающую волю народа во всех процессах экономического и политического развития.

Концепция непосредственной демократии предполагает, что воля народа и государственная власть, власть местного сообщества должны быть идентичны, что сам народ должен непосредственно участвовать в осуществлении власти, как в рамках всего государства, так и в рамках муниципального образования. Представительные органы должны быть подконтрольны гражданам²¹.

¹⁹Баулина Е.И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления // Вестник ЧГУ. Серия: право. 2008. № 22. С. 27-33.

²⁰ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. С.26.

²¹ Нудненко Л.А. Теория демократии. С. 74.

Однако чтобы контролировать органы власти, народ должен вырасти в своем правосознании до уровня контролирующего субъекта. Пройти эволюционный путь от управляемой «субстанции» до хозяина собственной жизни и воли – до суверена. Для этого надо не только осознать себя субъектом права, источником власти и обладателем прав, но и научиться пользоваться своими правами.

Не может быть «серьезных видов даже на свободное избирательное право, пока влиятельная часть общества не войдет во вкус к собственности и личной неприкосновенности, неприкосновенности семьи и дома, пока нехитрые эти права не станут бесспорными и не обяжут всех, особенно власть, запретом на них посягать»²².

Только постепенное освоение российскими гражданами своих прав, приведет к гражданскому обществу и правовому государству, в котором будут не только провозглашены, но и востребованы формы прямого народовластия.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что под непосредственной демократией понимается теоретическая конструкция или совершенная модель системы идеальных общественных отношений, в которой воля абсолютного большинства граждан находит свое прямое, то есть никем не опосредованное, отражение во властных решениях, облакаемых в форму нормативно-правовых актов и образующих реальность права, обеспечивающая наиболее полное участие населения в управлении государством, позволяющая сохранять стабильность и спокойствие в обществе, способствующая развитию институтов гражданского общества.

1.2. Правовое регулирование осуществления населением непосредственной демократии при решении вопросов местного значения

Фундаментальная конституционно-правовая база для полноценного самостоятельного и независимого решения вопросов местного значения, а также для выражения интересов местных сообществ и территориальных организаций при помощи процедур непосредственной демократии заложена главой 8 Конституции.

²² Арановский К.В., Князев С.Д., Хохлов Е.Б. О правах человека и социальных правах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. N 4 (89). С. 61 - 85.

Согласно ст. 130 Конституции местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления.

Правовой основой института местного самоуправления в Российской Федерации служит система связанных между собой нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления, решением вопросов, возникающих перед муниципальными органами власти.

Наиболее важным документом, регулирующим местное самоуправление, является Европейская Хартия местного самоуправления (далее Хартия), принятая Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы в 1985 году. Вышеупомянутый международный договор был ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом Российской Федерации № 55-ФЗ от 11 апреля в 1998 года, и вступил в силу на территории Российской Федерации с 1 сентября 1998 года.

Хартия представляет собой многосторонний документ, определяющий фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления, согласно которому органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя, а право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам. Она также определяет право граждан на непосредственное участие в управлении государством через процедуры прямой демократии, через органы местного самоуправления, которые, в свою очередь, должны обеспечить максимальное сближение власти с народом. В данном международно-правовом акте отражен демократичный характер формирования органов местной власти путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (ст. 3) и их самостоятельность в решении вопросов местного значения. Согласно Хартии отношения органов местного самоуправления и органов государственной власти должны строиться на принципе субсидиарности, суть которого состоит в том, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к

гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии²³.

Исходя из этого государственная (центральная) власть не должна вмешиваться в решение вопросов местного значения, которые можно эффективно решить на муниципальном уровне.

Хартия предусматривает возможности непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения посредством обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом (ст. 3), и допускает изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом (ст. 5).

Положения Хартии являются отправными пунктами правового регулирования осуществления населением непосредственной демократии при решении вопросов местного значения.

Первым законом, устанавливающим правовые основы местного самоуправления в национальной системе права был Закон РСФСР № 1550-1 от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР» (далее по тексту Закон РСФСР № 1550-1), согласно которому под местным (территориальным) самоуправлением понималась система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально - этнических и иных особенностей.²⁴

Полномочиями местных органов власти, согласно положениям Закона РСФСР № 1550-1, наделялись соответствующие Советы народных депутатов, которые избирались гражданами, проживающими на данных территориях, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Кроме выборов указанный нормативно-правовой акт предусматривал и другие формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного

²³ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. ст. 4466.

²⁴ О местном самоуправлении в РСФСР: закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР.1991. № 29. ст. 1010. (утратил силу).

значения такие как: «общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии».

Закон РСФСР № 1550-1 был далек от совершенства, а с распадом Советского Союза, образованием нового российского государства, и принятием Конституции новой России, а также ратификацией международных договоров Российской Федерации в области местного самоуправления - он перестал отвечать всем требованиям правовой реальности, связанной с дальнейшей демократизацией государственности. Тем не менее, этот нормативно-правовой акт утратил силу лишь с 31 декабря 2008 года, и вошел в новейшую историю российского права первой пробой пера законодательной демократии, а также фундаментальным кирпичиком современного народовластия.

С принятием Конституции возникла необходимость в определении роли местного самоуправления в системе народовластия и установлении общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации. Поставленным целям отвечал принятый 28 августа 1995 года Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту Федеральный закон № 154-ФЗ), согласно которому местным самоуправлением являлась признаваемая и гарантируемая Конституцией самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций²⁵.

На смену Федеральному закону № 154-ФЗ пришел Федеральный закон № 131-ФЗ, устанавливающий общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяющий государственные гарантии его осуществления.

Каждый из этих законов является ярким показателем конкретной эпохи и базируется на определенной концепции. Так концепция Федерального закона № 154-ФЗ, преимущественно основывалась на общественной теории местного самоуправления, а концепция

²⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. ст. 3506 (утратил силу).

Федерального закона № 131-ФЗ – на смешанной (общественно-государственной) теории²⁶.

Статья 1 Федерального закона № 131-ФЗ провозглашает местное самоуправление как одну из основ конституционного строя Российской Федерации, которая признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации, и является формой осуществления народом своей власти²⁷, тем самым раскрывая конституционные принципы народного суверенитета и народовластия, а также демократические принципы Хартии, лежащие в основе построения правового демократического государства и гражданского общества.

В соответствии со ст. 3, Федерального закона № 131-ФЗ, граждане Российской Федерации имеют равные права, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, на осуществление местного самоуправления посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, согласно положениям главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ, относятся: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта, публичные слушания, общественные обсуждения,

²⁶ См. Леван Т.Ч. Развитие местного самоуправления в рамках концепции Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Вестник Московского университета МВД. 2015. №4. С. 40-48.

²⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003 г. , № 40 , ст. 3822; 2018. № 45. ст. 6839; № 45. ст. 6842 (ред. от 11.11.2018).

собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Основные гарантии, принципы и регламент реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в свободных демократических муниципальных выборах и местных референдумах, закреплены в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту Федеральный закон № 67-ФЗ)²⁸.

Обязанность по обеспечению реализации прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов, а также содействию развития местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации возложена п.п. 2, 3 ст. 1 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Указанным Федеральным законом гарантируется народовластие на уровне субъектов Федерации²⁹.

В целях защиты конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления подлежит применению Федеральный закон от

²⁸ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. ст. 2253; 2018. № 28. ст. 4148 (ред. от 03.07.2018).

²⁹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. ст. 5005; 2018. № 32 (Часть II). ст. 5133 (ред. от 03.08.2018).

26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (далее по тексту Федеральный закон № 138-ФЗ), который устанавливает правовые нормы, обеспечивающие реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях нарушения указанных прав. Исчерпывающий перечень таких случаев представлен в ст. 1 указанного Федерального закона. Указанный Федеральный закон подлежит применению в случае:

- если законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации не принял закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;

- если представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;

- если в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;

- если полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;

- если законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований;

- если истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

- если выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные выборы, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки;

- если отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

- если муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству;

- если органы местного самоуправления упразднены или самораспущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;

- если в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования³⁰.

В соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами правами на осуществление местного самоуправления обладают и иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования (ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ).

Участие иностранных граждан в осуществлении местного самоуправления регламентируется п. 10 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которому иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации; п. 2 ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в соответствии с которым постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме³¹; ст. 3 Временного положения «О проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть

³⁰ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49. ст. 5497; 2014. № 23. ст. 2931 (ред. от 04.06.2014).

³¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. ст. 3032; 2018. № 30. ст. 4537 (ред. от 19.07.2018).

избранными в органы местного самоуправления» Федерального закона № 138-ФЗ, на основании которой иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, имеют право избирать депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, быть избранными депутатами указанных органов и выборными должностными лицами местного самоуправления, а также участвовать в иных избирательных действиях на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Таким образом, в Российской Федерации законодательно закреплены правовые основы участия в местном самоуправлении не только для российских граждан, но и для иностранных граждан на следующих условиях: во-первых, необходимо наличие действующего договора между Российской Федерацией и иным государством об определении правового статуса его граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации; во-вторых, иностранному гражданину необходимо иметь вид на жительство; в-третьих, необходимым условием является регистрация указанного гражданина по месту жительства в пределах избирательного округа, подтверждающаяся соответствующей отметкой в документе «Вид на жительство».

Однако иностранные граждане редко пользуются указанным правом. Например, на выборах в органы местного самоуправления в единый день голосования 1 марта 2009 года приняло участие всего 23 иностранных гражданина - 13 граждан Республики Беларусь, 3 гражданина Киргизской Республики, 3 гражданина Республики Казахстан и 4 гражданина Туркменистана, что составило лишь 0,24 % от общего числа иностранных граждан, имеющих право на участие в выборах в органы местного самоуправления³².

На сегодняшний день международные договоры, наделяющие иностранных граждан правом участия в местном самоуправлении на территории Российской Федерацией, заключены и действуют с

³² Интервью члена ЦИК России Нины Кулясовой: Списки избирателей и численность избирателей. [Электронный ресурс] Центральная избирательная комиссия РФ. URL: http://old.cikrf.ru/special/izbiratel/docs/int_kulyasova_150409.html (дата обращения: 21.06.2019).

Республикой Туркменистан, с Республикой Беларусь, с Республикой Армения и с Киргизской Республикой.

Правовое регулирование осуществления населением непосредственной демократии при решении вопросов местного значения гарантировано и на уровне субъектов Федерации.

Так, в ст. 3 Устава Приморского края от 06 октября 1995 года № 14-КЗ, закреплено, что единственным источником власти в Приморском крае являются, представляющие многонациональный российский народ, граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Приморского края, осуществляющие свою власть непосредственно через различные формы прямого волеизъявления, а также через формируемые органы государственной власти Приморского края и органы местного самоуправления³³. То есть, согласно положениям Устава Приморского края, источником власти в Приморском крае от имени многонационального народа России являются только граждане Российской Федерации - лица имеющие гражданство Российской Федерации.

В Уставе Приморского края закреплены гарантии проведения выборов и референдума в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством (ст. 9), а также указанным нормативно-правовым актом признается и гарантируется на территории края местное самоуправление (ст. 10). Глава 2 данного документа полностью посвящена отношениям человека и власти, в которой раскрыты действие и защита прав и свобод человека, а также участие граждан в осуществлении государственной власти и местном самоуправлении. В главе 5 Устава закреплены правовые основы местного самоуправления, а также права граждан Российской Федерации и иностранных граждан, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, на осуществление местного самоуправления.

Для сравнения рассмотрим Устав Хабаровского края от 30 ноября 1995 года № 150. Согласно ст. 3 Устава Хабаровского края - единственным источником власти в Хабаровском крае является народ Российской

³³ Устав Приморского края от 06.10.1995 № 14-КЗ. // Устав Приморского края. 1995; Ведомости Зак. Собрания Прим. края". 2018. № 54. С. 3-5 (ред. от 09.04.2018).

Федерации, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти Хабаровского края и органы местного самоуправления муниципальных образований Хабаровского края.³⁴

Главой 4 Устава хабаровского края также признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина на территории субъекта Федерации, а главой 10 гарантируется местное самоуправление, как форма осуществления народовластия исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 52).

Кроме этого на уровне субъектов Федерации могут приниматься иные нормативно-правовые акты, обеспечивающие непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения.

Таковыми нормативно-правовыми актами в Приморском крае являются: во-первых, Закон Приморского края от 5 января 2004 года № 97-КЗ «О местном референдуме в Приморском крае» (далее по тексту Закон Приморского края № 97-КЗ), который регламентирует проведение местного референдума, а также гарантирует гражданам Российской Федерации право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 2 ст. 3)³⁵; во-вторых, Избирательный кодекс Приморского края от 22 июля 2003 года № 62-КЗ, который в соответствии с Конституцией и федеральными законами, Уставом Приморского края и законами Приморского края устанавливает порядок подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Приморского края, Губернатора Приморского края, выборов в органы местного самоуправления, а также права, обязанности граждан, их объединений, полномочия органов государственной власти Приморского края и органов местного самоуправления, избирательных комиссий, права и обязанности иных лиц и организаций на всех стадиях избирательного процесса, а

³⁴ Устав Хабаровского края от 30.11.1995 г. № 150. [Электронный ресурс] СПС «Гарант». URL: https://constitution.garant.ru/region/ustav_habar/ [дата обращения 21.11.2018].

