

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

тема

40.04.01. Юриспруденция

код и наименование направления

40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и деятельности

код и наименование магистерской программы

Науч. руководитель _____ Доцент, к. ю. н.

подпись, дата должность, ученая степень

О.В. Роньжина

инициалы, фамилия

Выпускник _____ ЮЮ18-07М, 161835437

подпись, дата номер группы, зачетной книжки

К.Е. Максимова

инициалы, фамилия

Рецензент _____ Глава Ирбейского сельсовета Ирбейского

_____ р-на Красноярского края

подпись, дата

должность

Н.А. Белоконь

инициалы, фамилия

Красноярск 2020

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Участие населения в осуществлении местного самоуправления в системе форм непосредственной демократии.....	6
1.1. Теоретические основы участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	6
1.2. Правовые основы участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	19
1.2.1. Конституционное и международно-правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	20
1.2.2. Федеральное правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	24
1.2.3. Правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления на уровне субъектов Российской Федерации.....	32
1.2.4. Правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления на уровне муниципальных образований.....	40
Глава 2. Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления	49
2.1. Правотворческая инициатива граждан.....	49
2.2. Территориальное общественное самоуправление. Староста сельского населенного пункта.....	63
2.3. Публичные слушания и общественные обсуждения.....	76
2.4. Собрания граждан и конференции граждан (собрания делегатов).....	84
2.5. Опрос граждан.....	92
2.6. Обращение граждан и иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	100
Заключение.....	106
Список использованных источников.....	111
Правовые акты:.....	111
Судебная практика.....	116
Специальная литература.....	118

Введение

Актуальность исследования. Местное самоуправление, исходя из Конституции РФ, есть правовой институт, призванный обеспечивать право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Решение этих вопросов гражданами может осуществляться в различных формах. Наиболее разработанными и привычными для граждан являются институты представительной демократии – органы местного самоуправления и избираемые населением должностные лица. Между тем, в условиях давления на местное самоуправление со стороны государства, а также низкого интереса граждан к выборам, далеко не всегда удается обеспечить реализацию интересов населения избранными органами и должностными лицами.

Институтом, который помог бы сбалансировать указанную ситуацию и обеспечить донесение мнения большинства населения до представителей местных властей является непосредственная демократия в ее различных формах. При этом, если императивные ее институты требуют достаточно больших затрат (денежных, организационных, финансовых), то консультативные (неимперативные) являются в значительной степени менее обременительными для органов местного самоуправления. Однако проблемы правового регулирования и достаточно низкая степень доверия как населения, так и органов публичной власти к указанным институтам препятствуют их активному применению. При этом необходимо учитывать, что для местного самоуправления, которое находится в непосредственной близости к населению, проживающей на соответствующей территории, немаловажными становятся вопросы легитимности этой власти в глазах конкретных граждан. Представляется, что неимперативные институты непосредственной демократии могут стать оперативным способом выявления мнения населения по разнообразному кругу вопросов, что в свою очередь может повысить связь между местными чиновниками и жителями. В связи с этим, их совершенствование и поиск путей решения указанных проблем является на сегодняшний день весьма актуальными.

Целью настоящей магистерской диссертации выступает выявление основных проблем правового регулирования института участия населения в осуществлении местного самоуправления, через изучение его форм, их критическая оценка и выработка ряда предложений по совершенствованию действующего федерального законодательства. Для выполнения указанной цели перед нами были поставлены следующие **задачи**:

- рассмотреть теоретические основы участия населения в осуществлении местного самоуправления, путем изучения подходов к непосредственной демократии, как наиболее общему понятию и получить представление о формах непосредственной демократии для целей классификации;

- изучить действующее федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и местные нормативно-правовые акты на предмет пределов правового регулирования участия населения в осуществлении местного самоуправления на каждом уровне и оценить целесообразность предложенной законодателям модели разграничения полномочий в действующем федеральном законе в сравнении с предшествующим законодательством;

- рассмотреть правовое регулирование отдельных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления на уровне федерального, регионального и местного законодательства и выявить его недостатки;

- предложить изменения в действующее федеральное законодательство в целях преодоления выявленных нами проблем и недостатков изученного правового регулирования.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения складывающиеся в области участия населения в осуществлении местного самоуправления и реализации его форм.

Предметом исследования выступают конкретные примеры законодательного регулирования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Теоретическая база исследования представлена: во-первых, диссертационными работами следующих авторов: Л.А. Нудненко, О.Ю. Гарькавченко,

С.В. Крамаренко, Ю.М. Лермонтова, М.С. Семеновой. Во-вторых, монографическими исследованиями О.И. Баженовой, Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета, И.В. Бабичева, В.Е. Гулиева, Ф.М. Рудинского, В.В. Комаровой, Н.С. Бондаря, В.Н. Руденко, А.А. Сергеева. В-третьих, учебниками и учебно-методическими материалами С.А. Авакьяна, Н.Л. Пешина. В-четвертых, статьями в различных научных журналах под авторством: С.А. Авакьяна, Г.Г. Абасова, А. Р. Александрова, Н.А. Антоновой, Е.И. Баулиной, Е.А. Братцевой, Е.И. Бычковой, В.И. Васильева, Н.Е. Васюткина, Н.В. Винника, А.Р. Галояна, О.Ю. Гарьковченко, В.А. Горожанина, В.В. Гриба, Б.В. Заливанского, В.А. Затонского, И.В. Захарова, А.А. Козодубова, Н.М. Кузмич, А.А. Ларичева, Д.А. Лисовицкого, В.Л. Лютцера, Л.А. Макаренко, И.И. Макарова, П.А. Меркулова, Р.А. Сафарова, Ю.М. Смирновой, Д.С. Михеева, Т.Н. Модниковой, М.А. Мухина, Л.А. Нудненко, О.Н. Ординой, Ж.И. Оскановой, А.В. Пастухова, А.Е. Помазанского, Л.Ю. Свистуновой, С.Г. Соловьева, Е.И. Бычковой, Н.А. Тарабана, Ю.А. Тихомирова, Н.В. Торубаровой, А.И. Чернышева, М.С. Трофимова, Н.А. Трусова, Р.М. Усмановой, Р.С. Фомина, Е.И. Хлуднева, В.А. Холопова, К.М. Худолея, Г.Н. Чеботарева, В.Г. Шустова и В.А. Щепачева.

Правовую основу настоящего исследования составляют Конституция РФ, универсальные и региональные международно-правовые акты, федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ, уставы муниципальных образований и нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления, а также предшествующие Конституции РФ конституции РСФСР от 1918 г, 1937 г., 1978 г., и предшествующие Федеральному закону от 06.10.2003 г. №131-ФЗ федеральное законодательство о местном самоуправлении. Все действующее законодательство, если не указано обратного, приводится в редакции от 18.05.2020 г.

Эмпирическую базу представляют собой решения Конституционного суда РФ в форме постановлений и определений, решения Верховного суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Глава 1. Участие населения в осуществлении местного самоуправления в системе форм непосредственной демократии

1.1. Теоретические основы участия населения в осуществлении местного самоуправления

В соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Указанные положения Основного закона, в своей взаимосвязи с ст. 2 Конституции РФ, указывают на то, что местное самоуправление осуществляется как в форме непосредственной, так и в форме представительной демократии.

Как указывалось в преамбуле Европейской хартии местного самоуправления, право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к демократическим принципам, разделяемым всеми Государствами-членами Совета Европы, и это право наиболее непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне¹. С.В. Крамаренко отмечает, что к одному из специфических признаков характеризующих муниципальную демократию, относится максимально демократические формы формирования и состава механизма муниципального управления. Отмечается, что именно в аспекте природы местного самоуправления в наибольшей степени проявляются формы непосредственной демократии. Этому содействует и другой специфический признак муниципальной демократии - близость субъекта и объекта управленческой деятельности, так как в данном случае органы местного самоуправления находятся в наибольшей близости к местному населению, что отличает их от органов государственной власти².

Непосредственная демократия является сложным и многогранным явлением. Хотя исследователи в основном сходятся во мнении, что это явление

¹ Европейская хартия местного самоуправления, совершено в Страсбурге 15.10.1985 // СЗ РФ. 1998. № 36. ст. 4466.

² Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. Дисс. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук // Воронеж: ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет», 2013. С. 22-25.

представляет из себя систему общественных отношений, складывающуюся волеизъявления населения как некоего коллективного субъекта в целом, но при характеристике отдельных признаков, касающихся того, о каких волеизъявлениях речь, какую силу имеют эти волеизъявления – ученые во мнениях не сходятся. На наш взгляд, можно выделить три основных аспекта в подходе исследователей к признакам и сущности непосредственной демократии, по поводу которых ведутся основные споры, и на основе этого выделения сделать попытку исследовать это понятие в целом.

Первым аспектом выступает вопрос об уровне существования непосредственной демократии. Так, одни исследователи ограничивают непосредственную демократию уровнем государственных решений³, другие - считают, что демократия может касаться и иных общественных вопросов, в том числе вопросов местного значения на уровне местного самоуправления⁴.

Второй аспект дискуссии, тесно связанный с первым - относятся ли к непосредственной демократии только властные решения народа, которые являются общеобязательными без какого-либо дополнительного подтверждения со стороны органов публичной власти или явление понимается шире, включая в себя любые прямые волеизъявления, которые могут как иметь так и не иметь властного общеобязательного характера. Первый подход основывается на том, что этимологически демократия - народовластие (власть народа), а власть обычно понимается, как возможность навязать свою волю... вопреки сопротивлению и независимо от того, на чём эта возможность основана...⁵, авторитет, обладающий возможностью подчинять своей воле, управлять или распоряжаться действиями других людей⁶, и исходя из этого встает вопрос о том, может ли быть народовластие без власти. Так, В.В. Комарова определяет институт непосредственной демократии как общественные отношения, возникающие в про-

³ Гулиев В.Е, Рудинский Ф.М. Демократия и достоинство личности. М.: Наука, 1983. С. 119

⁴ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Непосредственная демократия в СССР. М.: Знание, 1984. С.5.

⁵ Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. Т. I. Социология. / пер. с нем. сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Иони-на ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.

⁶ Большая Советская Энциклопедия. В 30 томах. Том 5. Вешин — Газли / под ред. А.М. Прохорова. М.: Большая энциклопедия, 1971. 640 с.

цессе решения определенных вопросов государственной общественной жизни населением правомочными и выражающими свой суверенитет путем непосредственного властного волеизъявления, которое подлежит всеобщему исполнению и не нуждается в каком-либо утверждении⁷. Также, по мнению В. Н. Руденко, «к институтам прямой демократии можно отнести лишь те институты, которые связаны с непосредственным принятием самими гражданами публично-властных решений»⁸. Но в то же время Л.А. Нудненко, критикуя вышеуказанный подход, определяет непосредственную демократию в системе местного самоуправления как совокупность общественных отношений возникающих в процессе прямого волеизъявления граждан, не только при принятии решений по вопросам местного значения, но и при их обсуждении и исполнении, а также при осуществлении контроля за проведением этих решений в жизнь⁹.

Третьим, онтологическим, аспектом выступает вопрос о том, «а зачем вообще нужна непосредственная демократия?», который разрешается на основе сравнения её с понятиями «представительной демократии» и «демократии» в целом. Различные мнения по этому поводу можно проследить в Основных законах РСФСР и РФ. Так, ст. 10 Конституции РСФСР 1918-го года провозглашалось, что вся власть в пределах РСФСР принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах¹⁰. Ст. 3 Конституции РСФСР 1937-го года устанавливала, что вся власть в РСФСР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся¹¹, а ч. 2 ст. 2 Конституции РСФСР 1978 года (в редакции от 12 апреля 1978 года) также определяла, что «народ осуществляет государственную власть через Советы

⁷ Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в РФ: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998. С. 7

⁸ Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: Уральское отделение РАН, 2003. С. 104.

⁹ Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики). Дисс. на соиск. ст. докт. юр. наук. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2001. С. 82-83

¹⁰ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10.07.1918 (утратила силу) // Сайт Конституции РФ от СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/>

¹¹ Конституция (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 (утратила силу) // СУ РСФСР. 1937. № 2, ст. 11.

народных депутатов»¹². Таким образом, как отмечал С.А. Авакьян, на всем протяжении советской части нашей истории народовластие трактовалось принадлежность трудящимся, народу всей полноты власти, но в лице Советов, т.е. органов государства. Все попытки, в том числе не только учёных, но и политиков, добиться добавления в Конституцию слов о том, что «народ осуществляет власть как непосредственно, так и через Советы», были безуспешными¹³. Исходя из этого, как С.А. Авакьян, так и многие другие исследователи делают вывод о примате идеи представительной демократии¹⁴. Институты непосредственной демократии, фрагментарно, конечно были. Так, в вышеуказанном Основном законе 1978-го года были закреплены такие её формы, как всенародное голосование (референдум) (ст. 5), отзыв депутатов, судей и народных заседателей избирателями (ст. 103, 164). Однако те же выборы институтом непосредственной демократии не признавались. Таким образом, институт непосредственной демократии в советский период проявлялся только в качестве факультативного инструмента властного воздействия населения на решение лишь отдельных государственных вопросов.

Однако с внесением изменений в Конституцию РСФСР от 15 декабря 1990 года можно отметить возрастание роли непосредственной демократии. Так, статья 2 Основного закона в новой редакции указывала, что помимо осуществления власти через Советы народных депутатов, народ осуществляет ее и «непосредственно». Эта концепция нашла свое отражение в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ - «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» и дополнительно к этому ч. 3 ст. 3 Конституции РФ провозгласила, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Таким образом, в Конституции РФ институт непосредственной демо-

¹² "Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принята ВС РСФСР 12.04.1978 (утратила силу) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. ст. 407.

¹³ Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы локального уровня развития демократии в российской федерации // Право и государство. 2013. № 1. С.50.

¹⁴ Лермонтов Ю.М. Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России. Дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. М.: ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте РФ», 2009. С. 31.

кратии был поставлен в качестве основы формирования государственной власти, поскольку именно «путем прямой демократии представительная форма получает полномочия от народа на получение власти, то есть она конституируется»¹⁵. Как отмечает О.Ю. Гарьковченко, непосредственная демократия теперь «не только обеспечивает участие населения в осуществлении государственной власти, а прежде всего, создает предпосылки для формирования самой государственной власти, обеспечивает ее легитимность, поскольку именно народ является единственным источником государственной власти»¹⁶.

Исходя из проведенного выше анализа различных подходов к явлению непосредственной демократии, следует, что на сегодняшний день в Российской Федерации доминирует наиболее широкий подход к определению непосредственной демократии. Во-первых, признается, что непосредственная демократия охватывает не только волеизъявление населения по вопросам государственного значения, но и другим, имеющим общественное значение вопросам, в том числе вопросам местного значения. Во-вторых, к институту непосредственной демократии относится не только волеизъявление населения, имеющее властный характер, но и иные прямые его формы, не влекущие за собой окончательного властного решения. В-третьих, изучаемый институт является не просто факультативным инструментом привлечения населения к выражению мнения по тем или иным вопросам, но основой для формирования публичной власти.

Таким образом, непосредственная демократия представляет собой систему общественных отношений, лежащую в основе формирования органов публичной власти, в рамках которой посредством прямого волеизъявления населением выражается мнение, имеющее правовое и (или) политическое значение, по различным вопросам государственной и общественной жизни.

В литературе классически выделяют две основных формы непосредственной демократии - императивные и консультативные. В качестве основного

¹⁵ Баулина Е. И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления // Вестник Челябинского гос. университета. Серия: Право. 2008. № 28 С. 30.

¹⁶ С. 5. Гарьковченко О.Ю. Непосредственная демократия как форма осуществления местного самоуправления: некоторые вопросы теории. // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. [электронный ресурс] URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vesnik/item/35_2012garkavchenko.htm

критерия используется результат волеизъявления - либо он выступает окончательным результатом или лишь учитываемым¹⁷. Однако существуют и другие подходы к классификации форм непосредственной демократии, помимо этого, сторонники более узкого подхода к явлению непосредственной демократии в целом не видят смысла в такой классификации, поскольку для них таковая всегда носит императивный характер¹⁸.

Так, А.А. Сергеев указывает, что основным инструментом непосредственной демократии применяющимся в большинстве муниципальных образований на постоянном уровне являются выборы. Все остальные формы можно так или иначе отнести к факультативным формам прямой демократии¹⁹. Отметим, что к обязательным формам можно отнести не только выборы, но и публичные слушания, голосование по поводу изменения границ муниципального образования и некоторые другие. Похожую классификацию предлагает и Н.А. Трусов, предлагая выделять на основании ч. 3 ст. 3 Конституции РФ высшие формы (референдум и выборы) и иные формы, например упоминаемую в ст. 30 и 33 Конституции РФ собрания, митинги, демонстрация, пикетирования, обращения²⁰.

Л. А. Макаренко выделяет решающие и консультативные формы непосредственной демократии²¹. В.В. Комарова в качестве критерия классификации использует функции, соответственно которой существует закрепленный механизм реализации, учета волеизъявления. По этому критерию помимо уже упомянутых классических императивной и консультативной формы выделяют третью - регулятивную. К ней относят институты обращений, народной правотворческой инициативы, наказов, отчетов, территориального общественного

¹⁷ Муниципальное право России: учебник. М.: Проспект, 2019. С. 336; Также см. например, Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в РФ. М.: Норма, 2008. С. 67.

¹⁸ Кузьмич Н.М. Непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в его осуществлении: проблемы разграничения и классификации. // Сибирское юридическое обозрение. Т. 16. № 2. 2019. С. 255-258.

¹⁹ Сергеев А.А. Местное самоуправление в РФ: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2006. С. 283.

²⁰ Трусов Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в России. // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1. С.309.

²¹ Макаренко Л. А. Формы непосредственной демократии при осуществлении населением местного самоуправления // Научные тенденции: Юриспруденция : сб. науч. тр. по материалам XIII междунар. науч. конф. СПб.: Междунар. объединен. акад. наук, 2018. С. 25.

самоуправления. Под регулятивной функцией в данном случае понимается участие народа в системе социального управления, сконструированного на принципах представительного управления и народного суверенитета²².

Критикуя указанный подход Ж.И. Осканова указывает, что так или иначе каждую форму непосредственной демократии можно рассматривать с точки зрения ее регулятивного воздействия на общественные отношения. При этом автор предлагает свою классификацию форм непосредственной демократии - императивные и неимперативные формы. Указывается, что выделение консультативных форм наиболее приемлемо для форм, осуществляемых посредством голосования и традиционно применяется к референдуму²³.

Следует согласиться с последней приведенной позицией, однако не без некоторых уточнений. В рамках классической классификации к консультативным формам непосредственной демократии относят большое количество разнообразных процедур. Эти процедуры по нашему мнению можно разделить на две категории: формы санкционированные органами публичной власти (на местном уровне - это опрос граждан; публичные слушания; собрание граждан) и формы инициация которых происходит непосредственно населением (правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, обращение, собрания, митинги, шествия пикетирования и др.). Так, санкционированные формы «сверху» можно назвать консультативными неимперативными формами, так как именно орган имеет потребность в консультации с населением по определенному вопросу. Следует подчеркнуть, что этимологически под консультацией обычно понимается совещание специалистов по какому-либо делу, вопросу или совет даваемый специалистом²⁴. На наш взгляд, вторую совокупность форм можно обозначить как инициативные неимперативные формы непосредственной демократии. Вопреки вышеописанному мнению В.В. Комаровой мы считаем неуместным использование термина «регулятивные» формы,

²² Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России. М.: Директ-Медиа, 2014. С. 20.

²³ (С. 3) Осканова Ж.И. Правовое регулирование непосредственной демократии на муниципальном уровне. Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 27. [Электронный ресурс] URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/27_2011oskanova.htm

²⁴ Словарь Ожегова. Толковый словарь русского языка. [Электронный ресурс] URL: <http://www.ozhegov.com/words/20917.shtml>

так как указанный он отражает способность создавать правовые нормы, однако таким признаком рассматриваемые формы не обладают.

На основании вышеизложенного, в настоящей работе мы будем использовать деление форм непосредственной демократии на императивные и неимперативные формы, выделяя в рамках последних консультативные и инициативные.

Обязательным признаком императивных форм непосредственной демократии выступает их результат - это властное решение (правовой акт нормативного или индивидуального характера). Это обычно сложные, многоступенчатые процедуры, которые требуют дополнительной подготовки, значительных временных и денежных затрат. Это обусловлено необходимостью выявления мнения населения наиболее точно, потому что принятые в ходе таких процедур решения всегда носят юридически властный характер и направлены на разрешение наиболее важных вопросов в местном сообществе. Посредством императивных форм непосредственной демократии на уровне местного самоуправления осуществляется формирование органов местного самоуправления, назначение и отстранение выборных должностных лиц, (путем выборов, отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления, отзыва выборного должностного лица местного самоуправления), разрешаются вопросы, касающиеся границ и статуса муниципального образования (голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования), либо разрешаются другие вопросы местного значения (местный референдум и сход граждан). Волеизъявление населения в рамках этой формы не нуждается в каком-либо утверждении со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, однако чаще всего все же сопровождается определенными правовыми актами от органов местного самоуправления, в рамках которых подтверждается соблюдение процедуры волеизъявления (протокол о результатах выборов, референдума и т.п.). Между тем, только нарушения процедуры, притом существенные, могут послужить основанием для отказа в учете воли населения, поскольку за ними, чаще всего, подра-

зумеваются искажение таковой. Исходя из этого, можно сделать вывод, что при надлежащей процедуре волеизъявления оно всегда будет иметь общеобязательный характер.

В свою очередь, неимперативные формы непосредственной демократии не ставят перед органами местного самоуправления обязанности следовать выраженных в них актам волеизъявления населения. При этом, нельзя считать, что они не имеют юридических последствий вообще - они не выведены за пределы правового регулирования и поэтому, в рамках их реализации в жизнь они порождают права и обязанности как для граждан и их объединений, с одной стороны, так и для органов местного самоуправления и их должностных лиц, с другой. Ключевым является лишь вопрос о том, что само волеизъявление населения, выраженное так или иначе, не имеет правового значения. Это все влечет более упрощенную и менее затратную по трудовым, финансовым и временным ресурсам процедуру для таких форм. Использование неимперативных форм позволяет гражданам наиболее активно участвовать в управлении местным сообществом. Как отмечала С.В. Крамаренко «участие граждан в муниципальном управлении должно основываться на принципе субсидиарности, согласно которому органы власти должны заниматься вопросами общественной жизни лишь до той степени, в какой местные жители не могут успешно решить их сами»²⁵. В аспекте роли неимперативных форм непосредственной демократии следует также отметить предлагаемую к исследованию Р.М. Усмановой развивающуюся за рубежом теорию партиципативной демократии, в соответствии с которой предполагается активное участие граждан в обсуждении и принятии решений по главным вопросам общественной жизни. Привлекая людей к участию в обсуждении своих дел, органы власти, тем не менее, берут на себя обязательства вырабатывать решения в соответствии с мнениями и пожеланиями граждан, нося за собой роль арбитра в принятии решений²⁶. Исследовательницей отмечает-

²⁵ Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. Дисс. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук // Воронеж: ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет», 2013. С. 61

²⁶ Усманова Р.М. Формы непосредственной демократии на местном уровне // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 3. С. 62-63.

ся мнение Дж. Нейсбита, который указывает, что грядущее информационное общество приведет к «смерти представительной демократии» и переходу к «демократии участия»²⁷.

Вышеуказанный тезис об отсутствии правового значения для волеизъявления населения в рамках неимперативных форм нередко используется в контексте умаления значения данного явления. Как отмечает Н.А. Тарабан, местное самоуправление по большей части производно не от волеизъявления местного населения, а от воздействия федерального законодательства²⁸. В связи с этим справедливо мнение В.И. Васильева о том, что «в большинстве крупных городов самоорганизация граждан для решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения отсутствует. Её заменяет самоуправление муниципальных чиновников, далеко не всегда внимательно относящихся к нуждам населения... муниципальная власть как власть самого населения здесь фактически не существует»²⁹. В итоге складывается ситуация, что, одной стороны, сами органы местного самоуправления пренебрегают процедурами в рамках этих форм, если к их проведению напрямую не обязывает закон, как, например, с публичными слушаниями, а, с другой стороны, сами граждане не очень спешат пользоваться предоставленными им возможностями для выражения своего мнения.

Именно поэтому здесь важно, на наш взгляд, учитывая различие между императивными и неимперативными формами непосредственной демократии, понимать, что обе формы являются определенными механизмами для влияния на органы публичной власти со стороны населения и в этом аспекте равнозначны. Обе института имеют политическое значение. Как мы уже неоднократно отмечали, органы местного самоуправления находятся в особенной близости с населением. Эта близость предполагает возможность более активного взаимодействия между населением и органами для наиболее эффективного решения вопросов местного значения, что порождает более высокий уровень контроля

²⁷ Нейсбит Дж. Мегатренды / пер. с англ. М.Б. Левина. М.: АСТ, 2003. С.23

²⁸ Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 48.

²⁹ Васильев В.И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. 2014. № 6. С. 5.

населения за деятельностью органов местного самоуправления³⁰. Поэтому даже не имеющие властного характера волеизъявления населения обладают эффективностью, ведь в данном случае они заступают в зону действия своеобразной «политической» ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц. Это связано с тем, что в случае принятия противоречащих позиции населения решений органы и их должностные лица могут столкнуться с утратой собственной легитимности, что может повлечь за собой противодействие населения, выраженное в том числе в отказе в последующем избрании тех лиц, высказывавшихся за принятие соответствующего решения. А учитывая, что неимперативные формы непосредственной демократии имеют более простую процедуру для реализации, на их основе создается простой в применении механизм поддержания легитимности муниципальной власти путем обеспечения согласованности её действий с мнением населения муниципального образования. И в наибольшей степени это характерно для консультативных неимперативных мер - таких мер, где органы местного самоуправления «спрашивают» население о том, как им поступить в определенной ситуации. С другой стороны, инициативные неимперативные формы позволяют населению корректировать позицию органов местного самоуправления тогда, когда мнение населения в другой форме не спрашивают или не учитывают. Тем не менее, необходимо подчеркнуть главное – как верно отмечает Л.Ю. Свистунова, главная проблема, стоящая перед эффективным применением форм непосредственной демократии – это нежелание или неумение граждан участвовать в организованных формах контроля за местными властями, отсутствие активного сотрудничества, солидарности жителей – и именно поэтому население должно само выработать у себя ответственность за уровень благосостояния в своем муниципалитете³¹.

Хотя и легитимность власти является и не юридическим, а фактическим понятием, сама по себе легитимность власти и демократия неразрывно связаны

³⁰ Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. Дисс. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук // Воронеж: ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет», 2013. С. 22-24.

³¹ Свистунова Л.Ю. Правотворческая инициатива граждан как форма взаимодействия органов местного самоуправления и институт гражданского общества // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 3 (49). С. 70-77.

между собой. Как отмечал М. Веббер признание власти подчиненными есть предпосылка легитимности и ее основа. Это демократическая легитимность. Здесь признание превращается в выбор, а лидер становится обладателем власти милостью подчиненных и благодаря мандату³². Как отмечала Л.А. Нудненко, легитимность местной власти находится в прямой зависимости от ее эффективности³³, и в этом аспекте, на наш взгляд, она тесно связана с обязанностью органов местного самоуправления принимать такие решения, которые будут в интересах местного населения.

Однако, учитывая, что процедура неимперативных мер является упрощенной, далеко не всегда в их рамках удастся получить объективную информацию о волеизъявлении населения. Помимо этого, в рамках таких форм обычно не осуществляется полного разъяснения населению обсуждаемых или рассматриваемых вопросов, в результате чего далеко не всегда всем населением осознается то решение, которые ими принимается. Императивные формы, напротив, из-за длительности и сложности процедур обеспечивают получение более объективного мнения населения, а также обычно сопровождаются более активной информационной работой (информационное обеспечение выборов, референдума, предвыборная агитация, агитация по поводу референдума).

Исходя из этого, императивными формами вследствие своей сложности и проработанности население может самостоятельно, под свою ответственность, принять властное решение. Между тем, при неимперативных мерах позволить такое - означало бы подвергнуть общество риску принятия либо не отвечающего потребностям большинства общества решения, либо принятию попросту не до конца продуманного решения, которое в итоге может навредить социуму. Конституционный суд РФ отмечал, что федеральный законодатель должен учитывать вытекающее из ст. 3 Конституции РФ соотношение форм (институтов) непосредственной демократии. Такие формы не должны использоваться для

³² Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. Т. I. Социология. / пер. с нем. сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Иони-на ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. С. 91.

³³ Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики). Дисс. на соиск. ст. докт. юр. наук. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2001. С. 102.

дестабилизации выборных институтов власти, и, в конечном счете, самой демократии³⁴.

Поэтому здесь ответственность принять итоговое решение на основе мнения населения лежит на органах местного самоуправления. Несвязанность органов власти мнением населения ставится и как гарант гибкости действий этих органов. Однако это не умаляет важности неимперативных форм непосредственной демократии, поскольку учет мнения населения и правильное реагирование на него со стороны органов публичной власти - гарантия их легитимности. В подтверждение важности этих мер нормами права обуславливается обязанность для органов местного самоуправления реагировать на высказанное мнение население (рассматривать обращения граждан, правотворческие инициативы), а в определенных случаях (публичные слушания) – обязанность самим инициировать подобные процедуры в обязательном порядке.

Рассмотренные формы непосредственной демократии на муниципальном уровне воплощены в главе 5 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - ФЗ от 06.10.2003 № 131). Законодатель, исходя из названия главы, выделяет две формы 1) непосредственное осуществление местного самоуправления 2) участие население в осуществлении местного самоуправления. Как отмечает М.С. Семенова, к непосредственному осуществлению гражданами местного самоуправления относятся ситуации, когда население окончательно решает тот или иной вопрос. Все остальные ситуации относятся к участию населения к осуществлению местного самоуправления³⁵. На наш взгляд, исходя из указанных критериев, эти термины могут быть соотнесены следующим образом: непосредственное осуществление местного самоуправления воплощает собой императивные формы непосредственной демократии; участие граждан в

³⁴ Пункт 9: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. ст. 2728.

³⁵ Семенова М.С. Правовая реформа территориальной организации и форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления на современном этапе. Дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. М.: Российская академия правосудия, 2004. С. 12.

осуществлении местного самоуправления представлено как инициативными, так и консультативными неимперативными ее формами.

Таким образом, участие граждан в осуществлении местного самоуправления воплощает в себе неимперативные формы непосредственной демократии (как консультативные, так и инициативные) на местном уровне. Назначение этих форм заключается в необходимости поддержания легитимности органов публичной власти через простые инструменты, которые не требуют длительной подготовки и затрат, однако позволяют поддерживать тесный контакт между населением и выборными должностными лицами, выявлять мнение местного сообщества по текущим вопросам жизни муниципального образования.

1.2. Правовые основы участия населения в осуществлении местного самоуправления

Участие населения в осуществлении местного самоуправления (неимперативные формы непосредственной демократии на местном уровне) необходимо рассматривать как правовой институт, то есть совокупность правовых норм, регулирующих определенные общественные отношения в объективном смысле. Однако изучаемое явление можно рассматривать и в субъективном смысле, как некоторую совокупность прав и обязанностей, принадлежащих участникам соответствующих правовых отношений. При оценке правового регулирования какого-либо института, мы исследуем все источники права и содержащиеся в них правовые нормы, касающиеся изучаемого явления. Для целей настоящего параграфа необходимо рассматривать явление именно в объективном смысле.

Правовое регулирование рассматриваемого института можно рассматривать на пяти уровнях: конституционном, международном, федеральном, региональном и местном.

Немаловажным вопросом правового регулирования того или иного института является вопрос сферы ведения. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации органов государственной власти и местного самоуправления находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с позицией Кон-

ституционного суда РФ, исходное законодательное регулирование вопросов относящихся к предметам совместного ведения принадлежит Федеральному Собранию РФ. Исходя из этого, именно федеральный закон призван определять права и обязанности участников правоотношений, определять компетенцию и конкретные полномочия, разграничивая их на основе конституционного принципа разделения властей как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. А субъекты Федерации, в свою очередь, осуществляют, в рамках закрепленных на уровне федерального закона, конкретизирующее правовое регулирование, избегая вторжения в сферу федерального ведения, кроме случаев, когда есть вопросы, не получившие содержательного выражения в федеральном законе³⁶. Между тем, в литературе отмечается, что Конституция РФ к совместно ведению относит лишь общие принципы организации местного самоуправления, что обуславливает определенную децентрализацию правового регулирования местного самоуправления³⁷.

1.2.1. Конституционное и международно-правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления

Для Конституции РФ нехарактерно выделение императивных и неимперативных форм непосредственной демократии. Основной закон устанавливает право населения на осуществление своей власти непосредственно (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). Указывается, что народ может *осуществлять* местное самоуправление путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). Следует отметить, что Конституция РФ в данном случае использует термин осуществление, не упоминая «участие». В связи с этим может появиться сомнение, что к другим, непоименованным формам могут относиться и формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Интересно отметить, что статья 32 Конституции РФ устанавли-

³⁶ Пункт 2: По делу о проверке конституционности абзаца второй части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2.07.2018 № 27-П // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4527.

³⁷ Гарькавченко О.Ю. Организационно-правовые формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Дисс. на соиск. канд. юр. наук. М.: Российский университет дружбы народов, 2015. С. 63.

вает право граждан *участвовать* в управлении делами государства. Но на наш взгляд, подобное расхождение в формулировках существенным не является, поскольку при толковании статей Конституции РФ в совокупности с правами, предусмотренными главой 2 Конституции РФ, можно увидеть, что граждане имеют полный набор прав, соответствующий формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Таким образом, нельзя отрицать, что наравне с конституционным правом на непосредственное осуществление населением местного самоуправления, существует столь же важное право на участие в осуществлении местного самоуправления. Однако, последнее утверждение характерно в основном для инициативных неимперативных форм непосредственной демократии.

Так, глава 2 Основного закона РФ содержит в себе фрагментарную регламентацию отдельных прав, относящихся к неимперативным формам. Статья 30 Конституции РФ устанавливает право на объединение, включая право создавать профсоюзы для защиты своих интересов. Одним из подобных объединений может подразумеваться территориальное общественное самоуправление (ТОС). В соответствии со статьей 31 Конституции РФ граждане имеют право собираться, приводить собрание, митинги, демонстрации, шествия пикетирования. Большинство из представленных в ФЗ от 06.10.2003 № 131 форм участия населения в осуществлении местного самоуправления предполагает собой собрание граждан для решения вопросов местного значения. В чистом виде - это непосредственно собрание граждан (статья 29), конференция граждан (статья 30), а также публичные слушания и общественные обсуждения (статья 28), для проведения которых так или иначе необходимо собрание людей.

Еще одно право, напрямую связанное с участием граждан в осуществлении местного самоуправления - это право на обращение. В соответствии со статьей 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право обращаться лично или направлять индивидуальные или коллективные обращения в органы местного самоуправления. Помимо непосредственно обращения граждан в органы мест-

ного самоуправления, предусмотренного ст. 32 ФЗ от 06.10.2003 № 131, в подобной форме осуществляется и правотворческая инициатива граждан (ст. 26).