³⁵ О местном референдуме в Приморском крае: закон Прим. края от 05.01.2004 № 97-КЗ. // Ведомости Зак. Собрания Прим. Края. 2004. № 49; 2017. № 38. С. 30-34 (ред. от 07.11.2017).

также статус Избирательной комиссии Приморского края, территориальной избирательной комиссии³⁶.

Аналогично гарантии реализации народовластия, помимо Устава Хабаровского края, в Хабаровском крае закреплены и в других нормативно-правовых актах. Так, Закон Хабаровского края от 27 ноября 2002 года № 74 «О местном референдуме в Хабаровском крае», который определяет местный референдум, как форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования, по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, устанавливает принципы и регламент его проведения³⁷. Гарантией реализации права непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения посредством выборов, является Избирательный кодекс Хабаровского края от 26 ноября 2003 года № 154, который закрепляет принципы и регламент проведения свободных выборов на основе прямого избирательного права (ст. 7) путем тайного голосования (ст. 8) на территории субъекта Федерации³⁸. Еще одним нормативно-правовым актом, который устанавливает порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность, а также иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Хабаровского края, является Закон Хабаровского края от 26 ноября 2014 года № 15 «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае», согласно ч. 1 ст. 2 которого представительные органы городских округов и муниципальных районов состоят из депутатов, избираемых на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Указанный Закон также предоставляет право непосредственного участия

³⁶ Избирательный кодекс Прим. края от 22.07.2003 г. № 62-КЗ. // Ведомости Зак. Собрания Прим. Края. 2016. № 158. С. 2-268; 2018. № 64. С. 40-41 (ред. от 03.08.2018).

³⁷ О местном референдуме в Хабаровском крае: закон Хабаровского края от 27.11.2002 г. № 74. [Электронный ресурс] СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/25522528/> [дата обращения 21.11.2018]

³⁸ Избирательный кодекс Хабаровского края от 26.11.2003 г. № 154. [Электронный ресурс] СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/25539945/> [дата обращения 21.11.2018]

граждан в решении вопросов местного значения в виде такой формы непосредственной демократии, как опрос граждан (ст. 9.1)³⁹.

На примере сравнительного анализа законодательных актов двух субъектов Федерации, регламентирующих местное самоуправление, можно сделать вывод о том, что Уставами субъектов Федерации закрепляются основы правового регулирования непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Между тем, отдельные формы непосредственной демократии могут быть урегулированы законами субъекта Федерации, что гарантирует на территории субъекта Федерации народовластие и обеспечивает правовое регулирование непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Право населения на участие в местном самоуправлении посредством форм непосредственной демократии гарантируется нормативно-правовыми актами муниципального образования.

Так, главой 4 Устава Уссурийского городского округа Приморского края от 26 апреля 2005 года № 189, закреплены формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, среди которых: местный референдум (ст. 10), собрания и сходы граждан по месту жительства (ст. 11), выборы в муниципальном образовании (ст. 12), территориальное общественное самоуправление (ст. 13), право населения на правотворческую инициативу (ст. 14), обращения граждан в органы местного самоуправления муниципального образования (ст. 15), а также права на получение информации о деятельности органов местного самоуправления (ст. 16)⁴⁰.

Однако, обращая внимание на законодательное регламентацию форм непосредственной демократии осуществления населением местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, выясняем, что юридически гарантировано на всех трех уровнях власти (федеральной, региональной и муниципальной) лишь проведение

³⁹ Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае: закон Хаб. края от 26.11.2014 № 15. [Электронный ресурс] СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/25667447/> [дата обращения 21.11.2018]

⁴⁰ Устав Уссурийского городского округа от 26 апреля 2005 № 189. // Уссурийские новости. 2005. № 23; Коммунар-плюс. 2018. № 13(125) (ред. от 30.10.2018).

муниципальных выборов. Только муниципальные выборы являются законодательно обеспеченной на федеральном уровне формой прямой демократии, имеющей дополнительные рычаги регулирования. Это объективно обусловлено тем, что посредством выборов обеспечивается сменяемость власти и жизнедеятельность всей системы местного самоуправления. Не смотря на то, что законодательные нюансы муниципальных выборов, в виде выбора избирательной системы, переданы региональному законодателю, гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и только потом принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом № 131-ФЗ гарантируется право граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Местный референдум, согласно положениям ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ, проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. При этом круг вопросов местного значения, которые следует выносить на местный референдум, предлагается определить региональному законодателю самостоятельно, а региональный законодатель может делегировать это право на уровень муниципалитета. Так, например, согласно ч. 2 ст. 7 Закона Приморского края № 97-КЗ, круг вопросов местного значения для обязательного вынесения на местный референдум, определяется уставами муниципальных образований. Муниципальные образования в свою очередь, своей властью делают круг вопросов выносимых на местный референдум весьма ограниченным.

Основные принципы голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления определены ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, Порядок такого голосования определяется законом субъекта Федерации, а основание и процедура реализации этой формы народовластия устанавливается уставом муниципального образования.

Вопросам изменения и преобразования границ муниципальных образований посвящена глава 2 Федерального закона № 131-ФЗ. Согласно ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации. Голосование по поводу изменения или преобразования границ муниципальных образований детально регламентировано ст.ст. 12-13.2 Федерального закона № 131-ФЗ, что гарантирует населению реализацию данной формы непосредственной демократии.

В ст.ст. 25 и 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ подробно прописаны процедура проведения схода граждан, его полномочия, а также случаи, по которым сход граждан может быть проведен.

При установлении общих правовых принципов гарантии и реализации остальных форм народовластия (правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания и конференции и опросы граждан), детализация процедуры их проведения передана федеральным законодателем в компетенцию муниципалитетов. К примеру, в соответствии со ст. 2 Положения о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании Уссурийский городской округ от 25 января 2005 года № 137, в Уссурийском городском округе с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан в количестве не менее 1500 жителей муниципального образования⁴¹. В то время как с правотворческой инициативой в городе Находке, согласно ст. 2 Положения о правотворческой инициативе граждан в городе Находке от 27 октября 2004 г. № 278, может выступить инициативная группа граждан в количестве не менее 20 человек или общественное объединение (объединение граждан), зарегистрированное в порядке, установленном законодательством Российской Федерации⁴². Нетрудно догадаться, что в муниципальном образовании г. Находка правотворческую инициативу реализовать гораздо легче, чем в Уссурийском городском округе.

⁴¹ Положение о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании УГО от 25.01.2005 № 137. // Уссурийские новости. 2005. № 12 (323) (ред от 25.01.2005).

⁴² Положение о правотворческой инициативе граждан в городе Находке от 27.10.2004 № 278. // Ведомости Находки. 2004. № 20(105); Находкинский рабочий, спецвыпуск. 2017. № 5(161) (ред. от 27.01.2017).

Что касается публичных слушаний, то некоторые уставы муниципальных образований в качестве регламента этой формы народовластия содержат лишь копию положений ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ (Устав Дальнегорского городского округа, Устав Спасского муниципального района).

Однако весьма содержательным муниципальным правовым актом, посвященным публичным слушаниям, является Положение о публичных слушаниях в Уссурийском городском округе от 28 февраля 2007 года № 567-НПА, который подробным образом регулирует порядок организации и особенности проведения публичных слушаний в муниципальном образовании, вопросы, выносимые на публичные слушания. Но для реализации права инициативы публичных слушаний гражданами Уссурийского городского округа, необходимо, в соответствии с положениями ст. 4 указанного нормативно-правового акта, создать инициативную группу в количестве не менее 50 человек и для поддержки инициативы собрать подписи жителей городского округа, достигших возраста 18 лет, в количестве не менее 1000 подписей⁴³. Что делает реализацию права населением инициировать публичные слушания в Уссурийском городском округе практически невозможной.

На территории Приморского края только в трех муниципальных образованиях (в г. Владивостоке, Находкинском и Партизанском городских округах) сделана попытка регламентировать территориальное общественное самоуправление в виде принятых Положений, которые представляют собой копию ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ в том или ином виде. В остальных муниципальных образованиях территориальное общественное самоуправление лишь формально отражено в уставах.

Формальный подход на уровне муниципального правотворчества прослеживается в регламентации таких форм непосредственной демократии, как: собрания, конференции и опросы граждан.

Анализ нормативно-правовой базы реализации форм непосредственной демократии показывает, что на уровне муниципалитетов в большинстве случаев относительно форм

⁴³ Положение о публичных слушаниях в Уссурийском городском округе от 28.02.2007 № 567-НПА. // Уссурийские новости. 2007. № 11; Коммунар-плюс. 2018. № 16(128) (ред. от 24.04.2018).

народовластия, регламентация которых делегирована органам местного самоуправления, присутствует формальный подход. Нормативно-правовые акты пишутся ради самих нормативно-правовых актов или во исполнение федеральных законов и законов субъектов Федерации, а не для их воплощения в жизнь.

С одной стороны, формализм в регламенте институтов реализации непосредственной демократии в местном самоуправлении со стороны муниципальной публичной власти связан с тем, что нормативно-правовые акты муниципальных образований, посвященные формам непосредственной демократии (а это чаще всего Уставы), писались в годы зарождения российской демократии. Многим таким нормативно-правовым актам более 10 лет, и многие из них требуют «правовой ревизии».

С другой стороны, представляется, что органы местного самоуправления некоторых муниципальных образований, принимая нормативно-правовые акты во исполнение федерального законодательства и законодательства субъекта Федерации, неспособны в полной мере использовать компетенцию, предоставленную «сверху», в результате чего мы можем наблюдать муниципальную нормативно-правовую базу, дословно копирующую положения федерального законодательства.

Причиной декларативности форм народовластия на уровне муниципалитетов, возможно, является преднамеренное отстранение населения от местного самоуправления, в силу опаски публичной власти того, что народ может сделать что-то не то или не так. Поэтому органы местного самоуправления либо просто декларируют формы непосредственной демократии во исполнение законодательства, либо делают условия использования их почти невозможными.

Исходя из анализа нормативно-правовой базы в сфере местного самоуправления, можно сделать вывод, что общественные отношения, связанные с реализацией права непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения урегулированы правом на всех уровнях публичной власти: на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации, а также на уровне муниципальных образований. Однако, те формы непосредственной демократии, регламентация находится в

дискреции органов местного самоуправления, в лучшем случае - просто формально закреплены в нормативно-правовых актах, в худшем - условия их реализации, установленные муниципальными правовыми актами, сильно затрудняют пользование ими в качестве демократических инструментов.

2. Классификация форм непосредственной демократии, применяемых на муниципальном уровне

Несмотря на конституционное провозглашение Российской Федерации демократическим государством, по мнению некоторых исследователей, реалии современной России, «свидетельствуют о формировании в нашей стране «формальной» или «процедурной» демократии». Суть данной тенденции заключается в подмене подлинной демократии демократическими процедурами, то есть «выхолащивании содержания народовластия как конкретного выражения воли граждан при сохранении формально-декоративных элементов»⁴⁴

⁴⁴ Пресняков М.В. Основные институты народовластия в современной России: формальная или реальная демократия. // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 58-63.

Законодательством Российской Федерации предусмотрен широкий спектр форм народного участия в решении вопросов местного значения.

Часть 3 ст. 3 Конституции провозглашает, высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. А ст. 130 главы 8 Конституции, посвященной местному самоуправлению, предусмотрены и другие формы прямого волеизъявления, то есть другие формы непосредственной демократии.

Все формы непосредственной демократии можно условно разделить на: решающие или формы, при участии в которых население непосредственно осуществляет местное самоуправление, а решения по ним носят обязательный характер и консультативные, или формы участия населения в местном самоуправлении, решение по которым принимают органы власти с учетом мнения и предложений населения.

2.1 Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

Высшей формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, является местный референдум.

В юридической литературе представлено достаточное количество определений референдума. Как правило, раскрывая понятие данной формы непосредственной демократии, конституционалисты больше сосредоточивают свой взор на общенародном референдуме.

Сафаров Р.А. в статье «Институт референдума в условиях общенародного государства» считает, что сутью референдума является то, «что народ непосредственно выступает законодателем»⁴⁵.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев определяют референдум как форму прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан, то есть - высшим непосредственным выражением воли участвующих в его проведении граждан⁴⁶. В данном определении, помимо признака народного законотворчества, обозначено и юридическое верховенство народной воли.

⁴⁵ Цит. по: Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. С. 136.

⁴⁶ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Проспект, 2013. С. 142.

Императивность референдума подчеркивает в особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003г № 10-П «По делу о проверке конституционности федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы РФ» судья Конституционного Суда РФ В.О. Лучин: референдум - всенародное голосование - является первичной формой народовластия... референдуму отводится главная роль в системе народовластия. Решение, принятое на референдуме, обладает высшей юридической силой⁴⁷.

Однако более емкое определение, содержащее его принципиальные черты, предлагается Л.А. Нудненко, согласно которому под местным референдумом понимается «институт непосредственной демократии, связанный с принятием решения путем голосования, установленного законом числа граждан, постоянно или преимущественно проживающих в границах территории муниципального образования, по наиболее важным вопросам местного значения, имеющее императивный характер»⁴⁸.

В научной среде имеет место классификация местного референдума по целеполаганию на: обязательный (то есть тот, в котором необходимо решить вопрос местного значения с принятием окончательного решения) референдум и консультативный (в результате проведения которого происходит обсуждение каких-либо задач местного значения)⁴⁹.