Анализ международно-правового регулирования, на наш взгляд, стоит начать с Международного пакта о гражданских и политических правах (далее - Международный пакт) и Европейской конвенции о защите прав человека и основах свобод (далее - Европейская конвенция). Указанные акты, являясь универсальными международно-правовыми договорами в области защиты прав человека, не указывают в качестве отдельного права участие в осуществлении местного самоуправления, однако на описанный выше манер Конституции РФ, устанавливая права, которые в совокупности позволяют гражданам принимать участие в осуществлении местного самоуправления. Так, Международный Пакт признает право на мирные собрания (статья 21), определяет право на свободу ассоциации с другими (статья 22)³⁸. Кроме того, статья 25 Международного пакта, определяющая право на участие в делах государства была истолкована Комитетом по правам человека как право на участие в деятельности народных собраний, обладающих правом принятия решения по местным вопросам³⁹. При этом отмечалось, что право на участие в ведении государственных дел может реализовываться путем общенародных дискуссий и диалога со своими представителями - через право на свободное выражение мнения, мирные собрания и свободу ассоциации⁴⁰.

Такая же совокупность прав предусматривается и Европейская конвенция - в соответствии со статьей 11 каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединений⁴¹. В отличие от Международного пакта, который, исходя из приведенного выше толкования, использует право на участие в управлении делами государства в максимально широком смысле, Европейская

³⁸ О гражданских и политических правах: международный Пакт от 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

³⁹ Пункт 6: Замечание общего порядка №25, принято Комитетом по правам человека на его 1510-м заседании 12.07.1996 // ООН, Управление Верховного комиссара, база данных договорных органов [Электронный ресурс] URL: <https://tbinternet.ohchr.org/SitePages/Home.aspx>

⁴⁰ Пункт 8: Замечание общего порядка №25, принято Комитетом по правам человека на его 1510-м заседании 12.07.1996 // ООН, Управление Верховного комиссара, база данных договорных органов [Электронный ресурс] URL: <https://tbinternet.ohchr.org/SitePages/Home.aspx>

⁴¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4.11.1950 // СЗ РФ. 2001. № 2. ст. 163;

конвенция устанавливает лишь право на свободные выборы, причем только в органы законодательной власти (статья 3 Протокола №1)⁴². При этом, Европейский суд по правам человека (далее - ЕСПЧ) высказывался по поводу того, что российские органы местного самоуправления под действие протокола №1 не попадают⁴³.

Специализированные акты в сфере местного самоуправления открывает Европейская Хартия местного самоуправления. Указанный акт напрямую не упоминает об участии граждан в осуществлении местного самоуправления, однако в часть 2 статьи 3 Хартии подчеркивается, что наличие местного самоуправления, как системы органов, не исключает обращение к собранию граждан, референдуму, и любой другой форме участия граждан, там где это допускается по закону. Однако сам по себе рассматриваемый акт посвящен системе органов местного самоуправления, принципам их работы, взаимоотношению с государством⁴⁴.

На уровне Содружества Независимых Государств (СНГ) существует ряд актов Межпарламентской ассамблеи посвященных местному самоуправлению. Первый из них, подлежащий рассмотрению - Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества. Указанный документ определяет, что территориальное сообщество (население) имеет право решать все вопросы местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно⁴⁵. Также Межпарламентской ассамблеей был принят Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», в главе 5 которого определены формы осуществления населением местного самоуправления. Помимо выборов и референдума там упоминаются такие формы, как правотворческая инициатива граждан (ст. 24), территориаль-

⁴² Протокол № 1 от 20.03.1952 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. 1998. № 20. ст. 2143

⁴³ The European Court of Human Rights. Decision as to the admissibility of 25 January 2000. Victor Cherepkov against Russia. Application no. 51501/99 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-5053>

⁴⁴ «Европейская хартия местного самоуправления, совершено в Страсбурге 15.10.1985 // СЗ РФ. 1998. № 36. ст. 4466.

⁴⁵ Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества, принята 29.10.1994 // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. N 6. С. 85-89.

ное общественное самоуправление (ст. 25), публичные слушания (ст. 26), собрания граждан (ст. 27), обращения граждан (ст. 28) и иные формы (ст. 29)⁴⁶. Предлагаемое этим модельным законом правовое регулирование, в целом, соответствует действующему федеральному правовому регулированию.

Таким образом, на конституционном и международно-правовом уровнях присутствует правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления. Между тем, его присутствие на этих уровнях можно охарактеризовать, как достаточно фрагментарное – ни Конституция, ни универсальные международно-правовые договоры не указывают конкретно на право населения участвовать в осуществлении местного самоуправления, подразумевая при этом неимперативные формы участия. В то же время, в этих актах закреплены общие идеи о том, что в государстве должны признаваться институты непосредственной демократии, также в них отражены основные права граждан и их объединений, посредством которых неимперативные формы непосредственной демократии, собственно, и реализуются – право на объединение, обращение, мирные собрания и т.п. Однако, даже в достаточно специализированном акте, посвященном конкретно местному самоуправлению – Европейской хартии местного самоуправления - практически нет места подробному регулированию описываемого нами института. Что же касается актов в сфере СНГ, то все они носят рекомендательный характер, а последний и наиболее подробный акт модельного законодательства, посвященный местному самоуправлению, к сожалению, достаточно малополезен, поскольку по большей части отражает в себе и копирует положения действующего федерального законодательства.

1.2.2. Федеральное правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления

Исследование федерального правового регулирования в сфере регулирования участия населения в осуществлении местного самоуправления, на наш взгляд, будет неполным без обращения к двум предшествующим законодатель-

⁴⁶ Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления, принят в г. Санкт-Петербурге 27.11.2015 Постановлением 43-11 на 43-ем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

ным актам, которые по существу были первыми примерами регулирования местного самоуправления на федеральном уровне. Первым законом, регламентирующим право на участие населения в осуществлении местного самоуправления, был Закон РСФСР от 06.07.1991 года №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». Все институты непосредственной демократии в нем скрывались за термином «территориальное общественное самоуправление». Так, в соответствии с ч. 1 ст. 80 указанного Закона «система территориального общественного самоуправления включает в себя общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии; органы территориального общественного самоуправления населения (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и тому подобное)»⁴⁷. Исходя из этого, в центре системы непосредственной демократии в рассматриваемый период стоял ТОС. Законом определялось, что ТОС-у могли передаваться полномочия от местных советов, местной администрации, указывалось, что у них может быть сфера совместной компетенции, а по некоторым вопросам решения не могут быть приняты без согласования с органами ТОС. При этом органы ТОС мог наделяться правами юридического лица и обладал широкими возможностями в сфере экономической деятельности. Иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления не регулировались законом вне контекста органов ТОС. Например, общие собрания (конференции) граждан собирались только для того, чтобы избрать органы ТОС, утвердить программу их деятельности и отчеты по их выполнению, или для решения других вопросов, относящихся к компетенции органов ТОС (ст. 81)⁴⁸.

В отличие от рассмотренного закона, следующий Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее - ФЗ-154) перестал считать ТОС главным институтом непо-

⁴⁷ О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 (в ред. от 06.07.1991, утратил силу) // «Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. ст. 1010.

⁴⁸ О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 (в ред. от 06.07.1991, утратил силу) // «Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. ст. 1010.

средственной демократии на местном уровне. Соответствующая глава 4 в новом законе получила название «формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления». Данное наименование, на наш взгляд, было достаточно неудачным, поскольку, как было отмечено выше, когда речь идет об осуществлении местного самоуправления, подразумеваются только императивные формы непосредственной демократии. При этом в аспекте наименования главы не было согласованности с ч. 2 ст. 27 ФЗ-154, где все соответствующие процедуры главы 4-й именовались, как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Закон выделял шесть таких форм: референдум, выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, обращение граждан в органы местного самоуправления, ТОС. В соответствии с ч. 2 ст. 27 граждане имели право участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ. Эти дополнительные формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения могли быть урегулированы уставом муниципального образования (п. 3 ч. 1 ст. 8 ФЗ-154)⁴⁹.

Таким образом, Федеральный закон 1995 года расширил перечень форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, придав самостоятельного значения ранее неразрывно связанных с ТОС процедур. Например, собрание (сход) граждан созывается непосредственно для решения вопросов местного значения (ч. 1 ст. 24 ФЗ-154). Были выделены такие новые процедуры как народная правотворческая инициатива, обращение граждан в органы местного самоуправления - это первые инициативные неимперативные формы непосредственной демократии на местном уровне. Между тем, из-за указанных несогласованностей формулировок закона не было ясности, какие процедуры относятся к формам прямого волеизъявления, а какие к другим формам. Также само регулирование нововведенных процедур было достаточно абстрактным и

⁴⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (в ред. от 28.08.1995, утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 35. ст. 3506.

отсылочным – конструкции норм строились на указании процедуры и отсылке в её регулировании либо к уставу муниципального образования (например, народная правотворческая инициатива (ст. 25), либо к закону субъекта РФ вместе с уставом или другим актом органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 24, абз. 2 ч. 1 ст. 27).

Современное правовое регулирование участие граждан в осуществлении местного самоуправления на федеральном уровне осуществляется в первую очередь главой 5 ФЗ от 06.10.2003 № 131. Указанная глава именуется как «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления».

Во-первых, следуя выявленной ранее преювенности, отсутствует критерий разграничения между формами, представленными в одной главе. С другой стороны, приведенное наименование этот критерий установить позволяет. Однако, на наш взгляд, лучшим решением этого вопроса является разделение форм на две соответствующие главы – главу 5 – формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и главу 5.1 - формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Во-вторых, в наименовании главы и в самих процедурах окончательно утвердился термин «население», хотя в предшествующем законе в наименовании использовался термин «граждане». Этот термин не является однозначным - в законе он не определен. Как отмечает Д.А. Лисовицкий употребление этого термина в законодательстве зависит от контекста и может иметь различные значения: 1) субъект, самостоятельно решающий определенную часть публичных дел, то есть самоуправляющийся, в том числе через органы местного самоуправления, и, что принципиально важно, не только выборные; 2) жителей самоуправляющейся территории, оставляющих «избирательный корпус»; 3) круг лиц, чья жизнедеятельность обеспечивается решением вопросов местного зна-

чения (ст. 14, 15, 16 Закона № 131-ФЗ). В таком контексте понятие «население» аналогично употребляемому термину «жители»⁵⁰

Употребление термина «населения» вызывает вопрос его соотношение с термином «граждане». С.В. Крамаренко отмечает, что может существовать два основных значения термина «население муниципального образования» - 1) это все жители, находящиеся на территории муниципального образования; 2) это граждане, имеющие право на осуществление местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования⁵¹.

При этом Конституционный суд РФ отмечает, что при использовании термина «население» в первую очередь важно проживание на соответствующей территории. Так, в Суде в Определении от 6 ноября 1998 г. N 151-О «По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» указывал, что местное самоуправление должно обеспечивать права и законные интересы именно тех граждан, чье постоянное или преимущественное проживание на территории соответствующего муниципального образования дает основание для отнесения их к населению данного муниципального образования. Именно постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории муниципального образования предполагает его причастность, как члена муниципального сообщества, к вопросам местного значения⁵². Отмечается, что именно население является субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти⁵³.

⁵⁰ Лисовицкий Д.А. О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 4. С. 113, 116, 120.

⁵¹ Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. Дисс. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук // Воронеж: ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет», 2013. С. 76

⁵² По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6.11.1998 г. № 151-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁵³ 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

В литературе высказывается мнение в пользу замены термина «население» термином «местное сообщество». Это определенная социальная группа, состоящая из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующаяся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания и наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющая местное самоуправление⁵⁴. Термин «местное сообщество» употребляется и в практике конституционного суда РФ⁵⁵. Между тем, В.А. Горожанин, И.В. Бабичев относятся к данному термину негативно⁵⁶. На наш взгляд, идея местного сообщества и ее соотношение с населением в определенной степени представляет собой игру терминами. Идея активности, лежащая в основе этого термина несет в себе потенциал дискриминации в доступе к местному самоуправлению лиц, которые эту активность не проявляют. Внедрение института местных сообществ, особенно на уровне всего муниципалитета, может привести к узурпации местной власти активным меньшинством, на которое будет в итоге обращено все внимание органов местного самоуправления. Между тем, отдельные элементы идеи местных сообществ уже воплощены в территориальном общественном самоуправлении.

Кроме того, существует проблема определения возможности участия в осуществлении местного самоуправления иностранными гражданами. В соответствии с ч.2 ст.12 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» от 25.07.2002 № 115-ФЗ постоянно проживающие в РФ иностранцы имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. При этом должен быть соответствующий международный договор РФ, устанавливающий возможность участия иностран-

Ю.А. Хнаева: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 2.04.2002 № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 14. ст. 1374.

⁵⁴ Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. Дисс. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук // Воронеж: ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет», 2013. С. 78

⁵⁵ По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.03.2011 № 2-П // СЗ РФ. 2011. № 15. ст. 2190.

⁵⁶ См. подробнее: Горожанин В.А. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации. // Муниципальное право. 1998. № 4 С. 12 (2-15); См. также : Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М.: Вост. рубеж, 2000. С. 76. (с. 207)

цев, постоянно проживающих на территории муниципального образования, на тех же условиях, что и граждане РФ (п.10 ст.4 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). Мы считаем, что законодателем была четко определена ситуация применительно к императивным формам непосредственной демократии на местном уровне, однако неимперативные формы в этом контексте остались не урегулированы. Учитывая, что к наивысшим формам непосредственной демократии законодатель допускает, считаем разумным их допущение и к другим формам.

В-третьих, ФЗ от 06.10.2003 № 131 расширил перечень форм непосредственной демократии, некоторые неимперативные формы которой стали обязательными. Так, среди императивных форм выделилась процедура голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24). Существенно изменился и сход граждан, ранее существовавший как синоним собрания граждан - на сегодняшний день выделилось две отдельных процедуры: 1) сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 24), представляющий собой императивную форму непосредственной демократии на местном уровне и 2) собрание граждан (ст. 29) или осуществляющее его полномочия конференция граждан (собрание делегатов), предусмотренное ст. 30 - являющихся неимперативными формами.

Территориальное общественное самоуправление окончательно теряет статус императивной формы прямой демократии. Закон подчеркивает, что ТОС не обладает какими-либо властными полномочиями, а выполняет свои функции как, с одной стороны орган представления интересов населения, с правом вносить проекты муниципальных правовых актов, а с другой стороны, как орган осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории и иной деятельности по удовлетворению социально-бытовых потребностей гражд-

дан. При этом, ТОС имеет возможность получения финансирования со стороны местного бюджета (ст. 27).

Новинкой стали публичные слушания и общественные обсуждения (ст. 28 ФЗ от 06.10.2003 № 131), которые в ряде случаев являются обязательными из-за прямого указания закона, а также опрос. Следует подчеркнуть, что законодатель значительно углубил правовое регулирование как уже имевшихся, так и новых процедур: если ранее закон ограничивался лишь наименованием процедуры и нормой, отсылающей к законодательству субъектов и (или) актам местного самоуправления, то на сегодняшний день практически каждая процедура получила четко определенный круг субъектов, инициирующих процедуру и подробный порядок её осуществления. Число отсылочных норм значительно уменьшилось, как уменьшились и объемы предоставляемых в таких отсылках возможностей. Например, если ранее порядок народной правотворческой инициативы полностью отсылал к уставу муниципального образования, то теперь в ст. 26 появился, по существу, порядок проведения этой процедуры, который, в соответствии с абз. 3 ч. 1 ст. 26 Закона, может применяться, если нет порядка, предусмотренного в уставе. В качестве аналогичного примера можно привести регулирование ТОС – если ранее все, что касалось порядка организации и деятельности ТОС определялось уставом муниципального образования и законом субъекта РФ, то теперь в ст. 27 нового закона появилось полномасштабное регулирование этого явление – понятие, формы осуществления, порядок создания органов ТОС, их полномочия, полномочия собраний (конференций), создающих ТОС, требования уставу ТОС (вместе с положениями, запрещающим устанавливать дополнительные требования к нему). Это является позитивной тенденцией, так как в данном случае значительно уменьшается доля ситуаций, при которой отсутствие регулирования на местном уровне или уровне субъекта РФ может повлечь отсутствие реализации возможности участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Таким образом, при изучении конституционного, международно-правового и федерального регулирования можно сделать следующие выводы.

1) Как конституционное, так и международно-правовое регулирование напрямую не закрепляют возможность участия населения в осуществлении местного самоуправления, указывая на отдельные права, которые необходимы для ее реализации. 2) В свою очередь, федеральный уровень прошел существенную эволюцию - увеличилось число форм непосредственной демократии на местном уровне, как императивных, так и неимперативных, углубилось регулирование отдельных процедур - вместо абстрактных положений с высокой долей отсылок к законодательству субъектов РФ и муниципальным актам появились развернутые нормы-положения относительно субъектов, порядка осуществления процедур. Появилась и процедура, проведение которой является обязательной в ряде случаев установленных законом. На наш взгляд перечисленные изменения носят позитивный характер - роль участия граждан в осуществлении местного самоуправления значительно увеличилась. 3) Современное правовое регулирование в целом имеет недостаток с точки зрения отражения субъекта права на участие в местном самоуправлении, которым выступает население муниципально-образованного образования. Это понятие необходимо трактовать максимально широко, учитывая и иностранных граждан, постоянно проживающих на территории РФ и имеющих избирательные права.

1.2.3. Правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления на уровне субъектов Российской Федерации

Как нами уже было отмечено, правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления, как и все регулирование местного самоуправления, находится, исходя из п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в сфере совместного ведения РФ и её субъектов. Исследуя вопрос о правовом регулировании участия населения в осуществлении местного самоуправления на уровне субъектов РФ, особое внимание, на наш взгляд, следует уделить значительным отличиям старого и нового законодательства о местном самоуправлении в аспекте разграничения полномочий РФ и субъектов РФ, сравнивая федеральный закон 1995-го года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с законом 2003-го года. Это необходимо,

поскольку, как мы уже отмечали в предыдущем параграфе, федеральное правовое регулирование значительно изменилось.