Исходя из сущностных характеристик местного референдума обозначенных выше, такая классификация представляется не совсем корректной. В итоге проведения консультативного референдума мы получаем консультацию, т.е. ни к чему не обязывающий совет, что противоречит императивной природе референдума. Выделяя консультативный референдум, на наш взгляд, происходит подмена одной формы непосредственной демократии другой, что в принципе

⁴⁷ По делу о проверке конституционности федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 25. ст. 2564.

⁴⁸ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. С. 138.

⁴⁹ Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник. / Под ред. Н.В. Постового. М.: «Юриспруденция». 2016. С. 263.

недопустимо в силу размывания определяющих границ данных инструментов народовластия и усложнения их дифференциации. Исходя из вышеизложенного, местный референдуме следует рассматривать только как решающую форму непосредственной демократии.

Наукой конституционного права признается классификация местного референдума на обязательный и факультативный.

Обязательным признается местный референдум, «на который в обязательном порядке выносятся вопросы, решения по которым в соответствие с Уставом муниципального образования вправе принимать только члены местного сообщества непосредственно, а также вопросы, решения по которым принимаются исключительно на местных референдумах в соответствие с федеральным и региональным законодательством»⁵⁰. То есть без проведения референдума такие вопросы местного значения решить не представляется возможным.

Факультативным признается местный референдум, проведение которого необязательно при решении вопросов местного значения, и зависит от решения органов местного самоуправления. Предметом факультативного референдума может быть любой вопрос местного значения, кроме тех, вынесение которых напрямую запрещено законодательством⁵¹.

Согласно ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ, при помощи местного референдума принимаются решения по вопросам местного значения, обозначенным в главе 3 Федерального закона № 131-ФЗ, в результате непосредственного участия населения муниципального образования.

При этом следует отметить, что круг вопросов, выносимых для принятия решения по ним на местный референдум, может быть конкретизирован законодательством субъекта Федерации и нормативно-правовыми актами муниципального образования.

Например, ст. 7 Закона Приморского края № 97-КЗ гласит, что на референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, не ограничивающие или не отменяющие общепризнанные права и свободы человека и гражданина, а также конституционные гарантии реализации

⁵⁰ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. С. 142.

⁵¹ Там же.

таких прав и свобод, не противоречащие законодательству Российской Федерации, законодательству Приморского края, исключаящие возможность его множественного толкования. На референдум не могут быть вынесены вопросы, связанные с досрочным прекращением или продлением срока полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе органов местного самоуправления; о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Определяя круг вопросов местного значения для проведения местного референдума, региональный законодатель чаще всего идет по пути установления запретов, тем самым делая местный референдум на уровне субъекта Федерации факультативной формой непосредственной демократии.

Местный референдум, в силу определенных причин, является не самой популярной формой непосредственной демократии решения вопросов местного значения.

Во-первых, по мнению некоторых исследователей, население законодательно отодвинуто от участия в принятии публично значимых решений. «Муниципальная демократия развивается в настоящее время так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти»⁵².

Следующая причина непопулярности местного референдума вытекает из первой. Дело в том, что генезис референдума носит инициативный характер, а нормативная отстраненность населения от решения вопросов местного значения не способствует развитию гражданской активности. В результате - население в основной массе инертно и безынициативно.

⁵² Костюков А.Н. Исчезающее народовластие.// Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61-64.

Еще одной причиной непопулярности местного референдума является сложность воплощения инициативы – начиная с процедуры регистрации инициативной группы и заканчивая согласованием вопросов, выносимых на референдум. Чтобы местный референдум состоялся, от инициативной группы требуются не только юридические знания, но и значительные организационные и материальные затраты. Чего стоит только сбор достаточного количества подписей местных жителей определенного муниципального образования в ограниченный законодателем промежуток времени!

При этом анализ судебной практики показывает, что избирательные комиссии ищут любой, даже мизерный повод для отказа в регистрации. Так, например, 27 апреля 2017 года решением Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики № 196.2-5 по основанию несоответствия ходатайства требованиям Федерального закона № 67-ФЗ, а именно нарушения правил и порядка изготовления бюллетеня, было отказано Совету регионального отделения политической партии «Партия народной свободы» (ПАРНАС) в регистрации в качестве инициативной группы по проведению референдума по принятию проекта Закона «О порядке избрания глав городских округов, глав муниципальных районов в Удмуртской Республике на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и их месте в системе органов местного самоуправления». Однако согласно положениям Федерального закона № 67-ФЗ, проверка соответствия вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум, не входит в компетенцию избирательной комиссии. В соответствии с п. 6 ст. 36 указанного закона данная проверка находится в полномочиях законодательного (представительного) органа.

Указанная правовая позиция содержится в Определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29 ноября 2017 г. № 43-АПГ17-16 По административному исковому заявлению уполномоченного лица инициативной группы по проведению референдума Удмуртской Республики Плешакова А.В. о признании незаконным и отмене постановления Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики от 27 апреля 2017 года № 196.2-5 «Об отказе Совету регионального отделения в Удмуртской Республике

Политической партии «Партия народной свободы» (ПАРНАС) в регистрации в качестве инициативной группы по проведению референдума Удмуртской Республики» по апелляционной жалобе Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики на решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 3 августа 2017 года, которым удовлетворены заявленные требования⁵³.

Надо полагать, что если возникают сложности с продвижением инициативы проведения референдума у общественных объединений, располагающих во всех смыслах большими возможностями, то, для обыкновенных граждан регистрация инициативной группы по проведению местного референдума становится непреодолимым барьером.

К примеру, в апреле 2017 года не прошла инициатива проведения местного референдума на территории Находкинского городского округа. Решением территориальной избирательной комиссии г. Находка № 231/55 от 05 апреля 2017 года, на основании решения Думы Находкинского городского округа, инициативной группе было отказано в регистрации по выдвижению инициативы проведения местного референдума на территории Находкинского городского округа по вопросу поддержки текста обращения жителей Находкинского городского округа к Президенту Российской Федерации по ситуации, сложившейся с угольной пылью, нарушающей права горожан на чистый воздух⁵⁴.

Невостребованность местного референдума может объясняться затратностью его проведения. Согласно ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 67-ФЗ, расходы, связанные с проведением местного референдума осуществляются за счет средств местного бюджета, а также за счет

⁵³ По административному исковому заявлению уполномоченного лица инициативной группы по проведению референдума Удмуртской Республики Плешакова А.В. о признании незаконным и отмене постановления Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики от 27.04.2017 года № 196.2-5 «Об отказе Совету регионального отделения в Удмуртской Республике Политической партии «Партия народной свободы» (ПАРНАС) в регистрации в качестве инициативной группы по проведению референдума Удмуртской Республики» по апелляционной жалобе Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики на решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 3.08.2017 года: апелляционное определение от 29.11.2017 г. № 43-АПГ17-16 Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ. [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> [дата обращения 21.04.2019] (документ опубликован не был).

⁵⁴ Решение территориальной избирательной комиссии г. Находка от 05.04.2017г. № 231/55: сайт ТИК г. Находка. [Электронный ресурс] URL: http://www.nakhodka-city.ru/user_page_content.aspx?UserID=61 (дата обращения: 20.04.2019).

средств фонда, созданного инициативной группой для финансирования своей деятельности по проведению референдума.

Еще одна причина непопулярности местного референдума кроется в юридической природе самого референдума. Решение, принятое на референдуме, обладает высшей юридической силой, и может быть отменено или изменено не иначе, как проведением нового референдума⁵⁵. Такое решение более стабильно, что, в свою очередь, может доставлять неудобства для органов власти и должностных лиц местного самоуправления в быстро меняющихся реалиях социального и юридического бытия.

Конечно, при референдуме темп законодательства может сильно замедляться, многие полезные мероприятия оказываются не в силах побороть народные предубеждения; но зато раз приобретенное становится прочным достоянием⁵⁶.

Законодательством субъекта Федерации может быть предусмотрена отмена решения местного референдума судом. В частности ч. 5 ст. 63 Закона Приморского края № 97-КЗ предусмотрены основания, по которым решение референдума может быть отменено судом.

Таковыми основаниями являются:

1) нарушение порядка проведения референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

2) несоответствие нормативно-правовой базы субъекта Федерации и муниципального образования, на основании которой проводился референдум, Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и законодательству Приморского края, действовавшему на момент проведения данного референдума, повлекшие невозможность выявить действительную волю участников референдума;

3) несоответствие решения, принятого на референдуме, Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и законодательству Приморского края.

В силу вышеизложенных причин, а также, вероятно, «исходя из «презумпции недееспособности» собственного народа и предположения,

⁵⁵ Пресняков М.В. Указ соч. С. 58-63.

⁵⁶ Бучакова М.А., Грязнова Т.Е. Институт непосредственной демократии в системе российской государственности. // Вестник Омского университета. Серия: право. 2013. № 2 (35). С. 12-20.

что народ как всегда «сделает все не так»⁵⁷, законодатель, как на региональном, так и на муниципальном уровне предпочитает сделать данную форму народовластия факультативной, а не обязательной.

Местный референдум является специфическим инструментом непосредственной демократии, решение которого не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления и подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования.

Однако не стоит абсолютизировать и идеализировать данную форму народовластия применительно к реалиям российской действительности. Референдум, по мнению А.А. Уварова, все больше приобретает чисто символический характер⁵⁸.

На сегодняшний день в местном самоуправлении сложилась такая ситуация при которой у населения право на референдум есть, а реализовать его практически невозможно. Тем не менее, справедливости ради стоит отметить, что и в рамках имеющейся нормативно-правовой базы инициатива проведения местного референдума не является правовой иллюзией.

К примеру, 10 сентября 2017 года - в единый день голосования - в Республике Карелия были проведены местные референдумы в Беломорском муниципальном районе - по вопросу строительства нефтеперерабатывающего завода в границах муниципального образования и в Кемском муниципальном районе - по вопросу согласия строительства морского порта в границах данного района⁵⁹. Это дает нам основание полагать, что при определенных возможностях и затратах местный референдум может быть правовой реальностью.

Однако, существует мнение, опирающееся на правовые позиции Конституционного Суда РФ, что, несмотря на то, что референдум может и

⁵⁷ Пресняков М.В. Указ. соч. С. 58-63.

⁵⁸ Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан. // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 32-35.

⁵⁹ Единый день голосования в Карелии: сайт ЦИК р. Карелия. [Электронный ресурс] URL: <http://www.karel.vyборы.izbirkom.ru/region/karel> (дата обращения: 13.05.2019).

не проводится десятилетиями, по существу это «не является нарушением конституционной концепции народного суверенитета»⁶⁰.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что местный референдум как инструмент народовластия в реалиях российской демократии, в силу сложности условий реализации инициативы его проведения, не нашел своего применения при решении вопросов местного значения, а превратился в некий демократический маркер.

Следующим высшим непосредственным выражением воли населения и более популярным инструментом непосредственной демократии являются муниципальные выборы.

Выборами называется форма прямого волеизъявления жителей в целях формирования выборных органов и (или) наделения полномочиями выборных должностных лиц⁶¹.

Более содержательное определение дает Л.А. Нудненко: «муниципальные выборы – это форма непосредственного (прямого) волеизъявления граждан, осуществляющегося периодически в соответствии с требованиями, определенными федеральными законами, законами субъектов российской Федерации, уставом муниципального образования и имеющего целью определение представителей населения соответствующего муниципального образования, которые в индивидуальном порядке или в составе коллегиального органа власти решают от имени населения вопросы местного значения, а также иным образом осуществляют местное самоуправление»⁶².

В свете вышесказанного, муниципальные выборы являются важнейшей формой непосредственной (прямой) демократии, значимость которых обусловлена целью формирования органов муниципальной публичной власти, периодичность проведения которых законодательно гарантировано на всех уровнях публичной власти, и обуславливает воспроизводство органов местного самоуправления, без чего было бы

⁶⁰ Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: референдум и народное представительство как объекты конституционного контроля // Современное общество и право. 2012. № 2. С. 114-121.

⁶¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 163.

⁶² Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. С. 80-81.

несостоятельно само местное самоуправление как автономная система публичной власти.

Общие принципы проведения и участия в муниципальных выборах, закреплены: в Конституции, Федеральных законах № 67-ФЗ и № 131-ФЗ, законах и положениях о порядке проведения муниципальных выборов субъектов Федерации, а также в уставах муниципальных образований.

В Российской Федерации право на участие в выборах, а также избрание в органы местного самоуправления имеют граждане, достигшие возраста 18 лет. Под всеобщностью понимается право избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, материального и должностного положения, отношения к религии и других обстоятельств. Равенство проявляется в равном количестве голосов у каждого гражданина Российской Федерации. Прямое избирательное право реализуется в результате непосредственного голосования за кандидата (списки кандидатов) или против. Тайность голосования достигается путем исключения возможности какого-либо контроля со стороны избирательной комиссии, ее членов или других органов за волеизъявлением избирателей на этой стадии процесса выборов.

Активным избирательным правом обладают, как правило, граждане, место жительства которых расположено в границах избирательного округа. Однако законом субъекта Федерации такое право может быть предоставлено гражданам, проживающим за его пределами.

Так, к примеру, согласно ч. 9 ст. 4 Избирательного Кодекса Приморского края, активным избирательным правом обладают, граждане Российской Федерации, находящийся на судне, которое в день голосования находится в плавании, если место жительства этого гражданина расположено за пределами одномандатного (многомандатного) избирательного округа, к которому отнесен избирательный участок, образованный на данном судне, но на территории Приморского края, соответствующего муниципального образования.

Реализация пассивного избирательного права не обуславливается обязательным проживанием или сроком проживания на определенной территории.

Основания для ограничения активного и пассивного избирательного права установлены ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ среди которых: признание гражданина судом недееспособным; содержание гражданина в местах лишения свободы по приговору суда. А также не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления. Положениями данной статьи устанавливаются и иные ограничения пассивного избирательного права, действующие при определенных условиях.

Гарантией реализации всеобщего избирательного права выступает периодичность и регулярность проведения муниципальных выборов, что в свою очередь обеспечивает конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Регулярность и периодичность проведения муниципальных выборов независимо от внешних факторов, обеспечивается положениями ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ и положениями Федерального закона № 138-ФЗ.

Обязательность периодического проведения выборов, обеспечивает эффективное функционирование органов местного самоуправления, их периодическую сменяемость, гарантирует действительно представительный характер выборного органа⁶³.

Целью проведения муниципальных выборов является, прежде всего, избрание депутатов представительного органа местного самоуправления, численность депутатов которого зависит от численности населения, проживающего на территории муниципального образования, и определяется его Уставом. При этом согласно ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, минимальная численность представительного органа составляет 7 человек, столько человек избирают в поселениях, где проживает менее 1000 человек. Если же в поселении проживает менее 100 человек, то функции представительного органа выполняет сход граждан, то есть представительный орган не избирается. Максимальное количество депутатов, установленное законодательством – 35 человек.

⁶³ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. С. 89.

Такое количество депутатов избирается в муниципальных образованиях при численности населения свыше 500 тысяч человек.

Однако стоит отметить негативную тенденцию в формировании органов местного самоуправления – несмотря на возможность избрания глав муниципальных образований и формирования представительных органов городских округов с внутригородским делением и муниципальных районов посредством муниципальных выборов, данную Федеральным законом № 131-ФЗ, субъекты Федерации и муниципальные образования чаще всего отказываются от формирования указанных органов местного самоуправления населением, что, на наш взгляд, подрывает сами демократические основы местного самоуправления.

При условии отказа от прямых выборов главы муниципального образования, согласно положениям федерального закона № 131-ФЗ, он либо будет избран представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом часть депутатов представительного органа местного самоуправления, в силу смешанной системы формирования, не обладают народным мандатом.

Формирование представительных органов городских округов и муниципальных районов, в случае отказа от формирования указанных органов местного самоуправления посредством выбора населением, происходит по схожей схеме. В соответствии с законом субъекта Федерации представительный орган муниципального района может состоять из избранных населением глав поселений, входящих в район, либо из депутатов представительных органов этих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Равно как и представительный орган городского округа с внутригородским делением формируется из представителей путем их избрания из состава представительных органов внутригородских районов.

С точки зрения формализма, никакого нарушения прав граждан нет: предоставлена альтернатива формирования модели местного самоуправления и сохранена возможность выбора. Но с другой стороны, чьим интересам будут служить органы местного самоуправления, не

обремененные ответственностью перед населением муниципальных образований?

По нашему мнению, отказ от прямых выборов в формировании органов местного самоуправления низводит основы народовластия, способствует формированию корпоративных интересов, развитию протекционизма и коррупции в органах муниципальной власти.

Муниципальные выборы бывают:

- основными:

а) очередными - то есть муниципальные выборы, которые проводятся в связи с истечением срока полномочия органа или должностного лица местного самоуправления. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления определяется уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет;

б) досрочными - такие выборы проводятся в случаях досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

- повторными - такие муниципальные выборы проводятся в том случае, если основные выборы были признаны несостоявшимися, недействительными, либо кандидат, избранный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, а кандидат, избранный на должность выборного должностного лица, - полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица. А также в других установленных законом случаях.

- дополнительными - которые назначаются в одномандатном избирательном округе в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по указанному избирательному округу, а в определённых случаях - и в многомандатном округе⁶⁴.

Сегодня муниципальные выборы являются важнейшим инструментом демократии, а может и единственно действенным, поддерживающим жизнеспособность местного самоуправления как автономную часть системы государственного устройства. Во многом

⁶⁴ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 163-164.

востребованность данной формы народовластия обуславливают законодательные гарантии обязательности и периодичности их проведения вне зависимости от внешних условий и обстоятельств. В результате выборы являются той формой непосредственной демократии, которая функционирует и дает возможность электорату регулярно выражать свою волю. Каков процент достоверности народной воли или народного решения в итогах выборов – это вопрос дискуссионный.

Например, А.А. Уваров призывает не обольщаться на счет сегодняшних выборов, называя данную форму непосредственной демократии скорее «ритуальной», нежели формой прямого народовластия⁶⁵.

Надо признать, что определение «ритуальная форма» очень точно отражает сущность выборов любого уровня: раз в пять или шесть лет избиратели приходят к урнам исполнить свой гражданский долг, заведомо предугадывая итоги выборов. И в большинстве случаев прогнозы оказываются удачными.

«Выборы, благодаря усилиям законодателей, становятся все более предсказуемыми, и многие из их участников ходят на них скорее по привычке, нежели из желания и надежды что-то изменить в стране (регионе, муниципальном образовании) в лучшую сторону»⁶⁶.

Муниципальные выборы отличаются пассивностью населения в реализации своего избирательного права в силу отсутствия веры у граждан в то, что их голос может быть важен, учтен или услышан.

Народ не верит в свое самоуправление, считает А.Н. Костюков: «основными причинами неявки граждан на муниципальные выборы, являются: «убежденность в неспособности влиять на муниципальную власть посредством выборов»; «отсутствие среди кандидатов на статус депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования человека, который бы им импонировал, которому бы они доверяли», и «недоверие власти»»⁶⁷.

О многих кандидатах население подчас узнает только в период предвыборной агитации, и вся информация о персоналии ограничивается

⁶⁵ Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан. С. 32-35.

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ Костюков А.Н. Указ. соч. С. 61-64.

его образованием, послужным списком или копией трудовой книжки, имущественным и материальным положением, а также программными заявлениями, которые ни к чему не обязывают.

К. П. Победоносцев, один из виднейших государственных деятелей второй половины XIX в., писал в книге «Великая ложь нашего времени», что итоги выборов, как способа отбора лучших представителей народа, никаким образом не отражают волю избирателей. Избиратель отдает свой голос за человека, не потому что знает его и доверяет ему, а потому что наслышан о нем в период предвыборной агитации⁶⁸.

К настоящему времени, к сожалению, ничего не изменилось. Предсказуемость итогов выборов полностью обеспечена работой политтехнологов – своего рода политическая «ярмарка тщеславия».

К слову о кандидатах, до сих пор в научной литературе не утихают споры по поводу графы «против всех» в избирательных бюллетенях. Данная графа была в 2006 году ликвидирована со всех бюллетеней, а в 2014 году возвращена в бюллетени выборов в органы местного самоуправления, однако, на усмотрение регионального законодателя. Например, Избирательным Кодексом Приморского края графа «против всех» на муниципальных выборах не предусмотрена.

С позиции формальной или процедурной демократии нужды в такой графе нет, так как выборы при этом рассматриваются как «спортивные состязания»: кто первым пришел - тот и победитель⁶⁹.

Однако важно отметить, что с позиции реальной демократии графа «против всех» выступает индикатором качества власти.

В научном сообществе на сегодня открытым остается вопрос об отмене порога явки на выборы. «Отмена порога явки избирателей по выборам депутатов теоретически допускает такую ситуацию, когда на очередные выборы могут прийти и проголосовать за себя только сами кандидаты в депутаты, предварительно договорившись между собой о распределении депутатских мандатов»⁷⁰.

Понятно, что решение, принятое в 2006 году по отмене порога явки

⁶⁸ Цит. по: Шараев П.С., Щербина А.И. Парламентаризм в России: исторический опыт, проблемы и перспективы. / Некоторые проблемы парламентаризма в современной России. Курс лекций. 2007. С. 196-205.

⁶⁹ Пресняков М.В. Указ. соч. С. 58-63.

⁷⁰ Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан. С. 32-35.

избирателей было продиктовано объективными обстоятельствами, что многие выборы того времени были провальными, несостоявшимися и безнадежными. Но выше приведенное утверждение А.А. Уварова не лишено смысла в свете того, что отмена порога явки по выборам потворствует прогрессу гражданской безответственности избирателей в той мере, что выборы и без участия народа в любом случае будут состоявшимися, а избирательным корпусом могут быть сами кандидаты в депутаты. И тогда возможно, что воззрения на выборы как на кандидатский междусобойчик перейдут из теоретической плоскости - в практическую.

Резюмируя, можно отметить, что муниципальные выборы благодаря законодательству являются функциональной формой непосредственной демократии, но при очевидной неразвитости демократических начал российской государственности, слабости гражданского общества в отстаивании своих интересов и решении своих проблем, вряд ли данный демократический институт можно назвать функционирующим в интересах народа.

К решающим формам непосредственной демократии, предоставленной Федеральным законом № 131-ФЗ, относится и голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с утратой доверия, представляет собой форму ответственности депутата, выборного должностного лица перед населением, содержанием которой является возможность досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица по воле избирателей⁷¹.

Институт отзыва - особенный институт народовластия, содержанием которого являются взаимоотношения выборных лиц с их избирателями, населением. Появление института отзыва в нашей стране сопряжено с приходом к власти Советов народных депутатов. Право на отзыв депутата было закреплено во всех Конституциях СССР. К примеру, читаем

⁷¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 203.

Основной закон СССР 1977 года: «Депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке» (ст. 107)⁷².

При этом фактом «не оправдания доверия» избирателей являлось невыполнение депутатом любой из тех обязанностей, которые возлагались на него законом, а действиями, не достойными высокого звания депутата, признавались действия, нарушающие правовые и моральные нормы.

Правовая позиция по отзыву выборного лица содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года № 7-П По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева, которое сохраняет свою актуальность, а его положения нашли отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Из смысла указанного Постановления Конституционного Суда РФ вытекает вывод, что законами субъектов Федерации не могут устанавливаться препятствия муниципальному образованию для самостоятельного решения вопросов отзыва выборного лица. При этом отсутствие регионального закона не является препятствием для их регулирования уставами муниципальных образований. Однако основания и порядок отзыва не должен приводить к искажению смысла муниципальных выборов, то есть недопустимо, чтобы отзыв мог быть совершен в основном голосами избирателей, которые на указанных выборах остались в меньшинстве. В силу этого за отзыв выборного лица должно проголосовать не меньшее количество граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано. А основанием для отзыва может быть действие (бездействие) выборного лица, которое ставит под сомнение

⁷² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. ст. 617 (утратил силу).

доверие к нему населения. При этом отзываемое лицо вправе обратиться за судебной защитой⁷³.

Отзыв депутата или выборного должностного лица местного самоуправления регламентируется ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой установлено, что голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным и региональным законодательством для проведения референдума, с учетом того, что если все депутатские мандаты или часть мандатов в представительном органе местного самоуправления замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется.

То есть федеральным законодательством установлены основные принципы института отзыва, а именно то, что: отзыв выборного лица имеет инициативный генезис, процедура его проведения схожа с порядком проведения референдума и если формирование муниципального представительного органа происходит по пропорциональной или смешанной системе, то отзыв депутата не возможен. Конкретизация вопросов процедуры отзыва передана в полномочия муниципальных образований.

Таким образом, уставом муниципального образования должны быть установлены основания для отзыва - конкретные противоправные решения или действия (бездействия), подтвержденные в судебном порядке, а так же сама процедура отзыва, в соответствие с которой у отзываемого лица должна быть возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Формально право на отзыв депутата и другого выборного должностного лица местного самоуправления у населения есть, но

⁷³ По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 г. № 7-П. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. ст. 1374.

попробуем понять, насколько работоспособен данный инструмент народовластия.

Федеральным законодателем прямо предусмотрено ограничение на отзыв депутата представительного органа местного самоуправления при условии пропорциональной или смешанной системе формирования этого органа, при этом полномочия по выбору избирательной системы он делегирует региональному законодателю. Региональный законодатель по данному вопросу, как правило, отсылает нас к Уставу муниципального образования, который принимается, в соответствии с законодательством, муниципальным представительным органом, то есть этими самими депутатами. Не трудно предугадать, какая из избирательных систем найдет свое отражение в уставах муниципальных образований – в основном это смешанная избирательная система, избавляющая муниципальный депутатский корпус от такой формы ответственности, как отзыв. То есть в сухом остатке у избирателей чаще всего имеется только право отзыва, выборного лица (главы муниципального образования), при соответствующих основаниях и условии, что данное лицо прошло через процедуру муниципальных выборов.

Например, в соответствии со ст. 10 Устава г. Владивостока от 03 марта 2005 года № 49, основаниями для отзыва главы города Владивостока могут являться конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, а также нарушение установленного настоящим Уставом срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого на местном референдуме в случае, если издание указанного акта входит в компетенцию главы города Владивостока⁷⁴.