В соответствии с ст. 5 ФЗ от 28.08.1995 № 154-ФЗ в аспекте участия населения в осуществлении местного самоуправления органам местного самоуправления предоставлялись полномочия принимать и изменять законы субъектов РФ о местном самоуправлении (п. 1), осуществлять защиту прав граждан на осуществление местного самоуправления (п. 8), регулировать особенности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных традиций (п. 13). Исходя из отдельных положений различных статей гл. 4 субъекты РФ посредством законов могли осуществлять правовое регулирование, являющееся основой для принятия соответствующих муниципальных правовых актов, в отношении порядка созыва и проведения собраний и сходов (ч. 2 ст. 24), порядка организации и осуществления ТОС (абз. 2 ч. 1 ст. 27).

Ничто не запрещало субъектам РФ осуществлять дополнительное к федеральному регулирование и в отношении иных форм осуществления населением местного самоуправления. Например, п. 2 ст. 76 Закона Омской области от 14 декабря 1995 г. № 37-ОЗ «О местном самоуправлении в Омской области» закреплялась возможность установления уставом муниципального образования право групп граждан, имеющих право на участие в местном самоуправлении, вносить запросы в органы местной власти, ответы на которые подлежали публичному обнародованию в местных СМИ⁵⁷. С другой стороны, как отмечает О.Ю. Гарькавченко подобное регулирование было скорее исключением, поскольку большая часть регионов чаще всего не создавало дополнительных гарантий для участия граждан в осуществлении непосредственной демократии на местном уровне⁵⁸. Однако следует отметить, что все-таки ФЗ от 28.08.1995 N 154-ФЗ отдавал ключевую роль в регулировании форм, порядка и гарантий непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения именно к уставам муниципальных образований (п. 3 ч. 1 ст. 8 Закона).

⁵⁷ О местном самоуправлении в Омской области: Закон Омской области от 14.12.1995 N 37-ОЗ (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁵⁸ Гарькавченко О.Ю. Организационно-правовые формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Дисс. на соиск. канд. юр. наук. М.: Российский университет дружбы народов, 2015. С. 71.

Новый ФЗ от 06.10.2003 № 131 значительно изменил подход к разграничению полномочий между федерацией и субъектами федерации. В абз. 1 и 2 ч.1 ст.6 Закона регулирование вопросов организации местного самоуправления, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления для субъектов РФ было значительно ограничено использованием формулировки «в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом (законами)». Таким образом, субъекты РФ лишились возможности осуществлять самостоятельное правовое регулирование, в том числе и в области форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Помимо этого, серьезный удар по возможностям правового регулирования субъектов РФ нанес новый подход законодателя к регулированию форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, который был отмечен нами в предыдущем параграфе. Из всех форм, представленных в главе 5-й закона, субъекту РФ позволено регулировать лишь опрос граждан (ч. 4 ст. 31), а также наименование должности старосты сельского населенного пункта (абз. ч. 3 ст. 27.1). Исходя из нового разграничения полномочий, имеются сильные сомнения, что субъекты РФ имеют право вводить какие-либо новые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и как-либо регулировать их.

Для исследования того, соответствует ли вышеуказанный тезис истине, проведем исследование действующего законодательства субъектов о местном самоуправлении. Среди законодательства субъектов РФ можно увидеть следующие подходы к регулированию участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- 1) Субъектами РФ дублируются федеральные нормы главы 5 ФЗ от 06.10.2003 № 131 путем введения главы с аналогичным названием и аналогичным содержанием в закон, посвященный общему регулированию местного самоуправления в субъекте РФ - такое видно в регулировании Республики Ады-

гея⁵⁹, Санкт-Петербурга⁶⁰, Республики Бурятия⁶¹, Республики Чувашия⁶², Краснодарского края⁶³, Республики Крым⁶⁴ и Севастополя⁶⁵.

2) Субъектами РФ в законе, посвященном общему регулированию местного самоуправления, перечисляются установленные в главе 5 ФЗ от 06.10.2003 № 131. Но при этом федеральные положения не дублируются, а после перечисления осуществляется регулирование в тех пределах, где они могут его осуществлять исходя из федерального закона – такое можно увидеть в регулировании Республики Башкортостан⁶⁶, Республики Татарстан⁶⁷, Магаданской области⁶⁸.

3) Субъектами РФ не осуществляется регулирования на уровне закона об общем регулировании местного самоуправления (такой закон у субъектов РФ мог и быть, но утратил силу в связи с появлением ФЗ от 06.10.2003 № 131), но осуществляется регулирование специальным законом применительно, например, к опросу граждан – такое регулирование применяется, например, в Республике Хакасия⁶⁹, Забайкальском крае⁷⁰, Камчатском крае⁷¹, Пермском крае⁷²,

⁵⁹ См. Гл. 5, О местном самоуправлении: Закон Республики Адыгея от 31.03.2005 № 294 // СПС «Консультант-Плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁰ См. Гл. 5, Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶¹ См. Гл. 3, Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия: Закон Республики Бурятия от 07.12.2004 № 896-III // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶² См. Гл. 3, Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике: Закон ЧР от 18.10.2004 № 19 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶³ См. гл. 5, О местном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 07.06.2004 № 717-КЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁴ См. Гл. 5, Об основах местного самоуправления в Республике Крым: Закон Республики Крым от 21.08.2014 № 54-ЗРК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁵ См. гл. 4, О местном самоуправлении в городе Севастополе: Закон города Севастополя от 30.12.2014 № 102-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁶ См. ст. 11, О местном самоуправлении в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 18.03.2005 № 162-з // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁷ См. ст. 20, О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон РТ от 28.07.2004 N 45-ЗРТ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁸ См. ст. 7 и ст. 9.1, Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Магаданской области: Закон Магаданской области от 24.04.2015 N 1890-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁹ О порядке назначения и проведения опроса граждан в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 06.11.2015 № 96-ЗРХ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷⁰ О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 28.12.2015 № 1278-ЗЗК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷¹ О назначении и проведении опроса граждан в муниципальных образованиях в Камчатском крае: Закон Камчатского края от 28.12.2015 № 744 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷² О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Пермского края: Закон Пермского края от 21.12.2015 № 584-ПК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

Воронежской области⁷³, Иркутской области⁷⁴, Калужской области⁷⁵ и др. В целом, наиболее популярный вариант правового регулирования.

4) Субъектами РФ осуществляется регулирование опроса граждан и статуса старост сельских населенных пунктов в общем законе, посвященном регулированию отдельных вопросов местного самоуправления – такое регулирование можно увидеть, например, в Вологодской области⁷⁶, Калининградской области⁷⁷, Ростовской области⁷⁸, Ульяновской области⁷⁹, Тюменской области⁸⁰. Ямало-Ненецком автономном округе⁸¹.

5) Субъектами РФ не осуществляется регулирования участия населения в осуществлении местного самоуправления вообще, такое можно увидеть, например, в Красноярском крае, Волгоградской области.

Отдельно, на наш взгляд, следует выделить Закон г. Москвы от 06.11.2002 N 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». Настоящий закон по наименованию главы, посвященной участию населения в осуществлении местного самоуправления, дублирует наименование гл. 4 ФЗ от 28.08.1995 № 154-ФЗ - формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления, и в нем дублируются не все, а лишь часть таковых форм – правотворческая инициатива, обращения граждан, ТОС и опрос

⁷³ О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Воронежской области: Закон Воронежской области от 25.11.2016 № 148-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷⁴ Об основах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Иркутской области: Закон Иркутской области от 02.03.2016 № 7-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷⁵ О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Калужской области: Закон Калужской области от 23.06.2017 № 221-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷⁶ См. ст. 4(1), О некоторых вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления на территории Вологодской области: Закон Вологодской области от 10.12.2014 № 3529-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷⁷ См. ст. 5-6, О правовом регулировании вопросов организации местного самоуправления на территории Калининградской области: Закон Калининградской области от 07.03.2006 № 730 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷⁸ См ч. 5 ст. 4, О местном самоуправлении в Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 28.12.2005 № 436-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁷⁹ О правовом регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 07.07.2014 № 100-ЗО // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁸⁰ См. ст. 5.1, О местном самоуправлении в Тюменской области: Закон Тюменской области от 29.12.2005 № 444 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

⁸¹ См. ст. 5.1, О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон ЯНАО от 27.10.2014 № 76-ЗАО // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

граждан (ст. 21.1), но самостоятельное регулирование имеет только опрос граждан.

Учитывая высказанный нами тезис о том, что субъекты РФ не будут вводить каких-либо новых форм участия в осуществлении местного самоуправления, мы должны признать, что мы нашли несколько таких форм. В г. Москве и в Калужской области присутствует такая форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, как консультативный опрос, который может осуществляться органами местного самоуправления⁸². Однако, на наш взгляд, законодателями поставлены весьма туманные различия между опросом граждан и консультативным опросом. Для примера сравним формулировки ст. 31 ФЗ от 06.10.2003 № 131, регламентирующую опрос граждан, и положений Закона Калужской области от 24.05.1999 N 18-ОЗ «О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области». Исходя из федерального законодательства, опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Исходя из положений ст. 1 и 7 Закона Калужской области, консультативный опрос проводится с целью выявления мнения жителей по любому вопросу, непосредственно затрагивающему интересы граждан по месту их жительства, относящемуся к ведению органов местного самоуправления, вопросам объединения преобразования, упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований, изменения административно-территориальных границ, по важным вопросам государственной и общественной жизни, законопроекты и иные нормативные правовые акты, а также другие вопросы, которые требуют учета интересов населения. Однако при этом закон Калужской области делает оговорку, что положения закона не

⁸² О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области: Закон Калужской области от 24.05.1999 N 18-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>; ст. 62, Устав города Москвы: закон г. Москвы от 28.06.1995 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>;

О консультативном опросе граждан в районе города Москвы: Закон г. Москвы от 25.06.1997 N 21 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

применяются к случаям проведения опроса с целью выявления мнения жителей по вопросам местного значения, а также для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Исходя из всего вышеуказанного, видится парадокс – консультативный опрос проводится с целью выявления мнения по любому вопросу, относящемуся к ведению органов местного самоуправления – но при этом не может проводиться для выявления мнения жителей по вопросам местного значения. В то же время для города Москвы ситуация все же более ясная, ведь исходя из ст. 5 Закона г. Москвы от 25.06.1997 N 21 «О консультативном опросе граждан в районе города Москвы» такой опрос организуется главой районной управы, то есть проводится не органами местного самоуправления, а органами государственной власти, тем самым, не может быть отнесен к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления. Но закон Калужской области в ст. 1 прямо называет консультативный опрос формой участия населения в осуществлении местного самоуправления! На наш взгляд, учитывая все вышеуказанные проблемы, такая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, ввиду того, что в федеральном законе уже присутствует «опрос граждан», субъектам РФ в таком качестве не нужна, и большинство субъектов РФ совершенно справедливо её не предусматривают.

Помимо этого, еще одну новую, по сравнению с федеральным законодательством, форму участия населения можно встретить в законодательстве Магаданской области. Частью 2 ст. 7 Закона Магаданской области от 24.04.2015 № 1890-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Магаданской области» предусмотрено, что для осуществления иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления на части территории муниципального образования в целях реализации решений, принятых органами местного самоуправления по вопросам местного значения, может избираться общественный совет. К сожалению, последующими положениями закона весьма скудно, на наш взгляд, раскрывается, что это за совет и как

именно он может использоваться населением – закон определяет лишь, что таковой совет осуществляет деятельность на определенной территории муниципального образования, а все, что касается его деятельности, по существу, отведено регулированию на местном уровне⁸³. Между тем, исследуя регулирование на местном уровне, например, Положение об организации деятельности общественных советов на территории муниципального образования «Город Магадан», можно увидеть множество сходств в характеристиках этого органа с органами ТОС, например, 1) территориальный принцип деятельности (см. п. 2.1 Положения - осуществляет свою деятельность в пределах следующих территорий проживания граждан (границ): подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, иные территории проживания граждан), 2) Цели и задачи связаны с объединением жителей, представительством их интересов, содействие социально-экономическому и культурному развитию территории (подробнее см. п. 3.1 и 3.2), 3) Полномочия связаны с представлением интересов населения, а также хозяйственной деятельностью по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельностью, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан (п. 5.1.1 и 5.1.3 Положения), 4) Имеют право вносить в органы местного самоуправления проекты правовых актов, обращаться туда с запросами (п. 5.1.4, 5.1.6 Положения). Но при этом, общественный совет, в отличие от ТОС, не может получить прав юридического лица (п. 1.4 Положения)⁸⁴, а также в положении ничего не указано о финансовой поддержке такого органа со стороны органов местного самоуправления, исходя из чего становится непонятно, а как он вообще будет осуществлять какую-либо хозяйственную деятельность. Исходя из всего этого, можно сделать вывод, что общественный совет это некое квази-территориальное общественное самоуправление, которое имеет практически все признаки такового, но при этом лишено всех предусмот-

⁸³ Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Магаданской области: Закон Магаданской области от 24.04.2015 № 1890-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

⁸⁴ Положение об организации деятельности общественных советов на территории муниципального образования «Город Магадан», утв. Решением Магаданской городской Думы от 20.09.2016 № 55-Д // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

ренных федеральным законом гарантий. Очевидно, что такое воплощение иных форм участия в осуществлении местного самоуправления не может считаться правильным и таких правовых институтов у субъектов РФ быть не должно.

Таким образом, поводя итоги по правовому регулированию участия населения в осуществлении местного самоуправления на уровне субъектов, можно увидеть, оно сведено к минимуму. Субъектам РФ фактически оставлена возможность урегулировать лишь две формы участия населения – опрос граждан и наименование старосты сельского населенного пункта. Тем не менее, даже при всей скудности возможностей, предлагаемых федеральным законодательством, правовое регулирование местного самоуправления, в том числе в аспекте исследуемой темы, достаточно отличается в зависимости от субъекта РФ – нами было выделено целых пять вариантов такового. При этом, отвечая на вопрос о возможности введения субъектами РФ новых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, мы вынуждены признать, что на данный момент это невозможно. Изучив несколько редких примеров, мы увидели процедуры, которые идентичны уже существующим в федеральном законодательстве, и то, что предлагают субъекты РФ – это, по большей части, урезанные, лишённые многих гарантий версии процедур из федерального законодательства.

1.2.4. Правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления на уровне муниципальных образований.

Способность создавать нормы права, осуществляя правотворческую деятельность, многими исследователями определялась, как один из ключевых показателей самостоятельности местного самоуправления⁸⁵. Самостоятельность местного самоуправления гарантируется Конституцией РФ, которая определяет её как возможность самостоятельного решения вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130). Европейская хартия местного самоуправления указывает, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают пол-

⁸⁵ Меркулов П. А., Смирнова Ю. М. Конституционно-правовая природа правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Управленческое консультирование. 2015. № 4. С. 36.

ной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу (ч. 2 ст. 4 Хартии) предоставляемые им полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными (ч. 4 ст. 4 Хартии)⁸⁶. Возможность и необходимость существования правового регулирования на местном уровне подтверждается и тем, что Конституция РФ, определяя совместную сферу ведения РФ и субъектов РФ, указывает, что в их ведении находятся лишь общие принципы организации местного самоуправления, что, как отмечается исследователями, указывает на наличие децентрализации правового регулирования⁸⁷.

Идея о том, что именно на органах местного самоуправления должна лежать, исходя из их статуса и близости к населению, основная роль по регулированию отношений в сфере императивной и неимперативной демократии, прослеживается еще в первом законодательном акте, посвященном местному самоуправлению. В соответствии с ст. 5 Закона РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» районные, городские, поселковые и сельские Советы принимали положение (устав) о местном самоуправлении на подведомственной территории, и в этом положении должны были быть конкретизированы вопросы, в том числе и территориального общественного самоуправления. Исходя из положений гл. 10 вышеуказанного закона органами местного самоуправления определялись территории действия ТОС (ч. 2 ст. 80), порядок, нормы представительства и сроки проведения выборов в органы ТОС (ч. 2 ст. 82), а также регулировались вопросы передачи ТОС полномочий и определения сфер совместного ведения (ч. 1 и 2 ст. 83).

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» значительно расширил возможности органов местного самоуправления в области регулирования участия населения в осуществлении местного самоуправления, прямо обозначив в п. 3 ч. 1 ст. 8, что уставом муниципального образования могут определяться формы, порядок

⁸⁶ Европейская хартия местного самоуправления, совершено в Страсбурге 15.10.1985 // СЗ РФ. 1998. № 36. ст. 4466.

⁸⁷ Осканова Ж.И. Правовое регулирование непосредственной демократии на муниципальном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 27. [Электронный ресурс] URL: http://ejournal.spa.msu.ru/vestnik/item/27_2011oskanova.htm

и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. К уставу муниципального образования также отсылали положения о собраниях граждан (ст. 24), народной правотворческой инициативе (ст. 25), территориальном общественном самоуправлении (ст. 27). Между тем, как отмечает О.Ю. Гарькавченко, отсылка именно к уставу муниципального образования создала проблему объективно отсутствующей возможности детально урегулировать все процедуры непосредственной демократии и создала значительные трудности с внесением изменений и уточняющих положений. Исследователь отметил, что некоторые муниципальные образования, однако, решали эту проблему путем формулирования в уставе отсылочных норм к положениям о формах прямой демократии⁸⁸.