Помимо конкретных решений или действий (бездействий) главы г. Владивостока, признанных в судебном порядке противоправными, основанием для отзыва данного выборного лица является нарушение сроков издания правового акта по решению местного референдума. Но судя по тому, что проведение местного референдума в Приморском крае не проводилось с 2000 года и вряд ли будет когда-либо проведено, данное основание выглядит весьма эфемерно.

⁷⁴ Устав г. Владивостока от 03.03.2005 № 49. // Владивосток, спецвыпуск. 2005; Вестник Думы города Владивостока. 2019. № 16. С. 32-33 (ред. от 08.10.2018).

Те же основания для отзыва выборного лица можем обнаружить в Уставе Уссурийского городского округа, с поправкой на то, что предложение об отзыве депутата Думы городского округа, главы городского округа не может быть внесено ранее 6 месяцев со дня его избрания либо позднее 6 месяцев до дня истечения срока его полномочий (ст. 10).

Что же касается вопроса проведения процедуры отзыва, то он на федеральном уровне законодательно определен лишь нормой отсылочного характера - в порядке, установленном для проведения местного референдума.

По замыслу федерального законодателя регламентация процедуры отзыва выборного лица относится к полномочиям органов местного самоуправления, которые должны сами установить в уставах критерии и алгоритм отзыва. К сожалению, не всеми уставами муниципальных образований данная форма народовластия и по совместительству форма ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления детально регламентирована. В подавляющем большинстве муниципальных образований к институту отзыва подходят формально, и данная форма непосредственной демократии носит лишь декларативный характер, однако, не во всех.

Так, ст. 9 Устава Советского района Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 23 мая 2005 года № 302, предусмотрен порядок отзыва депутата Думы района и главы района начиная с оснований, которыми могут быть:

1) издание главой района нормативного правового акта, противоречащего Конституции, федеральному законодательству, Уставу (Основному закону) и законодательству автономного округа, а также настоящему уставу, если такие противоречия установлены соответствующим судом;

2) совершение главой района действий (бездействий), в том числе издание им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, нецелевое расходование средств бюджета Советского района, если это установлено соответствующим судом;

3) неоднократное (более двух раз в течение срока своих полномочий), без уважительных причин, невыполнение обязанностей, возложенных на депутата Думы района, главу района федеральными законами, законами автономного округа, настоящим уставом, решениями Думы района, если это установлено соответствующим судом;

4) осуществление деятельности, несовместимой со статусом депутата Думы района, главы района, если это установлено соответствующим судом;

5) нарушение главой района срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого на местном референдуме, если это нарушение установлено соответствующим судом, включая постатейный алгоритм процедуры и заканчивая итогами голосования⁷⁵.

Одного лишь провозглашения права на отзыв мало. Чем детальней прописана норма, тем легче ей оперировать, чем яснее правило, тем легче его выполнять.

Возможно, поэтому в период с 2010 года по 2017 год на официальном сайте Центральной избирательной комиссии РФ был зарегистрирован всего один случай отзыва главы городского поселения⁷⁶. И не удивительно, что данный казус случился в Советском районе Ханты-Мансийского автономного округа.

Отзыв выборного лица довольно перспективная форма непосредственной демократии, обладающая высоким правовым потенциалом. При наличии хорошей законодательной базы и активной позиции граждан в решении вопросов самоуправления, данный правовой институт мог бы стать элементом взаимодействия населения и органов власти местного самоуправления, механизмом обратной связи и частью общественно-политического диалога между избирателями и их представителями. Но до тех пор, пока нормативно-правовая детализация алгоритма отзыва выборного лица находится в плоскости совести правотворческих органов власти муниципального образования, говорить

⁷⁵ Устав Советского района Ханты-Мансийского автономного округа от 23.05.2005 № 302: сайт органов МСУ Советского района Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. [Электронный ресурс] URL: https://admsov.com/o-raione/o-raione/ustav.php?ELEMENT_ID=27751 (дата обращения: 20.01.2019).

⁷⁶ Цит. по: Уваров А.А. Указ. соч. С. 32-35.

об отзыве депутата или выборного должностного лица местного самоуправления как о форме непосредственной демократии не совсем корректно. Это скорее фикция, а не форма народовластия.

То есть голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в сложившейся системе правоприменения носит декларативный характер.

К решающим формам непосредственной демократии можно отнести голосование по поводу изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, в которых осуществляется местное самоуправление.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации, с соблюдением требований, установленных ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, которых на настоящее время семнадцать, в том числе с учетом: особенностей административно-территориального деления территории субъекта Федерации; учета исторических и иных местных традиций; территориальной доступности органов местного самоуправления для населения; эффективности и самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения; гарантированности прав местного самоуправления (в том числе достаточной бюджетной обеспеченности).

Территориальная организация местного самоуправления на территории субъекта Федерации, в соответствии с конституционным принципом самостоятельности решения населением вопросов местного значения, должна исключать какую-либо подчиненность одного муниципального образования другому.

Согласно п. 2 ст. 131 Конституции изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

В науке конституционного и муниципального права голосование по поводу изменения или преобразования границ муниципального образования иногда называют референдумом, хотя, на наш взгляд, такое отождествление не совсем корректно.

Голосование по поводу изменения или преобразования границ, как и местный референдум, имеет инициативную природу и назначается представительным органом муниципального образования. Однако между представленными формами непосредственной демократии имеются существенные процедурные отличия:

во-первых, в отличие от местного референдума, субъектами инициативы по изменению границ могут выступить, кроме населения и органов местного самоуправления, региональные и федеральные органы государственной власти.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления и органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти (ч. 1 ст. 12).

во-вторых, голосование по изменению границ может проводиться не только на всей территории муниципального образования, как при референдуме, но и на части этой территории;

в-третьих, при проведении голосования по изменению границ разрешается агитация органами государственной власти, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные должности;

в-четвертых, мнение или согласие населения, полученное в ходе голосования по изменению границ, в отличие от решения местного референдума, не является императивным. С ним нельзя не считаться, но оно принимается в расчет наряду с другими обстоятельствами и иными условиями, которые могут быть не скоординированы с мнением населения.

Таким образом, голосование по поводу изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования – это совершенно отдельная и самостоятельная форма непосредственного решения населением вопроса локального характера.

В голосовании по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования заложен принцип непосредственной демократии, однако итоги такого голосования, как уже было сказано, не являются императивом.

Однако в соответствии со ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ голосование проводится не во всех случаях изменения или преобразования границ муниципальных образований, а только в тех, которые указаны в Законе, и таких казусов три:

- изменение границ муниципальных районов посредством отнесения поселений и (или) населенных пунктов, входящих в муниципальный район – к территории других муниципальных районов;
- изменение границ поселений посредством отнесения населенных пунктов, входящих в состав поселения – к территориям других поселений;
- разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений.

В выше обозначенных случаях изменения и преобразования территориальных границ происходит только с согласия населения, выраженного путем голосования, в порядке, предусмотренном для проведения местного референдума, или на сходах граждан, и согласие или несогласие населения выступает императивом.

Во всех остальных случаях территориальная трансформация муниципальных образований, предусмотренных ст.ст. 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ, происходит с согласия или с учетом мнения населения, выраженного представительным органом.

При этом положения Федерального закона № 131-ФЗ позволяют нам сделать вывод о разном уровне обязательности согласия или несогласия населения, получаемого по результатам голосования, для органов государственной власти, принимавших решение о территориальной трансформации муниципальных образований. Из буквы Федерального закона № 131-ФЗ вытекает, что некоторые территориальные изменения границ муниципальных образований возможны только с согласия населения (объединение двух и более поселений), для некоторых – достаточно лишь учета мнения населения (разделение муниципального района), а в других – необходимо согласие одних муниципальных образований с учетом мнения других.

Представляется, что определение «согласие» обладает большей обязательностью и категоричностью для органов государственной власти, в том смысле, в каком в нем заложено разрешение, одобрение на что-либо, чем словосочетание «учет мнения». Определение «мнение» - это точка зрения с налетом эмоциональной размытости и многоточием в конце. В силу этого «учет мнения населения» балансирует на грани обязательности.

Положениями Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что и согласие (несогласие) и мнение населения выражается представительным органом муниципального образования, которые могут быть скорректированы мнением представительного органа местного самоуправления. Однако Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях неоднократно отмечал особую значимость учета мнения населения при изменении границ муниципальных образований.

Так, в Определении от 15 мая 2007 года № 406-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина А.П., Михеева Э.А., Новиковой Т.Ф. и Шкутника В.А. на нарушение их конституционных прав положениями п. 2 ст. 6 и ст. 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону» Конституционный Суд РФ отметил, что:

1) административно-территориальное устройство субъекта федерации не может подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления;

2) не должно допускаться при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, блокирование конституционного требования о необходимости учета мнения населения при проведении территориальных преобразований, влекущих изменение пространственных пределов реализации муниципальной власти и права граждан на местное самоуправление;

3) изменение и преобразование границ муниципальных образований должно происходить под контролем судов общей юрисдикции.⁷⁷

⁷⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина А.П., Михеева Э.А., Новиковой Т.Ф. и Шкутника В.А. на нарушение их конституционных прав положениями п. 2 ст. 6 и ст. 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону:

На особую значимость учета мнения населения при решении вопросов изменения границ муниципальных образований было обращено внимание Конституционного Суда РФ в Определении от 03 апреля 2007 года № 171-О-П «По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» - при установлении и изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, при преобразовании и (или) упразднении муниципальных образований необходим учет мнения населения соответствующих муниципальных образований. Так как конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления⁷⁸.

В связи с этим у населения должно быть реальное право непосредственно или через органы местного самоуправления высказать свою позицию по поводу каких-либо территориальных изменений или преобразований.

В соответствии с ч. 6 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ голосование по вопросам изменения границ муниципального образования

определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2007 г. № 406-О-П. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 6.

⁷⁸ По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 г. № 171-О-П. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 21. ст. 2561.

или преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или его части, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ или преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение и преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или его часть.

Опираясь на выше изложенное голосование по поводу изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования можно уверенно назвать рабочим инструментом непосредственной демократии. Более того содержание решения данной формы непосредственной демократии по смыслу ее законодательного толкования на 50% состоит из прямого волеизъявления населения, проживающего на территории муниципального образования. Другие же 50% - предполагают волеизъявление органов публичной власти. И главное здесь – соблюсти баланс, и избежать волюнтаризма со стороны, как региональных органов государственной власти, так и органов власти местного самоуправления.

Наиболее доступной для граждан решающей формой непосредственной демократии являются сходы граждан, на которых решаются вопросы местного значения.

Древним аналогом этого института являлись вечевые собрания, проводимые в Киевской Руси, а также в Пскове и Новгороде, а также мирские сходы – органичный и естественный институт народовластия, без которого был немислим традиционный уклад жизни русского крестьянства в рамках общины.

Главным преимуществом сходов граждан как института непосредственной демократии в системе местного самоуправления является их социальная ценность, которая состоит в том, что они позволяют людям с различным положением и интересами найти взаимоприемлемый подход к решению общих проблем. Граждане «обречены» жить в одном городе, в одном квартале, на одной улице, и надо уметь отстаивать свои права, не нарушая интересов других граждан, своих соседей. В основе местного самоуправления лежит коллективное

социальное действие, заключающееся в обсуждении того или иного вопроса, выражении коллегиального мнения, принятии совместного решения с личной активностью каждого из участников схода.

Сходы граждан – это совместная деятельность граждан для обсуждения и совместного решения вопросов местного значения⁷⁹.

Сходы граждан как форма прямого осуществления местного самоуправления, имеющая многовековую историю, нашла свое закрепление в ст.ст. 25 и 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

По смыслу, вложенному в него законодателем, под сходом граждан понимается: представительный орган местного самоуправления в поселении с численностью избирателей до 300 человек и форма непосредственного решения населением вопросов местного значения.

Сходы граждан могут проводиться в границах всего муниципального образования для решения особо важных вопросов местного значения или в пределах части территории местного самоуправления как элемент системы территориального общественного самоуправления.

Сходы граждан следует отличать от собрания граждан. Решение, принятое в результате схода граждан является императивным и подлежит обязательному исполнению на территории местного самоуправления.

Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ инициатива о проведении схода может исходить как от главы муниципального образования, так и от инициативной группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

По общему правилу в сходе могут принимать участие дееспособные граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет независимо от пола, расы, языка, происхождения должностного и материального положения и т.д. Граждане участвуют в сходе непосредственно, их участие является добровольным, при этом участие выборных должностных лиц местного самоуправления является обязательным. Сход считается правомочным, если в нем приняло участие более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом, а решение – принятым, если за него проголосовало более половины участников схода.

⁷⁹ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. С. 166.

Не смотря на доступность данной формы народовластия для населения, по данным мониторинга развития системы местного самоуправления взятого с официального сайта Министерства юстиции РФ, сходы граждан являются «весьма редкой формой непосредственного решения гражданами вопросов местного значения». Эксклюзивность данной формы непосредственной демократии, обусловлена ее законодательной не востребованностью на уровне муниципальных образований. Сходы граждан, по данным на начало 2018 года, предусмотрены «уставами 1 городского поселения (г. Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан, и 73 сельских поселений в 16 субъектах Российской Федерации. Больше всего таких поселений в Красноярском крае - 14 поселений, Республике Саха (Якутия) - 13 поселений, Чеченской Республике - 11 поселений, Хабаровском крае - 10 поселений»⁸⁰.