ФЗ от 06.10.2003 № 131 решил вышеуказанную проблему с слишком детальным определением акта, в котором должно было осуществляться соответствующее правовое регулирование. Теперь законодатель, ссылаясь на возможность муниципального правового регулирования, использует формулировку «нормативный акт представительного органа местного самоуправления» (ч. 1 ст. 26), либо формулировку «устав или нормативный акт представительного органа...» (ч. 11 ст. 27, ч. 4 и 5 ст. 28, ч. 2 ст. 30, ч. 4 ст. 31). Между тем, для регулирования порядка проведения собраний граждан по их инициативе закон указывает использовать только устав муниципального образования (абз. 3 ч. 2 ст. 29), однако в той же статье определяет, что порядок назначения и проведения собраний может устанавливаться как уставом, так и нормативными правовыми актами органа муниципального образования. На наш взгляд, подобную неточность законодателю необходимо устранить, внося уточнение, дополнив абз. 3 ч. 2 ст. 29 положением «или нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления».

Из анализа закона следует, что в целом законодатель дал широкие полномочия органам местного самоуправления. Так, они вправе практически полно-

⁸⁸Гарькавченко О.Ю. Организационно-правовые формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Дисс. на соиск. канд. юр. наук. М.: Российский университет дружбы народов, 2015. С. 73-74.

стью самостоятельно урегулировать порядок реализации правотворческой инициативы граждан и только при отсутствии такого регулирования законодатель предлагает использовать федеральный закон (абз. 3 ч. 1 ст. 26). Законодатель также определяет право представительного органа местного самоуправления регулировать процессуальную сторону практически всех форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, однако берет на себя регулирование её материальной стороны – прав, обязанностей или полномочий лиц-участников процедуры, предмета процедуры. Где-то законодатель напрямую запрещает муниципалитету осуществлять правовое регулирование, например, запрещая устанавливать какие-либо требования к уставу ТОС (ч. 10 ст. 27), либо детально определяет содержание муниципальных правовых актов, посвященных процедуре, что можно увидеть в случае опроса граждан, где законодатель устанавливает требования к нормативному правовому акту представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан.

Вышеуказанное несет за собой как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны, отмечается, что отсутствие правового регулирования на федеральном уровне может привести к проблемам для реализации соответствующей формы участия населения в осуществлении местного самоуправления – вследствие того, что на местном уровне процедура также не будет урегулирована. Несмотря на провозглашенную идею о том, что для реализации конституционно значимых прав отсутствие процедуры препятствием быть не должно, в реальности именно таковым препятствием оно чаще всего и является. С другой стороны, несмотря на заверения некоторых авторов о том, что местное самоуправление нуждается в достаточно сильной опеке со стороны государства⁸⁹, другими авторами отмечается, что слишком большая активность федерального законодателя может привести к тому, что местное самоуправление

⁸⁹ Трофимов М.С. Теоретические вопросы закрепления обязательного характера мнения населения на уровне местного самоуправления // Общество и право. 2012. № 4. С. С. 79.

перестанет быть самоуправлением и станет местным государственным управлением⁹⁰.

На наш взгляд, в таком вопросе следует избегать крайностей и использовать идею, которую уже начал реализовывать законодатель применительно к народной правотворческой инициативе – предложить муниципальным образованиям определенную модель правового регулирования, но не делать её ультимативно императивной, а дать им возможность самостоятельного регулирования процедуры с тем, чтобы, однако, такое регулирование не посягало на основы самого права. При этом указанное выше, в первую очередь, касается регулирования процессуальной стороны той или иной формы участия населения – в аспекте материального права законодатель, на наш взгляд, может осуществлять и более детальное правовое регулирование.

Что касается регулирования субъектов РФ, как было сказано ранее, им предоставлена возможность регулирования лишь двух форм участия населения в осуществлении местного самоуправления – опроса граждан и вопросов статуса старосты сельского населенного пункта. На примере опроса граждан можно выделить три основных варианта правового регулирования:

1) Субъектами РФ принимается специальный закон по регулированию опроса граждан. Такой закон обычно содержит положение о возможности регулирования муниципальным образованием порядка назначения и проведения опроса, но оставляет для этого весьма мало места, поскольку сам достаточно детально регулирует всю процедуру. Например, в законе республики Хакасия от 06.11.2015 № 96-ЗРХ «О порядке назначения и проведения опроса граждан в Республике Хакасия» несмотря на наличие положения о том, что муниципальное образование может регулировать назначение и проведение опроса (ч. 2 ст. 1), оба этих элемента процедуры подробно урегулированы положениями статьи 4 и 5 указанного закона⁹¹.

⁹⁰ Ордина О.Н. Правовое регулирование организации публичной администрации в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 44-48.

⁹¹ О порядке назначения и проведения опроса граждан в Республике Хакасия: закон республики Хакасия от 06.11.2015 № 96-ЗРХ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

2) Субъектами РФ в рамках общих законов по регулированию местного самоуправления определяется правовое регулирование. Например, в Законе Республики Бурятия от 07.12.2004 № 896-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» регулированию опроса граждан посвящена статья 19.1, где законодателем, помимо дублирования положений федерального законодательства, определены основные элементы процедуры относительно опроса граждан, который проводится по инициативе органов государственной власти республики⁹².

3) Субъектами РФ в рамках общих законов по регулированию местного самоуправления все регулирование опроса отдается на уровень муниципального правового регулирования, как это, например, указано в ст. 5.1 Закона РТ от 28.07.2004 N 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан»⁹³. В целом, аналогичными этой ситуации можно воспринимать ситуации, когда субъект РФ вообще не регулирует данную процедуру, как например, в Красноярском крае.

Подобно этому осуществляется и регулирование в отношении старост сельских поселений, однако, следует отметить, что число отдельных специальных законов о регулировании статуса сельских старост гораздо меньше, чем таковых в отношении опроса граждан⁹⁴, как и в целом какого-либо правового регулирования, что, скорее всего, является следствием новизны этого правового института.

Муниципальное правовое регулирование отличается достаточным разнообразием попыток отражения форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Тем не менее, основы регулирования данного института находят свое место именно в уставе муниципального образования, где для них обычно выделяется отдельная глава или раздел, по наименованию обычно со-

⁹² Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия: Закон Республики Бурятия от 07.12.2004 № 896-III // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

⁹³ О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон РТ от 28.07.2004 № 45-ЗРТ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

⁹⁴ Например, О старостах сельских населенных пунктов в Республике Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 10.07.2019 № 122-з // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

ответствующий наименованию из федерального закона, однако иногда встречаются особенные варианты, например, «Формы, порядок и гарантии непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления»⁹⁵, «Участие населения в осуществлении местного самоуправления. гарантии прав граждан на местное самоуправление»⁹⁶, «Участие населения в осуществлении местного самоуправления»⁹⁷, «Непосредственное осуществление самоуправления городским сообществом»⁹⁸. Как можно увидеть из вышеуказанных наименований, далеко не все они точно отражают действительность, поскольку в главах, озаглавленных как «участие населения» все также присутствуют не только неимперативные, но и императивные формы непосредственной демократии без какого-либо разделения. Некоторые муниципальные образования выделяют для определенных форм участия населения отдельные главы в уставе, так, в уставах некоторых муниципальных образованиях присутствуют главы, посвященные территориальному общественному самоуправлению⁹⁹, городскому референдуму¹⁰⁰. С другой стороны, некоторые муниципальные образования отражают в своих уставах далеко не все формы участия населения, например, в уставах Шарыповского района Красноярского края¹⁰¹, Баксанского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики¹⁰² отсутствуют отдельные статьи, посвященные ТОС.

⁹⁵ Формулировка, отсылающая еще к предыдущему ФЗ о местном самоуправлении, раздел 3, Устав города Иркутска, принят решением ГД г. Иркутска от 20.05.2004 № 003-20-430537/4 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

⁹⁶ Глава 5, Устав Ачинского района Красноярского края, принят Ачинским районным референдумом 08.12.1996 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

⁹⁷ Глава 4, Устав муниципального образования город Норильск, утв. Решением Норильского городского Совета Красноярского края 24.02.2000 № 386 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

⁹⁸ Глава V, Устав города Ростова-на-Дону, принят решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 09.04.1996 № 211 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

⁹⁹ Гл. 3, Устав Ирбейского сельсовета Ирбейского района Красноярского края, принят Решением Ирбейского сельского Совета депутатов Ирбейского района Красноярского края от 29.05.2002 № 6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰⁰ Гл. 9, Устав городского округа город Минусинск Красноярского края, утв. Решением Минусинской городской Думы Красноярского края от 11.09.2000 № 20-4р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰¹ Устав Шарыповского района Красноярского края, принят жителями Шарыповского района на районном референдуме 08.12.1996 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰² Устав Баксанского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики, принят Решением Совета местного самоуправления Баксанского муниципального района от 10.11.2015 N 37-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

Касаясь возможных новых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, не присутствующих в федеральном законодательстве, можно отметить, что некоторые муниципальные образования определили в качестве таковой правотворческую инициативу прокурора¹⁰³, что, на наш взгляд, является достаточно грубой ошибкой со стороны муниципальных правотворцев, поскольку прокурор хоть и может являться субъектом правотворческой инициативы, но точно не выражает собой все население при осуществлении такого полномочия и поэтому такая процедура не может быть отнесена к формам непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Также в качестве новых форм в различных уставах муниципальных образований можно увидеть такие, как «участие граждан в выполнении социально значимых для городского округа работ» и «право жителей городского округа присутствовать на открытых сессиях Совета депутатов города»¹⁰⁴, «работа собраний граждан по месту жительства» и «митинги, собрания, демонстрации, шествия и пикетирование на территории города»¹⁰⁵. Однако в основном уставы муниципальных образований ограничиваются перечислением лишь форм, установленных федеральным законодательством, а вышеуказанное новаторство представляет собой скорее исключение из общего правила.

Помимо уставов муниципальных образований, в регулировании форм участия населения в осуществлении местного самоуправления существенная роль принадлежит нормативным актам представительных органов местного самоуправления, благодаря тому, что федеральный законодатель все же напрямую дал им такую возможность. Муниципалитет полностью свободен в выборе того, урегулировать ли ту или иную форму участия населения уставом или иным правовым актом. В основном, муниципальные образования, указав общие положения о формах участия населения в осуществлении местного самоуправ-

¹⁰³ Такое есть, например, в уставах Ачинского района Красноярского края, Ирбейского сельсовета Красноярского края, Зольского муниципального района и Баксанского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики

¹⁰⁴ Ст. 26 и 27, Устав города Искитима Новосибирской области, принят решением Совета депутатов г. Искитима от 26.12.2012 № 170 СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰⁵ Ст. 32, Устав города Ростова-на-Дону, принят решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 09.04.1996 № 211 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

ления, все же переходят в дальнейшем к их детальному регулированию, принимая в основном положения, например, о порядке проведения публичных слушаний¹⁰⁶, порядке проведения опроса граждан¹⁰⁷, территориальном общественном самоуправлении¹⁰⁸, порядке реализации правотворческой инициативы граждан¹⁰⁹, о старостах сельских населенных пунктов¹¹⁰ и т.п.

Таким образом, на данный момент муниципальному уровню правового регулирования местного самоуправления уделена ключевая роль благодаря действующему федеральному законодательству. Муниципалитеты были освобождены от регулирующего воздействия субъектов РФ по большей части форм участия населения, за исключением старост сельских поселений и опроса граждан, и в рамках регулирования муниципалитетов единственным ограничением служит федеральный закон. На основе всего этого можно видеть наличие разнообразного правового регулирования, хотя следует отметить, что достаточно серьезные новаторские шаги, вроде выделения новых форм участия населения, повсеместным явлением не являются.

¹⁰⁶ Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний в городе Красноярске: Решение Красноярского городского Совета депутатов от 25.02.2009 № 5-72 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰⁷ Об утверждении Положения «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 14.02.2006 № 10/19 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰⁸ О территориальном общественном самоуправлении в городе Грозном: Решение Грозненской городской Думы от 25.03.2019 № 13 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰⁹ Об утверждении положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Серебрянское сельское поселение»: Решение Совета депутатов Серебрянского сельского поселения от 05.06.2019 г. № 165 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

¹¹⁰ Об утверждении Положения о старостах населенных пунктов Успенского сельского поселения: Решение Совета депутатов Успенского сельского поселения от 22.03.2019г. № 188 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

Глава 2. Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления

2.1. Правотворческая инициатива граждан

Первой и наиболее важной стадией муниципального нормотворческого процесса является стадия внесения субъектом инициативы проекта нормативно-правового акта в органы публичной власти, в чьей компетенции находится их принятие. Муниципальное правотворчество не является процессом, закрытым от предложений населения. Так, в соответствии со статьей 46 ФЗ от 06.10.2003 № 131, кроме депутатов представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, иных выборных органов местного самоуправления, главы местной администрации - субъектами правотворческой инициативы являются органы ГОС и инициативные группы граждан. Этот список может быть расширен уставом муниципального образования.

Правотворческая инициатива граждан вытекает из совокупности прав - права на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ) и права на управление делами государства (ст. 32 Конституции РФ)¹¹¹. Как указывал В.В. Грибб в содержание права на обращение, помимо базовой возможности апеллировать к власти существует специальная политическая составляющая - возможность населения участвовать в делах государства (граждане вправе направить в публичные органы обращение по особенному предмету, например, по отмене или введению отдельных законов)¹¹² Однако, хотя правотворческая инициатива и вытекает из права на обращение граждан, указанные институты не являются равнозначными. Это подтверждается судебной практикой: в случае обращения лица в органы местного самоуправления (например в рамках градостроительного законодательства), если при этом не соблюден порядок обращения с инициативой, предусмотренной

¹¹¹ Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 2. С. 30.

¹¹² Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 12. С. 9.

местным законодательством (инициативный порядок), обращение рассматривается на основании положений соответствующих федеральных законов¹¹³.

Важность института правотворческой инициативы заключается в том, что она позволяет выявить реальные общественные потребности в правовом регулировании тех или иных отношений, учитывать интересы групп граждан, стимулировать правовую активность населения¹¹⁴. Учитывая, что именно население муниципального образования наиболее четко ощущает потребность в правовом регулировании того или иного общественного отношения, то правотворческая инициатива граждан могла бы стать наиболее эффективной из всех форм участия населения в осуществлении местного самоуправления¹¹⁵.

Первоначально, право жителей муниципального образования на внесение правотворческой инициативы было закреплено в статье 25 ФЗ от 28.08.1995 № 154-ФЗ. Законодатель лаконично указал, что население имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного населения, в соответствии с уставом муниципального образования. А проекты, внесенные в порядке подобной инициативы, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официально опубликованию (обнародованию). Следует отметить, что рассматриваемая статья имела наименование - «народная правотворческая инициатива». Как справедливо отмечается в литературе, наименование процедуры в действующем законе является более удачным, так как субъектом инициативы в данном случае выступает не «народ», а население¹¹⁶. Как отмечалось в первой главе настоящей работы, термин «население» необходимо в данном случае толковать расширительно, включая в него, в том числе, иностранных граждан обладаю-

¹¹³ См. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2015 № 17АП-5939/2015-ГК по делу № А60-50966/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.10.2018 № 18АП-12372/2018 по делу № А34-180/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹¹⁴ ¹¹⁴ Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 12. С. 9.

¹¹⁵ Бычкова Е.И. Население как важнейший субъект муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 8. С. 42.

¹¹⁶ Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3. С. 29.

щих избирательными правами на территории РФ. Таким образом, считаем целесообразным изменить наименование статьи 26 ФЗ от 02.05.2006 года № 59-ФЗ на «правотворческая инициатива населения».

Правотворческая инициатива на муниципальном уровне регламентирована действующим законодательством в ст. 26 ФЗ от 06.10.2003 № 131. Указанная статья не дает понятия рассматриваемого института, указывая, во-первых, на субъектов РФ, которые могут выступить с инициативой; во-вторых, ряд правовых гарантий рассмотрения проекта нормативного акта внесенных в порядке реализации правотворческой инициативы.

Этимологически, под инициативой (лат. *initium* — начало) исходя из Толкового словаря Ожегова понимается: .1) почин, внутреннее побуждение к новым формам деятельности, предприимчивость. 2) руководящая роль в каких-нибудь действиях; 3) предложение, выдвинутое для обсуждения¹¹⁷. С.А. Авакьян, в государственно-правовом терминологическом словаре, определяет гражданскую инициативу как «форму коллективного волеизъявления граждан, посредством которой мнение определенной группы доводится до компетентного государственного органа или органа местного самоуправления и требует его реагирования»¹¹⁸.

В научной литературе подчеркивается, что инициативный процесс - это всегда процесс творчества. Это активная деятельность, инициатор которой оценивает свои поступки социально значимым критериям, находится в постоянном поиске новых задач, проблем, способов действия¹¹⁹.

Различные авторы интерпретируют понятие правотворческой инициативы граждан по-разному - в качестве субъективного права населения, стадии правотворческого процесса или формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Так, Н.В. Винник указывает, что это право вносить на рассмотрение органов местного самоуправления и должностных лиц местного

¹¹⁷ Словарь Ожегова. Толковый словарь русского языка. [Электронный ресурс] URL: <http://www.ozhegov.com/words/20917.shtml>

¹¹⁸ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 239.

¹¹⁹ Затонский В.А. Правовая инициатива - мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 15.

самоуправления городского поселения проекты муниципальных актов по вопросам местного значения¹²⁰. С.Г. Соловьев и Е.И. Бычкова предлагают разграничивать правотворческую инициативу как стадию правотворческого процесса и как форму участия граждан в осуществлении местного самоуправления, определяя правотворческую инициативу граждан, как стадию правотворческого процесса, - право инициативной группы граждан на постановку вопроса о разработке и издании правового акта и внесении данного вопроса рассмотрение в представительный орган местного самоуправления (в данном случае народ принимает опосредованное участие в правотворчестве и не разрабатывает самостоятельно проект правового акта). А правотворческая инициатива, как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления - предусмотренная законодательством на местном уровне власти и являющаяся разновидностью народовластия на местах, реализуемая внесением проекта правового акта инициативной группой граждан, численность которых определяется муниципальным образованием. Подчеркивается, что это две разных по своему значению формы правотворческой инициативы, хотя они имеют и сходства - то, что решение по принятию правового акта и его обнародованию лежит на уполномоченных органах публичной власти¹²¹. Подобную точку зрения высказывает и А.Р. Галоян¹²².

Рассматривая вопрос правотворческой инициативы в свете принципа гласности Д.С. Михеев указывает, что она есть активные действия, направленные на урегулирование правовой неопределенности в какой-то сфере местной жизни¹²³.

Исчерпывающее определение изучаемого института дает Л.Ю. Свистунова, определяя муниципальную правотворческую инициативу как форму участия

¹²⁰ Винник Н.В. Правотворческая инициатива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 10. С. 43.

¹²¹ Соловьев С.Г. Концепция совершенствования модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 3. С. 63.

¹²² Галоян А.Р. Законодательство субъектов Российской Федерации о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 3. С. 37.

¹²³ Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. N 7. С. 19.

физических лиц в осуществлении местного самоуправления, обладающих избирательным правом и проживающих на территории муниципального образования, направленную на принятие муниципального правового акта по вопросам местного значения и иным вопросам, затрагивающим интересы и права населения, при обязательном участии инициативной группы в процессе рассмотрения; институт гражданского общества, механизм непосредственного народовластия, направленный на принятие нормативного правового акта при обязательном участии и инициативной группы в процессе рассмотрения¹²⁴.

В соответствии с абз.1 ч.1 ст.26 ФЗ от 06.10.2003 № 131 с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом. Ее минимальная численность устанавливается актом представительного органа муниципального образования, с учетом максимального предела, установленного федеральным законодателем - не более 3 процентов от числа жителей муниципалитета, обладающих избирательным правом (абз.2 ч.1 ст.26). Исходя из анализа муниципальных правовых актов численность инициативной группы может устанавливаться в абсолютных числах или в процентном соотношении¹²⁵. Например, в небольших сельских поселениях размер инициативной группы установлен по аналогии с федеральным законодательством в 3 процента¹²⁶. Некоторые муниципалитеты устанавливают порог в 2 процента от жителей обладающих избирательным правом¹²⁷.

Следует подчеркнуть, что установление минимального числа участников инициативной группы в процентном соотношении имеет свои недостатки. Так,

¹²⁴ Свистунова Л.Ю. Правотворческая инициатива граждан как форма взаимодействия органов местного самоуправления и институт гражданского общества // Ленинградский юридический журнал. 2017. N 3. С. 70-76 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

¹²⁵ Винник Н.В. Правотворческая инициатива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 10. С. 44.

¹²⁶ См. П. 2.1. Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании Раздольевское сельское поселение муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области, утв. Решением Совета депутатов от 23 мая 2019 года № 165 // Официальный сайт муниципального образования Раздольевское сельское поселение [Электронный ресурс] URL: <http://раздольевское.рф/?p=4448> + Ст. 16 «Устав Ирбейского сельсовета Ирбейского района Красноярского края, принят Решением Ирбейского сельского Совета депутатов Ирбейского района Красноярского края 29.05.2002 № 6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹²⁷ Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Серебрянское сельское поселение», утв. решением от 05.06.2019 г. № 165 // Официальный сайт муниципального образования Серебрянское сельское поселение [Электронный ресурс] URL: <http://серебрянское.рф/?p=4988>

А.Е. Помазанский указывает, что это «может привести к полному отказу населения от использования такой важной формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, что особенно актуально для крупных по численности населения городских округов»¹²⁸. Действительно, в муниципалитетах с большим количеством населения, которое обладает избирательными правами, собрать достаточную группу граждан может быть достаточно проблематично. Однако подобная проблема может существовать и при применении абсолютных величин. Так, численность инициативной группы в г. Краснодаре должна составлять не менее 3 тысяч человек¹²⁹, что, на наш взгляд, делает правотворческую инициативу практически нереализуемой.

С обоснованной критикой абз. 2 ч. 1 ст. 26 выступает В.Л. Лютцер, указывая, что указанные в законе 3 процента - фактически не могут быть реализованы на практике, так как в среднем российском городе размер инициативной группы превышал бы тысячу (две, три тысячи) человек, что «не может выступать в качестве сколько-нибудь эффективного организационно-правового подразделения. То, что указано в статье как инициативная группа подразумевает под собой количество подписей жителей в поддержку правотворческой инициативы»¹³⁰. Кроме того вопросы вызывают и другие формулировки - «словесная конструкция «минимум не может превышать...», пожалуй, несет в себе смысла еще меньше, чем фразы «наиболее маленький» или «менее большой»¹³¹

Не редкостью является применение абсолютных чисел - например, в соответствии с п. 3.6. Положения о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании Пуровского район Ямало-Ненецкого Автономного Округа минимальная численность инициативной группы составляет 300 человек, при том, должен быть образован оргкомитет, численность которого не менее 10

¹²⁸ Помазанский А.Е. Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 45.

¹²⁹ Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании город Краснодар, утв. решением городской Думы Краснодара от 23.10.2007 № 31 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹³⁰ Лютцер В.Л. Дефекты законодательства о местном самоуправлении и возникающие отсюда сложности правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 49.

¹³¹ Там же. С. 50.

человек¹³². Логично, что в более населенных муниципальных образованиях цифры выше - 1000 человек в городском округе Тюмень¹³³. Примечательно, что в г. Красноярске число инициативной группы - не менее 5 человек, при этом, эта группа должна собрать в поддержку выдвинутой правотворческой инициативы не менее 500 граждан, проживающих на территории города и обладающих избирательным правом¹³⁴. Похожая система действует в г. Новосибирске - группа должна составлять не менее 25 человек, при этом решение о создании инициативной группы должно быть принято на собрании граждан составом не менее 300 человек. Рассматривая указанные примеры, следует согласиться с приведенным выше мнением В.Л. Лютцера о численности инициативных групп.

Как отмечает Н.А. Антонова анализ муниципальных правовых актов регламентирующих институт правотворческой инициативы показывает, что положение федерального закона о максимально возможной численности инициативной группы интерпретируется в них по-разному - в связи с тем, что некоторые муниципальные образования существенно различаются по численности населения можно выделить два способа закрепления механизма правотворческой инициативы: 1) граждане создают инициативную группу и эта группа может обратиться с проектом правового акта в орган местного самоуправления; 2) инициативная группа создается и регистрируется в муниципальном образовании, после чего собираются подписи в поддержку правотворческой инициативы, и только в случае получения достаточного количества подписей в поддержку проекта правового акта его подают в муниципальный орган¹³⁵.

В литературе отмечается, что остается неясным, почему законодатель не наделил правом выступить с правотворческой инициативой местные общест-

¹³² Положении о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании Пуровский район, утв. решением Пуровской районной Думой от 16.05.2005 № 214 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹³³ Положение о правотворческой инициативе граждан, утв. Решением Тюменской городской Думы от 25.11.2005 № 274 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹³⁴ п. 2 и п. 5.1. Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 22.12.2009 № 8-141 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹³⁵ Антонова Н.А. Некоторые проблемы правового регулирования участия населения в осуществлении муниципального правотворчества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. N 1. С. 28. (27-31)

венные объединения, которые включают в себя наиболее активных граждан и в своей сущности являются представителями местного сообщества? Конечно, участники подобного сообщества могут образовать инициативную группу необходимой численности и реализовать право на внесение проекта муниципального правового акта. Таким образом, предлагается расширить субъектный состав в п. 1 ст. 26 указанием на местные общественные объединения, которые могут оформить подобную инициативу протоколом соответствующего руководящего органа объединения¹³⁶. При этом, Конституционный суд РФ, рассматривая вопрос об отсутствии указания в законе на профсоюзы, как на субъекты правотворческой инициативы граждан указывал, что статьи 26 и ч. 1 ст. 46 ФЗ от 06.10.2003 № 131 не предполагают обязательного предоставления права правотворческой инициативы профсоюзам на муниципальном уровне. По смыслу статьи 33 данного Закона профсоюзы и их деятельность не могут рассматриваться как формы непосредственного осуществления местного самоуправления, а предназначены для защиты социально-трудовых прав своих членов¹³⁷.

Отдельного внимания заслуживает абз. 3 ч. 1 ст. 26 ФЗ от 06.10.2003 № 131. Им установлено, что в случае отсутствия нормативного правового акта, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы, принятого на местном уровне, то принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта осуществляется в соответствии с ФЗ. В литературе указанное положение подвергается критике, так как оно, во-первых, разрешает органам местного самоуправления занять пассивную позицию в определении порядка и условий правотворческой инициативы; во-вторых, Закон не содержит в себе полных правил необходимых для реализации этого инструмента непосредственной демократии, что может существенно затруднить рассмотрение

¹³⁶ Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. N 7. С. 18.

¹³⁷ абз. 7 п. 2 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации «Профсоюз работников образования города Череповца Вологодской области» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 35 и 35.1 Трудового кодекса Российской Федерации, статьей 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», статьями 26, 33 и частью 1 статьи 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1551-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

правотворческой инициативы и повлиять на прозрачность этого процесса. Так, Е.И. Бычкова отмечает, что используемая в законе формулировка «делает правотворческую инициативу граждан лишь формально закрепленным институтом демократии без каких-либо гарантий на его реализацию, создает неравные условия для участия граждан в ее реализации»¹³⁸.

Позволим себе не согласиться с приведенным мнением, в связи с тем, что в нем презюмируется отсутствие каких-либо гарантий правотворческой инициативы в федеральном законе. Так, п. 2 ст. 26 устанавливает ряд правовых гарантий реализации правотворческой инициативы. Первой их них выступает обязанность муниципальных органов и должностных лиц, к компетенции которых относится принятие акта, рассмотреть проект в течение 3 месяцев со дня его внесения (абз.1 ч.1 ст.26). Немаловажным является то, что кроме непосредственно обязанности рассмотрения устанавливаются и его сроки, которые не могут быть изменены органами местного самоуправления, так как отсутствует указание на то в законе. Вторая гарантия - обеспечивает возможность участия инициативной группы через изложение своей позиции при рассмотрении проекта нормативно-правового акта (абз. 2 ч.2 ст.26). В качестве гарантий гласности процесса принятия решения по предмету инициативы выступают абз.3 ч.2 и ч.3 ст.26, устанавливающие, что в случае, если принятие муниципального правового акта относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, то проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа, и то, что по результатам рассмотрения проекта мотивированное решение по проекту закона должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы. Приведенные гарантии отличаются действующий Закон от Закона 1995-го г., где отсутствовали какие-либо единые гарантии, что влекло за собой закономерно неравные условия для реализации этого права.

¹³⁸ Бычкова Е.И. Население как важнейший субъект муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 8. С. 43.

В литературе отмечают, что указанных гарантий недостаточно - федеральный закон не регулирует отдельные важные ситуации. Так, Д.С. Михеев подчеркивает, что отсутствуют нормы о действиях в случае подачи правотворческой инициативы в орган, который не уполномочен на рассмотрение подобных вопросов. Кроме того, автор полагает, что гарантия участия представителей уполномоченной группы в рассмотрении проекта сформулирована нечетко - формулировку «должна быть обеспечена возможность» необходимо заменить четкой юридической конструкцией - «Представители инициативной группы граждан не позднее чем за 10 дней до дня рассмотрения внесенного проекта муниципального правового акта должны быть уведомлены в письменной форме о дате и времени его рассмотрения. Им должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта»¹³⁹.

Отметим, что установление как дополнительных гарантий, так и требований к деятельности инициативной группы, не противоречащих федеральному законодательству, находятся в компетенции органов местного самоуправления. Исходя из судебной практики, при отсутствии подобных ограничений и требований в соответствующих муниципальных правовых актах (например, требований к порядку избрания кандидатур инициативной группы на собрании граждан по поводу создания такой группы - отсутствию счетной комиссии; не был озвучен и не рассматривался проект изменений и дополнений в Устав и иные действия, не урегулированные напрямую органами местного самоуправления) не являются основаниями для отказа рассмотрения правотворческой инициативы¹⁴⁰. Обычно, в качестве основания для отказа в регистрации инициативной группы указано нарушение законодательства (в части непредставления необхо-

¹³⁹ Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. N 7. С. 19.

¹⁴⁰ Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 11.08.2014 по делу № 33-7590/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

димых документов, нарушения требований к составу инициативной группы¹⁴¹) или предоставление недостоверных сведений о своем составе¹⁴².

Следует подчеркнуть, что статья 26 ФЗ от 06.10.2003 № 131 не содержит указание на круг вопросов, которые могут составлять предмет правотворческой инициативы населения. На наш взгляд, для решения указанной проблемы необходимо применить системное толкование ФЗ от 06.10.2003 № 131, рассмотрев положения о правотворческой инициативе в их взаимосвязи с нормами о муниципальных нормативных правовых актах, принятие которых воплощает собой цель инициативных действий населения. В соответствии с п. 1 ст. 7 указанные акты принимаются по вопросам местного значения муниципальных образований. Однако этот предмет не является единственным. Так, исходя из ч. 2 рассматриваемой статьи муниципальные правовые акты могут регулировать вопросы осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Федерацией и субъектами РФ. На наш взгляд, учитывая возможность применения положений ФЗ-131 к рассмотрению правотворческой инициативы населения напрямую, в случае отсутствия соответствующего регулирования в муниципальном образовании, следует дополнить формулировку статьи 26 указанием на выявленный предмет инициативы.

Муниципальные правовые акты, посвященные правотворческой инициативе граждан, подходят к определению предмета правотворческой инициативы по-разному. Одни - определяют круг вопросов, по которым возможна правотворческая инициатива (в основном, это вопросы местного значения) - Томск¹⁴³, Тюмень¹⁴⁴, Новосибирск¹⁴⁵. Другие - через установление круга вопросов, кото-

¹⁴¹ см. например п. 4.6. Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 22.12.2009 № 8-141 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁴² см. например. п. 3.6. Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании город Краснодар, утв. решением городской Думы Краснодара от 23.10.2007 № 31 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁴³ Пп. «а» п. 4.1 Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Город Томск», утв. Решением Думы Города Томска от 31.05.2016 № 242 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁴⁴ Пункт 1.3 Положение о правотворческой инициативе граждан, утв. Решением Тюменской городской Думы от 25.11.2005 № 274 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

рые не могут быть вынесены в порядке реализации инициативы¹⁴⁶. Третьи - указывают как допустимые вопросы для правотворческой инициативы, и те, по которым она невозможно (в основном, это вопросы бюджета) - Магадан¹⁴⁷, Екатеринбург¹⁴⁸. Четвертые - идут по пути федерального закона не указывая предмет в принципе (Краснодар¹⁴⁹) или указывают на то, что это могут быть вопросы компетенции соответствующих органов местного самоуправления и должностных лиц (Тамбов¹⁵⁰). Отметим, что в городе Красноярске круг вопросов правотворческой инициативы, хотя и определен вопросами местного значения, тем не менее ограничен - проекты актов, внесение которых отнесено к исключительной компетенции иных субъектов правотворческой инициативы, не могут быть выдвинуты в рассматриваемом порядке¹⁵¹.

Положения о правотворческой инициативе граждан в отдельных муниципальных образованиях содержат достаточно подробную процедуру ее реализации - последовательность действий субъектов инициатирующих процесс. В литературе выделяют следующие стадии правотворческой инициативы граждан: 1) формирование и регистрация инициативной группы, 2) внесение и регистрация правотворческой инициативы, 3) сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы, 4) рассмотрение правотворческой инициативы органами и долж-

¹⁴⁵ П. 1.1. Положение о правотворческой инициативе граждан в городе Новосибирске, утв. Решением городского Совета Новосибирска от 31.08.2005 № 75 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁴⁶ Ст. 4 Положение «О правотворческой инициативе граждан, проживающих в муниципальном образовании «Приморский муниципальный район», утв. Решением Собрания депутатов МО «Приморский муниципальный район» от 22.06.2006 № 123 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁴⁷ Положение о правотворческой инициативе граждан муниципального образования «город Магадан», утв. Решением Магаданской городской Думы от 19.04.2005 № 41-Д // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁴⁸ п. 3 и п. 4 Положение О порядке осуществления правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «город Екатеринбург», утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 14.02.2006 № 9/19 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁴⁹ Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании город Краснодар, утв. Решение городской Думы Краснодара от 23.10.2007 № 31 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁵⁰ ст. 1 Положение «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан города Тамбова», утв. Решением Тамбовской городской Думы от 28.12.2005 № 100 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁵¹ П. 3.1. Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 22.12.2009 № 8-141 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

ностными лицами местного самоуправления¹⁵². Безусловно, это стадии в самом общем виде и в различных муниципальных образованиях возможны некоторые варианты. Так, иногда большое внимание уделяется порядку формирования инициативной группы - на собрании граждан, с определенной его численностью¹⁵³, возможностью создания специальных органов¹⁵⁴. Сбор подписей, обычно при большой численности инициативной группы, может не производиться - заменяется на подачу данных о членах инициативной группы¹⁵⁵.

Одной из ключевых проблем правотворческой инициативы, за исключением уже выявленных выше недостатков правового регулирования является низкая степень заинтересованности населения в ее осуществлении. В литературе отмечается, что «до сих пор существует устойчивый стереотип «законы принимают другие лица», и слабая мотивация участия находит выражение в бездействии, ожидании, пассивности при обсуждении законопроектов»¹⁵⁶. Подобная проблема, на наш взгляд, характерна и для других форм участия в осуществлении местного самоуправления и граничит с идеями абсентеизма. Авторы предлагают различные методы увеличения эффективности этого института - от оправданных (повышение качества правового регулирования - исключения из него спорных норм, закрепления четкого определения правотворческой инициативы¹⁵⁷, повышения уровня информированности граждан, поддержание доверия между органами публичной власти и населением, стимулирование роста образованности населения¹⁵⁸), до достаточно спорных - например, А.А. Козодубов считает, что «для того чтобы повысить эффективность анализируемой фор-

¹⁵² Помазанский А.Е. Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 40.