Причины вышеуказанной ситуации относительно сходов граждан, на наш взгляд, заключаются в следующем:

во-первых, территории местного самоуправления не всегда совпадают с административно-территориальным делением, в связи с чем, некоторые малонаселенные пункты, попадающие под условия проведения сходов граждан, не имеют статуса муниципального образования, а входят в состав муниципальных районов или городских округов;

вторая причина обусловлена кругом вопросов, выносимых на сход граждан, обозначенных в ст. 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ: изменение границ; образование представительного органа поселения; о введении и об использовании средств самообложения граждан; выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления; упразднение поселения; выдвижение кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта; выдвижение кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы.

⁸⁰ Мониторинг развития системы местного самоуправления: сайт Минюст России. [Электронный ресурс] URL: https://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx (дата обращения: 24.01.2019).

Данный список вопросов является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит, среди которых решение вопросов по территориальным преобразованиям зависят не только от народного волеизъявления, как ранее было обозначено, а вопросы самообложения в реалиях российского бытия не актуальны в силу того, что источником доходов населения в малонаселенных пунктах являются социальные пособия. Таким образом, для использования схода граждан в ключе реальной прямой демократии остается только три повода: это - избрание представительного органа, выдвижения старосты сельского поселения и выдвижение кандидатур в состав конкурсной комиссии (при условии численности населения более 100 человек и наличии статуса муниципального образования).

Резюмируя, можно сказать, что у данной формы непосредственной демократии большой потенциал, и, при ином законодательном подходе федеральных органов государственной власти, сход граждан мог бы стать активной формой прямой демократии в системе российского самоуправления. Однако пока сход граждан может быть формой прямого народовластия только в поселениях численностью населения более 100 человек и обладающих статусом муниципального образования.

Формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, согласно букве закона, является территориальное общественное самоуправление (далее по тексту ТОС). Статьей 27 Федерального закона № 131-ФЗ, ТОС определяется как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, границы которого устанавливаются представительным органом муниципального образования по предложению населения, проживающего на соответствующей территории. В качестве территории, на которой может осуществляться ТОС является: подъезд многоквартирного дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон;

сельский населенный пункт, не являющийся поселением и иные территории проживания граждан.

В научной среде не прекращается полемика о юридической природе ТОС.

Некоторые исследователи определяют ТОС как организацию, не имеющую самостоятельного значения, если она не обладает статусом юридического лица. Другие авторы не видят разницы между ТОС и общественными организациями, определяя ТОС как кружки и клубы по интересам. Есть и те, кто ратует за исключение ТОС из системы местного самоуправления⁸¹.

Как показывает практика реализации данной формы непосредственной демократии, муниципально-правовой институт ТОС базируется на компиляции общественно-естественных и публично-властных начал. ТОС и общественные добровольческие объединения абсолютно разные структуры. В отличие от органов ТОС, которые учреждаются посредством собрания или конференции большинством граждан, проживающих на данной территории, органы других общественных объединений могут быть учреждены и меньшинством. В отличие от органов общественной самодеятельности, которые могут заниматься различными, к примеру, политическими вопросами, органы ТОС имеют целеполаганием – решение вопросов локального характера (местного значения), что причисляет ТОС к формам демократии, имеющей право на существование в рамках системы местного самоуправления в качестве полноценного инструмента народовластия.

Согласно ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, порядок процедуры создания и регистрации ТОС устанавливается уставами муниципальных образований. Подготовку учредительного собрания или конференции осуществляет инициативная группа, численность которой определяется нормативно-правовыми актами местного самоуправления. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления ТОС считается правомочным, если в нем принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и

⁸¹ Гребенникова А.А. Организация территориального общественного самоуправления. Учебное пособие. М.: ИНФРА-М. 2018. С. 23 (142).

осуществления ТОС считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. ТОС считается учрежденным с момента регистрации Устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования. ТОС в соответствии с его Уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Как мы видим, федеральным законодательством предусмотрены лишь основные принципы организации ТОС, а детальная нормативно-правовая регламентация создания и осуществления ТОС находится в плоскости полномочий органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Сегодня ТОСы активно создаются во многих муниципальных образованиях, но не всегда инициатива создания ТОС исходит от граждан, чаще создание ТОС инициируется сверху – органами местного самоуправления муниципального образования.

В г. Владивостоке на сегодняшний день решением Думы определены границы 17 ТОСов, однако зарегистрировано пока только пять: ТОС «ИРТЫШ 32», ТОС «ГОРНОСТАЙ», ТОС «СПУТНИК ВЛАДИВОСТОКА», ТОС «БРЯНСКАЯ», ТОС «ПАТРОКЛ-БАСАРГИНА»⁸².

Следует отметить, что в рамках ТОС принимаемые на собраниях (конференциях) решения распространяются только на жителей соответствующих территорий и исполняются жителями на добровольной основе.

К исключительным полномочиям ТОС, согласно ч. 7 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, относятся: установление структуры органов ТОС; принятие устава ТОС, внесение в него изменений и дополнений; избрание органов ТОС; определение основных направлений деятельности ТОС; утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении; рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС.

⁸² Реестр ТОС г. Владивостока: сайт администрации г. Владивостока.. [Электронный ресурс] URL: <http://vlc.ru/society/Territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-TOS-v-gorode-Vladivostoke/Reestr-TOS> (дата обращения: 16.05.2019).

Однако уставом ТОС могут быть конкретизированы соответствующие функции органов ТОС, то есть направление его деятельности, в том числе по: представлению интересов населения, проживающего на соответствующей территории; обеспечению исполнения решений, принятых на собраниях и конференциях граждан; осуществлению хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, созданию спортивных и игровых площадок, организации клубов по интересам, оказанию социальной помощи и т.д., а также иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета; вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Так, например, у ТОС «ГОРНОСТАЙ», помимо основного вида деятельности – управление эксплуатацией жилого фонда за вознаграждение или на договорной основе, зарегистрировано еще 38 видов деятельности, среди которых: производство и распределение энергетических ресурсов, переработка отходов, строительные работы, аренда и управление имуществом, предоставление социальных услуг, деятельность в области культуры и спорта и т.д.⁸³

На наш взгляд ТОС представляет собой формой народовластия, которая позволяет решать вопросы локального характера, возникающие у населения в процессе их социальной жизнедеятельности в рамках определенной территории, комплексно.

Некоторые исследователи относятся к ТОС как к единственной системной форме непосредственной демократии, применяемой для решения проблем микро-территории, возникающей по воле населения территории и осуществляемой этим населением, именуя ТОС, в силу

⁸³ ТОС «ГОРНОСТАЙ»: сайт справочной системы «ВЕМБО». URL: <https://vembo.ru/company/1092500000482> (дата обращения: 16.05.2019).

наличия устава, территории, собственной структуры управления (выборный орган и контрольно-ревизионный орган, председатель), бюджета и ресурсной базы - «квазимуниципалитетом»⁸⁴.

Другие авторы видят в ТОС продолжение опыта и традиций, существовавших еще в советское время, уличных, домовых, квартальных и т.п. советов и комитетов, с помощью которых население отдельных улиц, дворов, домов, кварталов, прочих территорий самостоятельно решало не очень сложные и не самые затратные вопросы обустройства своего места проживания, организации досуга детей и подростков и другие проблемы, зависящие не столько от финансов, сколько от заинтересованности, активности, деятельного участия самих жителей»⁸⁵.

Невозможно не согласиться с теми, кто полагает, что ТОС – это важнейшая и наиболее перспективная форма самоорганизации граждан, а также «эффективный механизм участия населения в решении вопросов местного значения, работающая технологией взаимодействия органов власти и населения на местах»⁸⁶.

Вместе с тем, в научной среде не все оптимистично настроены по отношению к ТОС. Некоторые исследователи считают, что «перенос местного самоуправления на уровень внутригородских районов как муниципальных образований практически полностью выхолостит институт местного самоуправления. Дело в том, что городское сообщество, которое только и может быть основой местного самоуправления, не складывается из районных сообществ по принципу матрешки. Безусловно, у людей есть потребности, связанные непосредственно с территорией их проживания в городе. Но интересы горожан этим не ограничиваются. Перспективы развития, городская среда, культурное пространство - все это формируется на уровне города в целом, и городское сообщество должно иметь решающий голос в выборе из возможных альтернатив решения данных вопросов. Город должен управляться как единое целое»⁸⁷.

⁸⁴ Мухин М.А., Пахомова Л.М. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия // Сборник конференции. 2015. С. 168-176.

⁸⁵ Бялкина Т.И. Территориальное общественное самоуправление в системе форм муниципальной демократии // Местное право. 2011. С. 45 – 48.

⁸⁶ Суркина Ф.Ж., Стафеева Е.А. Развитие территориального общественного самоуправления как один из способов повышения эффективности управления муниципальным образованием. // Управленческие науки. 2012. № 4. С. 4-12.

⁸⁷ Костюков А.Н. Указ. соч. 61-64.

По мнению автора о местном самоуправлении можно говорить лишь в рамках целого муниципального образования, и что на отдельно взятой его части самоуправление не может существовать, так как это разрушает всю концепцию местного самоуправления. Но ведь территория муниципального образования складывается из отдельных территорий проживания населения со своими проблемами и целеполаганиями, решение и достижение которых возможно с помощью ТОС и полностью зависит от активности и консолидации граждан, а также от профессионализма и морально-деловых качеств инициативной группы.

Сегодня у ТОС нет репутации эффективно действующей структуры. В обществе сложилось мнение, что ТОС - это некая общественная самодеятельность граждан на добровольных началах. Более того, большинство населения даже не сможет расшифровать аббревиатуру ТОС.

Изменение ситуации вокруг ТОС, на наш взгляд, необходимо начинать с ломки сложившихся стереотипов, воспитания «активного собственника». На наш взгляд, успех решения проблем, связанных с ТОС, зависит как от общественных активистов, к примеру, в г. Владивостоке интересы ТОС представляет, Ассоциация «Команда ТОС», так и органов публичной власти субъекта Федерации и муниципальных образований. Только конструктивное взаимодействие ТОС с органами публичной власти, совершенство нормативно-правовой базы о ТОС, организационно-методическая и правовая поддержка ТОС, создание образовательных и пропагандистских площадок, формирование системы общественных советов ТОС в органах власти и т.д. способно вывести ТОС на уровень работающего инструмента народовластия.

ТОС - это «мостик», благодаря которому органы власти местного самоуправления становятся ближе к населению муниципального образования, а также - отличная практика по вовлечению населения в управление государством, институт воспитания правосознания граждан и повышения социальной ответственности, с третьей - ТОС можно рассматривать как способ реализации консультативных форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления, в частности правотворческой инициативы.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что ТОС надо рассматривать как комбинированную форму непосредственной демократии, сочетающей в себе признаки консультативной формы, в силу ее локальной организации и добровольности исполнения решений в масштабах муниципального образования, но учитывая процедуру ее осуществления и принятия решений данный инструмент народовластия, имеет все признаки решающей формы, в результате реализации которого, при условии наличия определенного уровня правосознания у населения, решения, принятые в рамках ТОС, становятся императивом на добровольных началах.

Обобщая проведенный анализ вышеупомянутых институтов непосредственной демократии, можно сделать заключение о том, что к формам непосредственной демократии, в рамках которых население осуществляет местное самоуправление, относятся: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения и преобразования границ муниципального образования; сход граждан. Территориальное общественное самоуправление представляется смешанной формой, сочетающей в себе как признаки решающей формы непосредственной демократии, так и признаки консультативной, а также может выступать способом реализации консультативных форм непосредственной демократии в местном самоуправлении.

2.2 Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

Остальные формы непосредственной демократии: собрания граждан, правотворческую инициативу граждан, публичные слушания, общественные обсуждения, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления можно отнести к консультативным формам или формам участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Выражение воли граждан при решении вопросов местного значения посредством консультативных форм, в отличие от форм осуществления местного самоуправления, не является политически значимым, и носит, скорее совещательный характер - то есть выражает мнение или

пожелание населения того или иного муниципального образования. Решающее слово в результате участия населения при решении вопросов местного значения остается все же за органами власти местного самоуправления, при этом учет мнения граждан находится в дискреции органов власти.

Некоторыми авторами к формам непосредственной демократии относят митинги, шествия, пикетирование, демонстрации и т.д.⁸⁸ На наш взгляд перечисленные формы скорее можно отнести к формам проявления гражданской позиции и активности.

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления как собрания и конференции, проводимые для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, ознакомления жителей с нормативно-правовыми актами муниципального образования, регулируются ст.ст. 29 и 30 Федерального закона № 131-ФЗ. Инициировать их могут как граждане, так и органы местного самоуправления. Если собрание назначается по инициативе населения, то такое собрание назначается представительным органом местного самоуправления.

Порядок назначения и проведения собраний и конференций определяется уставом муниципального образования. Так, ст. 15 Устава г. Владивостока гласит, что с инициативой о проведении собрания граждан перед Думой г. Владивостока вправе выступить инициативная группа граждан численностью не менее 10 человек, проживающих на территории, на которой планируется проведение собрания граждан, а условием назначения собрания граждан по инициативе населения является сбор подписей в поддержку данной инициативы в количестве не менее 5 % избирателей, проживающих на соответствующей территории города Владивостока.