¹⁵³ Глава 2 Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в городе Челябинске, утв. Решением Челябинской городской Думы от 27.08.2013 № 44/31 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁵⁴ п. 2.1. Положение о правотворческой инициативе граждан муниципального образования «город Магадан», утв. Решением Магаданской городской Думы от 19.04.2005 № 41-Д // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁵⁵ Положение о правотворческой инициативе граждан, утв. Решением Тюменской городской Думы от 25.11.2005 № 274 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁵⁶ Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2011. N 2. С. 10.

¹⁵⁷ Соловьев С.Г. Концепция совершенствования модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 3. С. 63.

¹⁵⁸ Бычкова Е.И. Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 5. С. 44.

мы, необходимо установить материальное поощрение (в том числе муниципальными грантами) субъектам данной инициативы»¹⁵⁹.

Нами же, исходя из всего вышеизложенного, были сделаны следующие выводы: 1) термин «правотворческая инициатива населения» является более релевантным изучаемому институту, что требует внесение изменений в наименование и положения статьи 26; 2) абз.3 ч.1 ст. 26 ФЗ от 06.10.2003 № 131 дает возможность некоторым органам местного самоуправления воздержаться от регламентации правотворческой инициативы на местном уровне - этот факт, при том, что федеральный закон не дает четкой регламентации процедуры рассмотрения правотворческой инициативы граждан может повлечь неоправданные трудности в применении данного института; 3) в федеральном законе отсутствует легальное определение правотворческой инициативы, считаем необходимым сформулировать его следующим образом: правотворческая инициатива граждан - это форма осуществления населением местного самоуправления заключающаяся во внесении инициативной группой населения муниципального образования, обладающего избирательным правом, проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и вопросам осуществления органами местного самоуправления переданных полномочий, в органы местного самоуправления или должностным лицам, рассмотрение и принятие официального мотивированного решения по которому является обязательным; 4) рассматриваемый институт по своей правовой природе является инициативной неимперативной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления. 5) при практике применения правотворческой инициативы населения органы местного самоуправления толкуют положения об инициативной группе по-разному: как непосредственное количество участников группы, и как количество лиц, которые в рамках процесса сбора подписей должны поддерживать проект правового акта.

¹⁵⁹ Козодубов А.А. Реализация форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. N 6. С. 31.

2.2. Территориальное общественное самоуправление. Староста сельского населенного пункта.

Единственной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления имеющей легальное определение является ТОС. Так, в соответствии с ч.1 ст.27 ФЗ от 06.10.2003 № 131 под ним понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, 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.

Говоря о правовой природе ТОС, необходимо подчеркнуть то, что, во-первых, он не является разовой акцией доведения мнения населения до органов публичной власти. Он представляет собой устойчивую, постоянно действующую структуру (обладающей внутренней организацией - органами ТОС, учредительными документами - устав), для реализации деятельности которой, в том числе, используются и другие неимперативные формы непосредственной демократии - собрания и конференции граждан (п. 2 ст.27). Во-вторых, ТОС образуется населением (гражданами) с привязкой к определенной территории. В качестве таковой законодатель указывает: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением, а также иные территории проживания граждан. Указанные признаки вплотную приближают ТОС к органам местного самоуправления. Как указывал С.А. Авакьян, основываясь на вышеуказанных признаках, ТОС - это часть муниципальной организации, ее низовой уровень, т.е. своего рода «мини-власть»¹⁶⁰.

Действующее законодательство не позволяет согласиться с вышеуказанным выводом. ТОС, в соответствии с законом, не имеет возможности осуществлять какие-либо властные полномочия. Конституционный суд РФ, неодно-

¹⁶⁰ Муниципальное право России / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 202.

кратно высказывавшийся по поводу ТОС, определяет его как специфическую форму участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которая имеет свой, самостоятельный по отношению к органам местного самоуправления, характер¹⁶¹. Как указывал Н.Л. Пешин - ТОС, являясь особым институтом гражданского общества, тесно связанным с местным самоуправлением, хоть и часто взаимодействует с ним, но, при этом не относится к какой-либо организационно-правовой форме осуществления местного самоуправления, а является своего рода особым элементом в этой системе¹⁶². Некоторые авторы указывают на дуализм института ТОС - с одной стороны он «является частью системы местного самоуправления, с другой - системой самоорганизации граждан»¹⁶³. То, что ТОС является самостоятельной, по отношению к органам местного самоуправления, структурой подтверждается и в судебной практике, в частности, это решения судов, где признается недопустимость признания должностных лиц органов ТОС муниципальными служащими¹⁶⁴.

В то же время ТОС можно рассматривать как непоименованное в профильном законе общественное объединение. Как отмечает В.А. Холопов, ТОС является продуктивным механизмом общественного контроля¹⁶⁵. Сам законодатель позволяет ТОС регистрироваться в качестве юридического лица в форме некоммерческой организации (абз.2 п.5 ст. 27). Еще больше проблем с пониманием правовой природы ТОС создает указанный в ч.8 ст.27 перечень прав органов ТОС, который предлагает не только классическое право на представление интересов населения, но и, например, право на осуществление хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иную хозяйственную деятель-

¹⁶¹ «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2002 г. № 92-О // СЗ РФ. 2002. № 25. ст. 2514.

¹⁶² Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрайт, 2011. С. 209.

¹⁶³ Торубарова Н.В. Территориальное общественное самоуправление как современная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления / Н.В. Торубарова, А.И. Чернышев // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2016. № 1. С. 270.

¹⁶⁴ Определение Верховного Суда РФ от 20 октября 2004 г. № 55-Г04-14 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁶⁵ Холопов В.А. Общественный контроль как ресурс профилактики негативных социально-политических явлений в деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 22.

ность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. В аспекте того, что ТОС в основном образуется вокруг мест проживания людей (подъезды, жилые дома, микрорайоны) это роднит его с таким видом некоммерческих организаций как товарищество собственников жилья (ТСЖ)¹⁶⁶.

В то же время сам ФЗ от 06.10.2003 № 131 не высказывается о правовом регулировании ТОС иными законами - например, ЖК РФ, ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ, ФЗ «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ. Однако в ГК РФ ТОС все же упоминается в качестве разновидности некоммерческой организации¹⁶⁷. В этом аспекте ТОС отделен законодателем от ТСЖ¹⁶⁸. В литературе высказывается мнение о необходимости более четкого разграничения правового статуса ТОС и ТСЖ, и порядка их взаимодействия, если они существуют и действуют на одной территории¹⁶⁹. О наличии проблем при взаимодействии подобных организаций свидетельствует и судебная практика. Так, например, в Волгоградской области возникло противостояние между садоводческим товариществом и ТОС, поскольку администрацией сельского поселения в границах садового товарищества был создан ТОС. Товарищество указало, что в новых условиях не ясно как будут решаться вопросы уплаты членских взносов, уборки территории, оплаты вывоза мусора с общей территории¹⁷⁰. Однако суд указал, что совпадение границ СНТ и ТОС прав заявителя не нарушает, так как целью деятельности СНТ является удовлетворение потребностей членов товарищества, связанных с реализацией прав на

¹⁶⁶ ст. 135 Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. ст. 14.

¹⁶⁷ пп. 2 п. 3 ст. 50 Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. ст. 3301.

¹⁶⁸ пп. 4 п. 3 ст. 50 Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. ст. 3301.

¹⁶⁹ Щепачев В.А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 29.

¹⁷⁰ Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 06.10.2015 по делу N А12-30385/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

земельные участки, а целью деятельности ТОС - самостоятельное осуществление инициатив по решению вопросов местного значения на территории ТОС¹⁷¹.

Таким образом, исходя из своей правовой природы ТОС - это, с одной стороны независимая от органов публичной власти организация, которая, с другой стороны, должна участвовать в решении вопросов местного значения - осуществлять самостоятельные инициативы по этим вопросам. При этом ТОС не обладает какими-либо властными полномочиями. В связи с этим не до конца ясно, может ли ТОС участвовать в разрешении любых вопросов местного значения, или же только связанных с благоустройством. Между тем, именно в вышеуказанном некоторые авторы видят смысл ТОС - в решении вопросов местного значения со своими особыми принципами их решения (инициативными, добровольными, безвластными)¹⁷².

На наш взгляд, рассматриваемому институту необходима конкретизация его правовой природы на уровне федерального закона. Безусловно, ТОС не должен являться еще одним уровнем публичной власти, но необходимо более конкретно определить его место в системе некоммерческих организаций и общественных объединений, а также четко разграничить, какие вопросы местного значения ТОС уполномочен разрешать, в каких - лишь представлять мнение населения. Таким образом, необходимо внести соответствующие изменения в ФЗ от 06.10.2003 № 131, с указанием на четкую компетенцию ТОС. Например, определить в ч.1. ст. 27, что ТОС - это самоорганизация граждан ... для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по благоустройству, удовлетворению социально-бытовых потребностей населения и другим отдельным вопросам местного значения, а также выражения населением территории своего мнения по вопросам местного значения.

Отдельно стоит рассмотреть проблемы статуса ТОС. Хотя создание ТОС является инициативой населения, проживающей на определенной территории, начало его деятельности неразрывно связано с двумя фактами участия органов

¹⁷¹ Постановление Двенадцатого Арбитражного апелляционного суда от 16 февраля 2016 г. по делу N A12-30385/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁷² Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Издательство Московского университета, 2010. С. 153.

публичной власти - 1) регистрации устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления (абз.1 п.5 ст.27) - основание появления у него общей правоспособности как специфической формы объединения граждан; 2) возможной регистрации ТОС в качестве юридического лица в форме некоммерческой организации (абз.2 п.5 ст.27), для появления у него специальной правоспособности, участия в гражданском обороте.

На наш взгляд, для эффективной реализации своей хозяйственной деятельности в вопросах благоустройства, любой ТОС должен обладать правами юридического лица. Как отмечает Е.А. Братцева, «регистрация ТОС в качестве юридического лица ... является необходимым мероприятием для достижения целей. Невозможность ТОС быть субъектом гражданских правоотношений предполагает наличие урезанного правового статуса ТОС и делает невозможным для ТОС осуществлять хозяйственную деятельность, активно взаимодействовать с органами местного самоуправления по реализации самостоятельно и под свою ответственность собственных инициатив населения по вопросам местного значения»¹⁷³.

Во многих муниципальных образованиях присутствуют ограничения ТОС, которые не являются юридическими лицами. Так, к нему не применяются положения о выделении денежных средств (Красноярске¹⁷⁴, Ачинске¹⁷⁵), устанавливаются специальные основания прекращения деятельности ТОС (например, в Казани ТОС не являющиеся юридическим лицом могут быть прекращены по инициативе органов муниципального образования, в случае истечения полномочий органов ТОС, если в течение 6 месяцев не будут избраны новые органы¹⁷⁶, в Томске ТОС прекращает свою деятельность, если ТОС не осуществ-

¹⁷³ Братцева Е.А. Территориальное общественное самоуправление как юридическое лицо. Право или необходимость? // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 12. С. 54.

¹⁷⁴ Ст. 30 Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 11.03.2011 № 13-235 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁷⁵ Ст. 18 Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Ачинске, утв. решением Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 03.10.2006 № 18-98р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁷⁶ П. 3 ст. 10 Порядок организации территориального общественного самоуправления в городе Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 17.02.2006 № 2-6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

вляется деятельность, направленная на осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения, в течение двух лет со дня учреждения ТОС¹⁷⁷).

Следует отметить, что создание ТОС в форме некоммерческой корпоративной организации имеет свои проблемы. Так, в литературе отмечают, что сама природа ТОС, как формы осуществления местного самоуправления, не позволяет создавать его как общественную организацию имеющую членство. Основной ТОС является не членство в нем, а необходимость решения проблем населения, удовлетворения различных запросов жителей отдельной территории¹⁷⁸. На наш взгляд, при регистрации ТОС в форме юридического лица в общем порядке, невозможно предоставить некоторые документы, без которых невозможна регистрация в выбранной законодателем организационно-правовой форме. Например, сведений об учредителях в двух экземплярах, необходимые в соответствии с пп.4 п.4 ст.13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. Для предоставления подобного документа необходимо было бы понять, кто по смыслу рассматриваемого ФЗ и ФЗ от 06.10.2003 № 131 является учредителями ТОС и создать их поименный список. Учитывая при этом, что ТОС, в соответствии с ч.6 ст. 27 создается собранием граждан, которое состоит из не менее 1/3 жителей территории. Этот процедурный вопрос в зависимости от увеличения территории становится все более и более затруднительным. При этом, учитывая что ТОС представляет интересы всего населения территории, не ясно, относятся ли к учредителям лица, которые не участвовали в соответствующем собрании, но обладали на это правом.

Второй немаловажной проблемой является неясность правового регулирования в аспекте применения норм ГК РФ и ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ о реорганизации и ликвидации ТОС как юридического лица, отчетности ТОС, об органах ТОС как юридического лица. Подчеркнем, что ФЗ от 06.10.2003 № 131 говорит только о регистрации ТОС в ка-

¹⁷⁷ П. 64. Положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Томск», утв. Решением Думы Города Томска от 01.03.2016 № 167 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁷⁸ Мухин М.А. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия / М.А. Мухин, Л.А. Пахомова // *Ars Administrandi*. 2015. № 2. С. 173

честве НКО, но не о применении к ним соответствующего законодательства. В то же время сами отраслевые правовые акты ТОС никак не упоминают, за исключением уже рассмотренным в настоящей работе. В качестве примера возможных проблем взаимоотношения норм может выступать вопрос о высшем органе ТОС. Так, исходя из ГК РФ, у ТОС как юридического лица, высший орган должен формироваться из учредителей и участников ТОС и должен представлять собой их собрание. Однако, исходя из ст. 27, высшим органом, имеющим исключительную компетенцию в решении вопросов деятельности ТОС, является собрание (конференция) граждан, осуществляющих ТОС. Таким образом, сталкиваются друг с другом определения собрания как формы осуществления местного самоуправления и собрания как высшего органа юридического лица. Очевидно, что эти два понятия не могут быть идентичны.

Третья проблема, это статус членов ТОС и его отличие от статуса членов НКО. На противоречие в этом указывает в своей работе К.М. Худолей, так в соответствии с гражданским законодательством участниками подобных юридических лиц могут быть только лица достигшие возраста 18 лет, в отличие от ТОС, где, исходя из п.6 ст. 27 ФЗ от 06.10.2003 № 131 в собраниях и конференциях могут принимать участие лица достигшие возраста 16 лет¹⁷⁹.

Все указанные противоречия приводят к мысли о том, что ТОС необходимо более специализированное и подробное правовое регулирование, которое учло бы все указанные проблемы ТОС как юридического лица. Так, предлагаем рассматривать ТОС в качестве отдельной организационно-правовой формы, а не разновидности некоммерческой организации. При этом такая форма должна относиться к унитарным юридическим лицам, поскольку корпоративность противоречила бы правовой природе института ТОС. Некоторые авторы предлагают радикальное принятие отдельного закона, посвященного ТОС¹⁸⁰, другие - более подробную регламентацию в рамках отдельной самостоятельной главы

¹⁷⁹ Худолей К.М. Организационно-правовая форма территориальных общественных самоуправлений / К.М. Худолей, Д.М. Худолей // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 3. С. 71.

¹⁸⁰ Худолей К.М. Организационно-правовая форма территориальных общественных самоуправлений / К.М. Худолей, Д.М. Худолей // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 3. С. 72.

ФЗ от 06.10.2003 № 131¹⁸¹. На наш взгляд, помимо этого необходимо на уровне специализированного закона об общественных объединениях, а также на уровне ГК РФ указать на пределы регулирования этими законами ТОС. Наилучшей моделью в данном случае будет их применение субсидиарно, в части которая не противоречит специализированному правовому регулированию.

Следующая проблема действующего законодательства, которая может повлиять на эффективность деятельности ТОС - вопрос о финансировании его деятельности. Законодатель определяет два источника средств для осуществления хозяйственной деятельности ТОС - 1) средства граждан, проживающих на территории ТОС; 2) средства местного бюджета на основании договора ТОС с органами местного самоуправления (п. 3 ч. 8 ст. 27). Таким образом, закон не дает возможности использования иных источников финансирования деятельности ТОС, хотя указывает, что в уставе ТОС определяется, в частности, порядок приобретения имущества (п. 5 ч. 9 ст. 27). На наш взгляд указанное правовое регулирование создает неопределенность в аспекте источников финансирования ТОС. Кроме этого, эта неопределенность выражается и в том, что не ясно, является ли обязательным финансирование ТОС из средств местного бюджета. Как отмечает КС РФ, требование недопустимости ограничительного регулирования ТОС, распространяется и на нормативные правовые акты самих муниципальных образований, в том числе регулирующий порядок организации и осуществления ТОС¹⁸². На наш взгляд, отсутствие финансирования ТОС из местных бюджетов вообще, либо установление невыполнимых требований к получению такого финансирования, будут являться таким ограничительным регулированием, которое исходя из позиции КС РФ является недопустимым.

Различные муниципальные образования используют разные порядки наделения ТОС денежными средствами из бюджета. Так, в г. Ачинске выделение денег ставится в зависимость от определенных условий (если ТОС переданы

¹⁸¹ Чеботарев Г.Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 7. С. 34.

¹⁸² «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 10.04.2002 № 92-О // СЗ РФ. 2002. № 25. ст. 2514.