Характерной особенностью этих форм народовластия является то, что они проводятся не на всей территории муниципального образования, а только на ее части, и в этом их принципиальное отличие от сходов, собираемых на территории всего поселенческого муниципального образования. На участие в собраниях и конференциях имеют право

⁸⁸ Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Указ. Соч. С. 295-297.

граждане, достигшие возраста 16 лет, в то время как право на участие в сходах имеют только 18-летние граждане. Еще одним принципиальным отличием собраний и конференций от сходов - являются итоги данных форм демократии: если сход принимает властно-обязательные решения, то акты собраний и конференций таким качеством не обладают. Правда, собрания и конференции вправе принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления. Обращения подлежат обязательному рассмотрению, но это не означает, что обращение будет удовлетворено. Итоги собраний и конференций подлежат опубликованию.

В научном сообществе весьма неоднозначное отношение к данным формам непосредственной демократии.

Так, существует мнение, что собрания и конференции граждан для обсуждения вопросов местного значения и для информирования населения о деятельности органов местного самоуправления, сегодня выглядят весьма архаично. И, что они целесообразны лишь в небольших сельских поселениях. Собрание и конференция как формы согласования и выражения мнений их участников, более распространены в трудовых коллективах предприятий, в общественных объединениях, в коммерческих структурах (например, собрание акционеров), в кооперативах (дачных, гаражных), товариществах собственников жилья, и т.п.⁸⁹

В нашем представлении собрания и конференции скорее выступают средством или методом реализации форм непосредственной демократии, например, таких как: ТОС, опросы, публичные слушания.

То есть собрания и конференции - это способ или метод объединения людей для выяснения проблемных вопросов местного значения и дальнейшего их решения в рамках процедуры реализации форм непосредственной демократии.

Более чем спорное отношение можем встретить к следующей форме народовластия - опросу граждан.

В общепринятом смысле под опросом понимается метод сбора какой-либо информации. В системе местного самоуправления под опросом граждан понимается форма непосредственной демократии,

⁸⁹ Уваров А.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления. // Труды оренбургского института (филиала) московской государственной юридической академии. 2015. № 25. С. 63-67.

посредством которой органы местного самоуправления и их должностные лица, а также органы государственной власти выявляют мнение населения для его дальнейшего учета при принятии какого-либо решения по вопросу местного значения.

Согласно положений ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ, опрос может проводиться по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, если на повестке дня стоит вопрос местного значения, а также инициатором опроса могут выступать региональные органы государственной власти при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. Результаты опроса носят рекомендательный характер. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Опросы граждан являются мало востребованной формой непосредственной демократии в Российской Федерации. Для справки по данным мониторинга Минюста РФ – в 2017 году было зарегистрировано всего 4,5 тыс. опросов⁹⁰.

Одной из причин такого положения - является отсутствие детального разработанного правового механизма опроса на муниципальном уровне. К примеру, Уставом города Владивостока опрос граждан предусмотрен в ст. 17, но его регламентация ограничена лишь копированием ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ.

В современной российской науке конституционного и муниципального права отсутствует не только проработанная теория народного опроса, но и сколько-нибудь существенный интерес к данной теме⁹¹.

Тем не менее, не смотря на рекомендательный характер результатов опроса граждан, данный институт народовластия может иметь успех в

⁹⁰ URL: https://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx (дата обращения: 24.01.2019).

⁹¹ Праскова С.В. О возможностях применения опроса населения как формы участия граждан в управлении делами субъекта Российской Федерации. // Вестник института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2010. № 5(8). С. 6-16.

том смысле, что без обязательного учета мнения населения некоторые вопросы местного значения невозможно решить (изменение границ территорий, землепользование). С другой стороны опрос граждан может выступать формой самоконтроля органов муниципальной власти и их должностных лиц в процессе мониторинга настроения населения и его лояльности к органам местного самоуправления.

Таким образом, опрос граждан – это эффективная консультативная форма народовластия, реализующая потребность органов муниципальной публичной власти в рефлексивной оценке деятельности органов местного самоуправления.

Следующей консультативной формой непосредственной демократии, являются публичные слушания.

Согласно положениям ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ публичные слушания - это открытые обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципальных образований. Они могут проводиться по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации, для выявления мнения населения при решении наиболее важных вопросов жизнедеятельности муниципального образования. Публичные слушания проводятся в обязательном порядке: по проекту устава муниципального образования, а также по проектам нормативных правовых актов о внесении изменений в него, перед принятием местного бюджета и отчета о его исполнении, по проектам стратегии социально-экономического развития муниципального образования, по вопросам о преобразовании муниципальных образований, а также в ряде других случаев, предусмотренных законом. Результаты публичных слушаний с мотивированным обоснованием принятого решения подлежат обнародованию (опубликованию).

Публичные слушания по замыслу законодателя призваны обеспечивать свободное и независимое обсуждение населением муниципального образования жизненно важных вопросов.

Публичные слушания - «это своего рода форма контакта (диалога) органов публичной власти с населением»⁹².

Конституционная характеристика публичных слушаний дана Конституционным Судом РФ в Определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой О.О. на нарушение ее конституционных прав положениями ст.ст. 39 и 40 Градостроительного кодекса РФ, ст. 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», ст.ст. 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», где указывается, что целью публичных слушаний является выявление коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих коллективный характер; конечная цель такого обсуждения - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта»⁹³.

Однако, не смотря на законодательное закрепление народной инициативы публичных слушаний, как показывает практика, чаще всего они имеют публично-властный генезис и проводятся, например, согласно информации, взятой с официальных сайтов администрации г. Владивостока и Уссурийского городского округа, в основном, по принятию и исполнению бюджета, а также по вопросам землепользования и межевания территории. При этом в заключениях по этим публичным слушаниям нет ни противников, ни воздержавшихся, то есть все вопросы, вынесенные на слушания, имеют 100% поддержку, что может свидетельствовать о формализме при их проведении.

Виной тому, на наш взгляд, является низкий уровень участия населения в публичных слушаниях по причинам: невысокой степени доверия муниципальной власти; отсутствия должного информирования о

⁹² Савченко М.С. Правовые основы и особенности реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии. // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4 (34). С. 196-202.

⁹³ По жалобе гражданки Андроновой О.О. на нарушение ее конституционных прав положениями ст.ст. 39 и 40 Градостроительного кодекса РФ, ст. 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», ст.ст. 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге: определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 г. № 931-О-О. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

проведении публичных слушаний – как правило, оно ограничено официальным сайтом администрации; растянутости во времени процесса публичных слушаний – иногда от начала слушаний до принятия решения проходит довольно много времени; публичные слушания проводятся, как правило, в рабочее время, когда большинство социально активных граждан муниципалитета заняты по месту работы и т.д. В результате на практике кворум публичных слушаний составляют «назначенные» сотрудники администрации муниципального образования, чем и объясняется единогласность в принятии того или иного решения по вопросу, выносимому на публичные слушания. Такие публичные слушания больше похожи на фарс, нежели на форму демократии.

На наш взгляд, современные публичные слушания как демократический институт и форма участия населения в местном самоуправлении требуют пристального внимания, как со стороны теоретиков, так и со стороны практиков. Не вызывает сомнений, что в настоящее время назрела необходимость совершенствования существующей схемы проведения публичных слушаний.

Таким образом, публичные слушания как институт народовластия, призванный расширять возможности участия граждан в осуществлении местного самоуправления и обеспечивать гласность и прозрачность деятельности муниципальных органов власти при решении наиболее важных вопросов местного значения, а также укреплять связь народа с органами местной публичной власти, несостоятелен.

Истоки следующей форма непосредственной демократии – правотворческой инициативы граждан, в противовес публичным слушаниям, действительно народны.

Статья 26 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет, что с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом. При этом ее минимальная численность не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Таким образом, право правотворческой инициативы является не индивидуальным, а коллективным.

Правотворческая инициатива, по мнению некоторых исследователей, является наиболее адекватной формой с точки зрения

совпадения выражения и воплощения народной воли в правотворческом акте⁹⁴.

Однако данная форма непосредственной демократии в подавляющем большинстве уставов муниципальных образований закреплена лишь формально и абсолютно не востребована в силу ряда причин.

Правотворческая инициатива предполагает наличие профессиональных навыков и юридических знаний, а также юридической культуры, позволяющих интерпретировать определенные потребности и интересы населения в юридическую конструкцию, служащую механизмом их удовлетворения⁹⁵.

В свете вышесказанного, несмотря на теоретическое обоснование демократического начала данного правового института, правотворческая инициатива практически не находит применения в силу отсутствия у большинства граждан соответствующей квалификации для написания проекта правового акта и сложностями в регистрации инициативной группы в виду ее большой численности, определяемой уставом муниципального образования, особенно в больших городах.

То есть, при адекватной юридической регламентации процедуры правотворческой инициативы, данная форма непосредственной демократии могла бы стать источником законодательства, которое бы учитывало потребности народа и отвечало его интересам, воплощая в себе принципы народовластия.

Что же касается обращений граждан в органы местного самоуправления как формы непосредственной демократии, то норма ст. 32 Федерального закона № 131-ФЗ, регламентирующая обращения граждан в органы местного самоуправления нас отсылает к Федеральному закону от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Далее Федеральный закон № 59-ФЗ).

Согласно ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ граждане могут обращаться в органы местного самоуправления в форме предложения, заявления или жалобы. Предложение – это рекомендация гражданина по

⁹⁴ Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан. С. 32-35.

⁹⁵ Уваров А.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления. С. 63-67.

совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Заявление – это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба – это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц⁹⁶.

Обращение граждан – понятие собирательное, которое объединяет в себе как предложения, заявления, жалобы, так и устные обращения лиц в государственные органы, органы местного самоуправления, но чаще имеются в виду письменные обращения, поскольку ответ в письменной форме дается именно на письменное обращение гражданина.

На наш взгляд, назвать обращение граждан формой непосредственной демократии абсолютно некорректно.

С таким же успехом, пишет А.А. Уваров, можно было закрепить право граждан на пикеты, манифестации, митинги, и т.п. по вопросам местного значения или право граждан на общественные инициативы⁹⁷.

Обращения граждан, скорее представляются формой демократического правового контроля деятельности органов публичной власти, а также формой защиты конституционных прав граждан, нежели формой, пусть и консультативной, непосредственной демократии.

Отличительной чертой консультативных форм непосредственно демократии или форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является то, что они имеют двойственную природу: с одной стороны, непосредственно населением выражается определенное мнение, с другой стороны юридически-обязательное решение

⁹⁶ О порядке рассмотрения обращений граждан РФ: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. ст. 2060; 2015. № 45. ст. 6206 (ред. от 03.11.2015).

⁹⁷ См. Уваров А.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления. С. 63-67.

принимается органами власти. В этих формах непосредственной демократии находит отражение право граждан на осуществление местного самоуправления.

Подводя итог можно отметить, что к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления можно отнести такие консультативные формы непосредственной демократии, как опросы граждан, правотворческая инициатива, публичные слушания. Собрания и конференции граждан, скорее можно отнести к средству или методу осуществления гражданами местного самоуправления. А обращения граждан в органы местного самоуправления по содержанию и смыслу больше похожи на способ контроля и защиты права на осуществление местного самоуправления.

Заключение

Целью настоящего исследования являлось - определение сущности непосредственной демократии в решении населением вопросов местного значения, классификация ее форм, анализ правового регулирования и проблем реализации непосредственной демократии относительно форм осуществления и участия населения в местном самоуправлении. Цель работы достигнута через выполнения поставленных задач.

По результатам проведенного исследования можно сделать вывод, что непосредственная демократия, под которой понимается теоретическая конструкция или совершенная модель системы идеальных общественных отношений, в которой воля абсолютного большинства граждан находит свое прямое, то есть никем не опосредованное, отражение во властных решениях, облакаемых в форму нормативно-

правовых актов и образующих реальность права, обеспечивающая наиболее полное участие населения в управлении государством, позволяющая сохранять стабильность и спокойствие в обществе, способствующая развитию институтов гражданского общества, охватывает все сферы жизнедеятельности общества от государственного управления до местного самоуправления.

Развитие институтов непосредственной демократии способствует развитию гражданского общества и построению правового государства, а гражданское участие в местном самоуправлении является базовым принципом функционирования местного самоуправления как института публичной власти, составляющего одну из основ конституционного строя в Российской Федерации.

С принятием Конституции в нашей стране были созданы все необходимые правовые предпосылки для устойчивого развития демократической модели местного самоуправления, опирающейся на институты непосредственной демократии. Тем не менее, развитие демократических институтов в отдельно взятом государстве зависит не только от дарованных законом демократических инструментов, но также от исторического пути развития общества, социально-экономического уровня жизни населения, от культурного кода народа, который находит отражение в правовой культуре и правосознании граждан.

Сформировавшаяся система правового регулирования посредством федерального законодательства, законодательства субъектов РФ и муниципальных актов, в целом отвечает конституционным требованиям обеспечения многообразия форм осуществления и участия населения в местном самоуправлении. Общественные отношения, обеспечивающие участие населения в решении вопросов местного значения законодательно урегулированы на всех уровнях публичной власти: на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации, а также на уровне муниципальных образований. Федеральным законодательством установлены основные принципы местного самоуправления, обозначены формы непосредственной демократии. Регламент некоторых из форм непосредственной демократии отражен в федеральном законодательстве, а регламентация других – делегирована и находит отражение в

законодательстве субъекта Федерации и нормативно-правовых актах муниципального образования.

К решающим формам непосредственной демократии или формам осуществления населением местного самоуправления, по которым следуют непосредственные органами публичной власти обязательные решения, можно отнести: местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, отзыв депутатов и выборных должностных лиц, голосование по территориальному изменению границ муниципалитета. Территориальное общественное самоуправление представляется смешанной формой, сочетающей в себе как признаки решающей формы непосредственной демократии, так и признаки консультативной, а также может выступать способом реализации консультативных форм непосредственной демократии в местном самоуправлении.

К консультативным формам непосредственной демократии или формам участия населения в осуществлении местного самоуправления, решение по которым носит рекомендательный характер и впоследствии опосредуется органами местного самоуправления, относят: опросы, публичные слушания и правотворческую инициативу. Опосредованность решения в данных формах народовластия позволяет говорить о них не как о формах непосредственной или прямой демократии, а скорее как о формах косвенной демократии. Собрания и конференции представляют собой способ реализации форм народовластия, а обращения граждан в органы местного самоуправления по содержанию и смыслу больше похожи на способ контроля и защиты права на осуществление местного самоуправления.

Однако не все формы непосредственной демократии гарантированные федеральным законодательством, одинаково эффективны и востребованы в решении вопросов местного значения. В общей картине российской модели местного самоуправления работающими формами непосредственной демократии являются лишь те, которые в большей степени регламентированы федеральным законодательством: муниципальные выборы, голосование по изменению и преобразованию территорий, сходы граждан. А те формы прямого народовластия, регламентация которых находится в дискреции представительных органов субъекта Федерации и в большей степени

органов местного самоуправления, в лучшем случае - просто формально закреплены в нормативно-правовых актах, в худшем - условия их реализации, установленные муниципальными правовыми актами, сильно затрудняют пользование ими в качестве демократических инструментов. В результате этого некоторые формы непосредственной демократии являются лишь декоративным элементом нормативно-правовых актов органов местного самоуправления.

Список использованных источников:

1. Нормативные правовые акты и другие официальные документы:

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. ст. 4398. (ред. от 21.07.2014).

1.2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. ст. 4466.

1.3. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49. ст. 5497; 2014. № 23. ст. 2931 (ред. от 04.06.2014).

1.4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. ст. 5005; 2018. № 32 (Часть II). ст. 5133 (ред. от 03.08.2018).

1.5. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. ст. 2253; 2018. № 28. ст. 4148 (ред. от 03.07.2018).

1.6. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ. // Собр.

законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. ст. 3032; 2018. № 30. ст. 4537 (ред. от 19.07.2018).

1.7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003 г. , № 40 , ст. 3822; 2018. № 45. ст. 6839; № 45. ст. 6842 (ред. от 11.11.2018).

1.8. О порядке рассмотрения обращений граждан РФ: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. ст. 2060; 2015. № 45. ст. 6206 (ред. от 03.11.2015).

1.9. Устав Приморского края от 06.10.1995 № 14-КЗ. // Устав Приморского края. 1995; Ведомости Зак. Собрания Прим. края". 2018. № 54. С. 3-5 (ред. от 09.04.2018).

1.10. Устав Хабаровского края от 30.11.1995 № 150. [Электронный ресурс] СПС «Гарант». URL: https://constitution.garant.ru/region/ustav_habar/ [дата обращения 21.11.2018].

1.11. О местном референдуме в Хабаровском крае: закон Хаб. края от 27.11.2002 № 74. [Электронный ресурс] СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/25522528/> [дата обращения 21.11.2018]

1.12. Избирательный кодекс Приморского края от 22.07.2003 № 62-КЗ. // Ведомости Зак. Собрания Прим. Края. 2016. № 158. С. 2-268; 2018. № 64. С. 40-41 (ред. от 03.08.2018).

1.13. Избирательный кодекс Хабаровского края от 26.11.2003 № 154. [Электронный ресурс] СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/25539945/> [дата обращения 21.11.2018].

1.14. О местном референдуме в Приморском крае: закон Прим. края от 05.01.2004 № 97-КЗ. // Ведомости Зак. Собрания Прим. Края. 2004. № 49; 2017. № 38. С. 30-34 (ред. от 07.11.2017).

1.15. Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае: закон Хаб. края от 26.11.2014 № 15. [Электронный ресурс] СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/25667447/> [дата обращения 21.11.2018].

1.16. Устав г. Владивостока от 03.03.2005 № 49. // Владивосток, спецвыпуск. 2005; Вестник Думы города Владивостока. 2019. № 16. С. 32-33 (ред. от 08.10.2018).

1.17. Устав Уссурийского городского округа от 26.04.2005 № 189. // Уссурийские новости. 2005. № 23; Коммунар-плюс. 2018. № 13(125) (ред. от 30.10.2018).

1.18. Устав Советского района Ханты-Мансийского автономного округа от 23.05.2005 № 302: сайт органов МСУ Советского района Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://admsov.com/o-raione/o-raione/ustav.php?ELEMENT_ID=27751 (дата обращения: 20.01.2019).

1.19. Положение о правотворческой инициативе граждан в городе Находке от 27.10.2004 № 278. // Ведомости Находки. 2004. № 20(105); Находкинский рабочий, спецвыпуск. 2017. № 5(161) (ред. от 27.01.2017).

1.20. Положение о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании УГО от 25.01.2005 № 137. // Уссурийские новости. 2005. № 12 (323) (ред. от 25.01.2005).

1.21. Положение о публичных слушаниях в УГО от 28.02.2007 № 567-НПА. // Уссурийские новости. 2007. № 11; Коммунар-плюс. 2018. № 16(128) (ред. от 24.04.2018).

1.22. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. ст. 617 (утратил силу).

1.23. О местном самоуправлении в РСФСР: закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. ст. 1010. (утратил силу).

1.24. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. ст. 3506 (утратил силу).

2. Специальная литература:

2.1. Арановский, К.В. О правах человека и социальных правах / К.В. Арановский, С.Д. Князев, Е.Б. Хохлов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4 (89). С. 61 - 85.

2.2. Астафичев, П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: референдум и народное представительство как объекты конституционного контроля / П.А. Астафичев // Современное общество и право. 2012. № 2 С. 114-121.

2.3. Баулина, Е.И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления / Е.И. Баулина // Вестник ЧГУ. Серия: право. 2008. № 22. С. 27-33.

2.4. Бучакова, М.А. Институт непосредственной демократии в системе российской государственности / М.А. Бучакова, Т.Е. Грязнова // Вестник Омского университета. Серия: право. 2013. № 2 (35). С. 12-20.

2.5. Бялкина, Т.И. Территориальное общественное самоуправление в системе форм муниципальной демократии / Т.И. Бялкина // Местное право. 2011. № 4. С. 45 - 48.

2.6. Гребенникова, А.А. Организация территориального общественного самоуправления: учебное пособие / А.А. Гребенникова. М.: ИНФРА-М, 2018. 142 с.

2.7. Единый день голосования в Карелии: сайт центральной избирательной комиссии р. Карелия. [Электронный ресурс]. Петрозаводск, 2018. Режим доступа: <http://www.karel.vyborny.izbirkom.ru/region/karel> Загл. с экрана. (дата обращения: 13.05.2019)

2.8. Зенин, С.С. Народовластие в конституционной системе демократического государства / С.С. Зенин // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59). С. 70-74.

2.9. Интервью члена ЦИК России Нины Кулясовой: Списки избирателей и численность избирателей. [Электронный ресурс] М., 2009. Режим доступа: http://old.cikrf.ru/special/izbiratel/docs/int_kulyasova_150409.html Загл. с экрана. (дата обращения: 21.06.2019).

2.10. Козлова, Е.И. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист. 2010. 608 с.

2.11. Комарова, В.В. Идеи народовластия / В.В. Комарова // LEX RUSSICA. 2016. № 3 (112). С. 69-81.

2.12. Костюков, А.Н. Исчезающее народовластие / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61-64.

2.13. Краснов, В.В. Л.С. Мамут и вечные вопросы / В.В. Краснов // Труды института государства и права Российской академии наук. 2016. № 2 (54). С. 7-17.

2.14. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. 2013. 672 с.

2.15. Леван, Т.Ч. Развитие местного самоуправления в рамках концепции Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ / Т.Ч. Леван // Вестник Московского университета МВД. 2015. №4. С. 40-48.

2.16. Медушевский, А.Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время / А.Н. Медушевский // Вопросы философии. 1993. № 10. С. 3-23.

2.17. Мониторинг развития системы местного самоуправления: сайт Минюста России. [Электронный ресурс]. М., 2018. Режим доступа: https://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx Загл. с экрана. (дата обращения: 24.01.2019)

2.18. Мухин, М.А., Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия / М.А. Мухин, Л.М. Пахомова. // Сборник конференции, Пермь, изд-во Пермского филиала ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2015 г. С. 168-176.

2.19. Нудненко, Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России: монография / Л.А. Нудненко. Барнаул: изд-во Алт. ун-та. 2000. 300 с.

2.20. Нудненко, Л.А. Теория демократии: монография / Л.А. Нудненко. М.: Юрист. 2001. 96 с.

2.21. Постовой, Н.В. Муниципальное право России: учебник / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция. 2016. 448 с.

2.22. Праскова, С.В. О возможностях применения опроса населения как формы участия граждан в управлении делами субъекта Российской Федерации / С.В. Праскова // Вестник института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2010. № 5(8). С. 6-16.

2.23. Пресняков, М.В. Основные институты народовластия в современной России: формальная или реальная демократия / М.В. Пресняков // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 58-63.

2.24. Реестр ТОС: сайт администрации г. Владивостока. [Электронный ресурс]. Владивосток, 2018. Режим доступа: <http://vlc.ru/society/Territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-TOS-v-gorode-Vladivostoke/Reestr-TOS> Загл. с экрана. (дата обращения 16.05.2019)

2.25. Савченко, М.С. Правовые основы и особенности реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии / М.С. Савченко // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4 (34). С. 196-202.

2.26. Сборник словарей GLOSUM. [Электронный ресурс]. М., 2018. Режим доступа: <https://glosum.ru/Значение-слова-Непосредственный> Загл. с экрана. (дата обращения 04.04.2018)

2.27. Стафеева, Е.А., Развитие территориального общественного самоуправления как один из способов повышения эффективности управления муниципальным образованием / Е.А. Стафеева, Ф.Ж. Суркина // Управленческие науки. 2012. № 4. 2012. С. 4-12.

2.28. Теория государства и права: учебник. / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М.: Юрист. 2017. 328 с.

2.29. ТОС «ГОРНОСТАЙ»: сайт справочной системы «ВЕМБО». [Электронный ресурс]. М., 2018. Режим доступа: <https://vembo.ru/company/1092500000482> Загл. с экрана. (дата обращения 16.05.2019).

2.30. Уваров, А.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления / А.А. Уваров // Труды оренбургского института (филиала) московской государственной юридической академии. 2015. № 25. С. 63-67.

2.31. Уваров, А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан / А.А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 32-35.

2.32. Хевсаков, В.В. Многонациональный народ Российской Федерации - субъект непосредственной демократии: проблемы теории / В.В. Хевсаков // Государство и право. 2008. № 2. С. 96-100.

2.33. Хоружий С. Алексей Хомяков: учение о соборности и церкви: сайт электронной библиотеки Одинцовского благочиния [Электронный ресурс] М., 2002. // Богословские труды: сборник. 2002. № 37. Режим доступа: http://www.odinblago.ru/homakov_o_sobornosti. Загл. с экрана. (дата обращения: 04.04.2018)

2.34. Шараев, П.С. Парламентаризм в России: исторический опыт, проблемы и перспективы / П.С. Шараев, А.И. Щербина // Некоторые проблемы парламентаризма в современной России: курс лекций / Под ред. Н.В. Поправко, К.Н. Ширко. Томск: Dart. 2007. С. 196-205

3. Судебная практика:

3.1. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02 апреля 2002 г. № 7-П. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. ст. 1374.

3.2. По делу о проверке конституционности федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы РФ: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 25. ст. 2564.

3.3. По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03 апреля 2007 г. № 171-О-П. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 21. ст. 2561.

3.4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина А.П., Михеева Э.А., Новиковой Т.Ф. и Шкутника В.А. на нарушение их конституционных прав положениями п. 2 ст. 6 и ст. 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 г. № 406-О-П. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 6.

3.5. По жалобе гражданки Андроновой О.О. на нарушение ее конституционных прав положениями ст.ст. 39 и 40 Градостроительного кодекса РФ, ст. 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», ст.ст. 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

3.6. По административному исковому заявлению уполномоченного лица инициативной группы по проведению референдума Удмуртской Республики Плешакова А.В. о признании незаконным и отмене постановления Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики от 27.04.2017 года № 196.2-5 «Об отказе Совету регионального отделения в Удмуртской Республике Политической партии «Партия народной свободы» (ПАРНАС) в регистрации в качестве инициативной группы по проведению референдума Удмуртской Республики» по апелляционной жалобе Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики на решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 3.08.2017 года: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2017 г. № 43-АПГ17-16. [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> [дата обращения 21.04.2019] (документ опубликован не был).

3.7. Решение территориальной избирательной комиссии г. Находка от 05 апреля 2017г. № 231/55: сайт территориальной избирательной комиссии г. Находка. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.nakhodka-city.ru/user_page_content.aspx?UserID=61 Загл. с экрана. (дата обращения: 20.04.2019).