определенные муниципальные полномочия, если ТОС реализует муниципальную программу, выполняет муниципальный заказ¹⁸³), в г. Октябрьский республики Башкартастан средства могут выделяться по предложению ТОС с образованием юридического лица, для осуществления деятельности хозяйственной деятельности (при условии описания производимой деятельности, наличия счета в банке и отсутствии задолженности перед бюджетом)¹⁸⁴. В Карачаевске выдача денежных средств сопровождается обязательной проверкой органом администрации целесообразности их выделения¹⁸⁵. Кроме того, почти все муниципальные образования устанавливают, что такое выделение финансовых средств должно быть предусмотрено на соответствующий финансовый год¹⁸⁶.

Помимо средств местного бюджета в качестве источников финансирования предусматриваются средства, полученные в виде пожертвований физических и юридических лиц, средства от хозяйственной деятельности органов ТОС, заемные средства¹⁸⁷. Так, в Казани используются и «денежные взносы граждан различной периодичности, устанавливаемой собранием»¹⁸⁸. Между тем, подобные взносы вряд ли вписываются в правовую природу ТОС, которая не предполагает наделение ТОС властными полномочиями, и тем более, не определяет его право собирать обязательные платежи для своей деятельности.

В литературе, в качестве источников финансирования ТОС, предлагается возможность получения ТОС, во взаимодействии с советами многоквартирных

¹⁸³ п. 1 ст. 18 Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Ачинске, утв. Решением Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 03.10.2006 № 18-98р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁸⁴ ст. 19 Положение о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления на территории городского округа город Октябрьский Республики Башкортостан, утв. Решением Совета городского округа г. Октябрьский РБ от 19.05.2011 N 412 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁸⁵ ст. 19 Положение о территориальном общественном самоуправлении в Карачаевском городском округе, утв. Решением Думы Карачаевского городского округа Карачаево-Черкесской Республики от 29.12.2018 № 82 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁸⁶ См. например. п. 3 ст. 8 Положение о территориальном общественном самоуправлении в Енисейском районе, утв. Решением Енисейского районного Совета депутатов Красноярского края от 23.05.2013 № 27-373р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁸⁷ п.3 ст. 26 Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 11.03.2011 № 13-235 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁸⁸ ч.2 ст. 19 Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 17.02.2006 № 2-6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

домов, денежных средств от использования общедомового имущества (например, взимание платы за размещение рекламных объявлений в лифтах и на фасадах домов, входящих в состав конкретного ТОС¹⁸⁹). На наш взгляд, подобные источники средств для ТОС являются посягательством на сферу деятельности управляющих компаний и ТСЖ, что является недопустимым.

Говоря об органах ТОС, федеральный законодатель указал, что они избираются на собраниях (конференциях граждан), а порядок их формирования, прекращения их полномочий, права, обязанности и сроки полномочий определяются уставами ТОС. Между тем, муниципалитеты, исходя из ч.11 ст. 27 нередко берут на себя регулирование органов ТОС, обычно осуществляя его двумя вариантами: 1) как федеральный законодатель - оставляют подобное решение за ТОС (г. Красноярск¹⁹⁰, Малоземельский сельсовет Ненецкого автономного округа¹⁹¹. 2) предлагают несколько обязательных органов для ТОС (например, председатель ТОС, казначей ТОС¹⁹²; совет, комитет, контрольно-ревизионную комиссию (ревизора), комитет, руководитель органа ТОС¹⁹³; комитеты общественного самоуправления¹⁹⁴). Исходя из анализа приведенных актов, органы ТОС могут быть как единоличными, так и коллегиальными. В литературе отмечается, что единоличные органы могут иметь такие наименования как администратор, председатель или староста¹⁹⁵.

¹⁸⁹ Заливанский Б.В. Территориальное общественное самоуправление как институт взаимодействия муниципальной власти и населения / Б.В. Заливанский, Е.В. Самохвалова. // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2017. № 24. С. 42.

¹⁹⁰ Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 11.03.2011 № 13-235 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹¹ Положение «О территориальном самоуправлении в муниципальном образовании «Малоземельский сельсовет» Ненецкого автономного округа», утв. Решением Совета депутатов Малоземельского сельсовета от 05.02.2007 № 1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹² Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 17.02.2006 № 2-6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹³ Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске, утв. решение городского совета Новосибирска от 19.04.2006 № 230 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹⁴ Положение о ТОС в МО «Новинский сельсовет», утв. решением Совета муниципального образования «Новинский сельсовет» от 25.04.2005 № 29 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹⁵ Шустов В.Г. Становление института территориального общественного самоуправления в новой России // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2012. № 4. С. 255.

Исходя из всего изложенного, можно отметить, что федеральное законодательство имеет значительные недостатки правового регулирования ТОС (отсутствие связи с законодательством о юридических лицах и общественных объединениях, неподходящая для данного института организационно-правовая форма, отсутствие разграничения ТОС и ТСЖ, проблемы с ограничением источников финансирования, проблемы исполнения решений ТОС, поскольку они не имеют публично-властного характера), что должно быть решено более детальным правовым регулированием. Некоторые из перечисленных проблем пытаются разрешить на местах, однако разрешение подобных институтообразующих вопросов должно быть в компетенции федерального законодателя.

Староста сельского поселения является институтом исторически выросшим из ТОС, к которому он безусловно относился в 1990-е годы. Так, на уровне некоторых субъектов РФ подразумевалась должность старосты, который являлся главой ТОС в сельских округах¹⁹⁶. В дальнейшем, как отмечает И.И. Макаров, статус сельского старосты стал значительно дифференцироваться в зависимости от региона. В некоторых из них он сохранял прежний статус, в других - приобретал публично-правовой статус, становясь либо должностным лицом местного самоуправления, либо государственным служащим субъекта РФ¹⁹⁷.

Однако с принятием ФЗ от 18.04.2018 № 83-ФЗ в ФЗ от 06.10.2003 № 131 был введен институт старосты сельского населенного пункта как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Целью законодателя было сделать указанный институт более самостоятельным, независимым от органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Это вытекает из положений п. 3 и 4 ст. 27, где определено, что староста не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления.

¹⁹⁶ ст. 5 О сельском округе: Закон Владимирской области от 06.05.2000 № 30-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹⁷ Макаров И.И. К вопросу о правовом статусе старост сельских населенных пунктов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 47.

На наш взгляд, учитывая прошлое рассматриваемого института, необходимо провести сравнение таких форм участия как староста сельского поселения и ТОС. Указанные формы имеют некоторые сходства: во-первых, оба института имеют постоянный, организующий характер, что отличает их от иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Во-вторых, в каждом из представленных случаев появляется некое лицо, которое представляет интересы населения определенной территории, однако в ТОС круг территорий значительно шире, не исчерпывающийся сельскими населенными пунктами. В-третьих, ТОС и староста имеют похожую процедуру создания - население принимает коллективное решение на собрании (конференции) (для ТОС) или сходе граждан (для старосты). В-четвертых, в самом общем виде обе формы необходимы для активного содействия органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения. В-пятых, как ТОС так и старосте предоставлено право правотворческой инициативы (п. 6 ст. 27.1).

Говоря об отличиях рассматриваемых институтов, можно отметить, что в деятельности старосты отчетливо виден публично-правовой элемент, выражающийся в том, что среди его задач присутствуют такие задачи, выполнение которых связано не с представлением населения и доведением его мнения до органов власти, а наоборот, с деятельностью по содействию органам местного самоуправления, например, в доведении до населения информации от органов местного самоуправления (пп. 3 п. 6 ст. 27.1), содействию органам местного самоуправления в организации публичных слушаний и обсуждений (пп. 4 п. 6 ст. 27.1). Подобный вывод подтверждается и тем, что в отличие от ТОС, которая в соответствии с законом, создается собранием граждан и лишь регистрируется органами местного самоуправления, староста назначается представительным органом местного самоуправления по представлению схода (ч. 2 ст. 27.1).

В отличие от ТОС в отношении старосты сельского населенного пункта законодатель предоставил право правового регулирования субъекта РФ. Это правовое регулирование, зачастую, еще больше увеличивает публично-правовой элемент в статусе старосты. Например, в Ульяновской области, ста-

росте устанавливаются дополнительные полномочия - оказание содействия органам местного самоуправления в создании условий для организации добровольной пожарной охраны, содействие в организации досуга граждан, содействие в организации физической культуры и спорта. А в качестве гарантий устанавливается ежемесячная денежная выплата из местного бюджета¹⁹⁸. В Белгородской области отмечается право на материально-техническое, организационное и информационное обеспечение старосты, которое должно определяться уставом поселения¹⁹⁹. В Новосибирской области староста может содействовать органам местного самоуправления в проведении праздничных мероприятий, обеспечении безопасности населения при чрезвычайных ситуациях, в мероприятиях по предупреждению пожаров, а также организовывать участие населения на добровольных началах в различных работах по благоустройству, а в качестве гарантий - предоставляется помещение (рабочее место)²⁰⁰.

Все указанные примеры дают основание полагать, что институт старосты нельзя назвать формой участия населения в осуществлении местного самоуправления в чистом виде. Вопреки идее федерального законодателя, который пытался пресечь практику найма старосты на государственную или муниципальную службу, именно в близком этому положении находится современный статус старосты. Представление мнения населения в аспекте его полномочий имеет менее значимую роль, чем множество других установленных законами субъектов полномочий по содействию органам местного самоуправления.

Исходя из всего вышеизложенного, хотя институт старосты сельского населения изначально существовал в рамках ТОС, современные тенденции правового регулирования не позволяют определить его как лицо, основная цель которого представлять население перед органами местного самоуправления. Ус-

¹⁹⁸ ст. 3-5. О старостах сельских населенных пунктов (сельских старостах) в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 29.10.2018 № 105-ЗО // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

¹⁹⁹ ст. 3 О регулировании на территории Белгородской области отдельных вопросов деятельности старост сельских населенных пунктов: Закон Белгородской области от 03.12.2018 № 328 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁰⁰ ч. 2 ст. 2 Об отдельных вопросах деятельности старост сельских населенных пунктов в Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 30.11.2018 № 310-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

тановленные в законе задачи позволяют отнести старосту скорее к своеобразному, близкому к народу, муниципальному чиновнику без должности. Не умаляя определенных представительных функций сельского старосты, отметим, что это представление перестало играть в его деятельности ключевую роль.

2.3. Публичные слушания и общественные обсуждения

Институт публичных слушаний, как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления появился с принятием ФЗ от 06.10.2003 № 131. Учитывая, что в ранее действовавшем законодательстве отсутствовала правовая регламентация подобного института, можно сказать, что он является относительно новым, по сравнению с иными формами участия, например ТОС. В 2017 году в статье 28 кроме публичных слушаний как формы участия, появился институт общественных обсуждений, который может применяться вместо слушаний по проектам муниципальных правовых актов в сфере градостроительства²⁰¹.

Говоря о природе публичных слушаний КС РФ указывал, что они являются процедурой выявления коллективного мнения, либо ясно выраженного расхождения во мнениях, которое имеет коллективный характер²⁰². Хотя публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, тем не менее они предоставляют каждому кого может затронуть предполагаемое решение возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний, конечная цель публичных слушаний - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта²⁰³. Поскольку государственная власть не является абсо-

²⁰¹ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2017 № 455-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 1. ст. 39.

²⁰² «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»: определение КС РФ от 15.07.2010 г. № 931-О-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁰³ п. 2. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ЭГЗ-ДОМСТРОЙ» и общества с ограниченной ответственностью «СТРОЙТЕХТОРГ» на нарушение конституционных прав и свобод частью 13 статьи 24 и статьей 28 Градостроительного Кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2011 г. № 381-О-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

лютно связанной итогами публичных слушаний (так как итоги публичных слушаний всегда будут иметь достаточно противоречивый характер и не всегда достоверно отражать волю заинтересованных жителей) публичные слушания нельзя рассматривать в качестве механизма непосредственной демократии. Хотя он представляет собой некоторую форму участия населения в управлении делами государства или местного сообщества это право все же находится «под зонтиком» ст. 32 Конституции РФ и, безусловно, подлежит судебной защите²⁰⁴.

Следует отметить, что правовое регулирование публичных слушаний и общественных обсуждений в сфере местного самоуправления на федеральном уровне является весьма обширным в сравнении с иными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления. Кроме ФЗ от 06.10.2003 № 131, который в основном рассматривает публичные слушания, и говорит о возможности проведения общественных обсуждений в отношении некоторых актов градостроительства (п.5 ст.28), регулирование указанных институтов встречается и в других законах. Безусловно, первый из них Гр.К РФ (ст.5.1, где публичные слушания и общественные обсуждения в рассматриваемой сфере разграничены в процедурных аспектах - в последних не проводится очных собраний участников (п.4 ст.5.1. Гр.К РФ), ст.24, 28, и иные статьи относящиеся к принятию актов, предусмотренных п.5 ст.28 ФЗ от 06.10.2003 № 131). Кроме того, это ст. 24-25 ФЗ от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», из содержания которых следует, что процедуры публичных слушаний и общественных обсуждений отличаются тем, что последние могут проводиться через СМИ, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет»²⁰⁵ - опять же, без очного собрания участников. Как указывает Е.И. Хлуднев, если раньше публичные слушания и

²⁰⁴ п.2.1. По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 10-П // СЗ РФ. 2017. № 15. ст. 2284.

²⁰⁵ п.3 ст.24: Об основах общественного контроля в РФ: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. ст. 4213.

общественные обсуждения применялись в области осуществления близких друг к другу форм общественного контроля, то на сегодняшний день на муниципальном уровне они представляют собой две близкие взаимозаменяемые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления²⁰⁶.

Следует отметить, что в правовых актах о публичных слушаниях ряда муниципалитетов общественные обсуждения не упоминаются (г. Красноярск²⁰⁷, г. Новосибирск²⁰⁸, г. Махачкала²⁰⁹.) Другие акты используют понятие общественные обсуждения как равнозначное понятию публичных слушаний (г. Иркутск²¹⁰). Третьи - разграничивают вопросы, по которым могут быть проведены общественные обсуждения и публичные слушания (г. Казань²¹¹, г. Нальчик²¹²).

На наш взгляд, исходя из всего вышеизложенного, вытекает необходимость конкретизации правового регулирования публичных слушаний и общественных обсуждений на уровне ФЗ от 06.10.2003 № 131- например, через указание особенностей каждой процедуры. Это повлечет за собой не только более единообразный подход к рассматриваемым институтам на местах, но и увеличит роль общественных обсуждений, которые в современных условиях может обладать большим потенциалом. В связи с этим позволим себе не согласиться с предложениями некоторых исследователей о возможности проведения публич-

²⁰⁶ Хлуднев Е.И. Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 37-40 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁰⁷ см. например Положение об организации и проведении публичных слушаний по проектам в области градостроительной деятельности в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 19.05.2009 № 6-88 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁰⁸ см. например Порядок организации и проведения публичных слушаний в городе Новосибирске, утв. Решением Совета депутатов г. Новосибирска от 20.06.2018 № 642 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁰⁹ см. например. Положение о порядке проведения публичных слушаний в городском округе «город Махачкала», утв. Решением Махачкалинского городского Собрания от 19.09.2013 № 23-3б // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²¹⁰ абз. 2. п. 1 ст. 1 Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Иркутске, утв. Решение Думы г. Иркутска от 13.04.2006 № 004-20-240323/6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²¹¹ П. 4.1., п.5.1. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в городе Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 06.06.2018 N 7-27 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²¹² П.2.2 и п. 2.3. Положение об организации и проведении публичных слушаний, общественных обсуждений в городском округе Нальчик, утв. Решением Совета местного самоуправления городского округа Нальчик КБР от 26.04.2019 N 232 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

ных слушаний посредством использования сети Интернет²¹³, так как иначе институт общественных обсуждений может тем самым быть обесценен.

Перейдем к рассмотрению особенностей публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. В соответствии с ч. 2 ст. 28 ФЗ от 06.10.2003 № 131 публичные слушания могут проводиться как по инициативе органов публичной власти (представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или местной администрации). Учитывая, что сами по себе публичные слушания направлены на обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения (т.е. на выявление мнения населения по вопросам местного значения, в отсутствие принятия ими окончательного правового решения) их можно отнести как к консультативным неимперативным формам (в случае инициирования процедуры органами власти), так и к инициативным неимперативным формам непосредственной демократии. Указанные формы различаются, в том числе процедурно: если публичные слушания проводятся по инициативе населения или представительного органа местного самоуправления - то они назначаются представительным органом; если по инициативе главы муниципального образования или главы местной администрации - то главой муниципального образования (абз. 2 ч. 2 ст. 28). Другие особенности процедуры регулируются правовыми актами органов местного самоуправления. Например, устанавливается, что население не может являться инициатором проведения публичных слушаний по ряду вопросов (Так, в Красноярске граждане не могут быть инициаторами публичных слушаний по проектам (вопросам) которые должны выноситься на указанную процедуру в обязательном порядке (причем перечень таких вопросов является лишь условно закрытым, так как в нем присутствуют и иные проекты правовых актов (вопросы) в случаях, определенных законодательством²¹⁴), в Новосибирске необходимо помимо организации инициативной груп-

²¹³ Фомин Р.С. Общественные градостроительные порталы как альтернатива публичным слушаниям в области градостроительства // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2018. N 7. С. 56.

²¹⁴ Пункт 4 ст. 6 и п. 2. ст. 2 Положение об организации и проведении публичных слушаний в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 25.02.2009 № 5-72 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

пы граждан собрать необходимое количество подписей (не менее 1000)²¹⁵, а в Нальчике - 1% от населения обладающего активным избирательным правом, в то же время количество участников инициативной группы не установлено²¹⁶; размер инициативной группы варьируется от 50 до 500 человек²¹⁷).

Следует отметить, что федеральный законодатель не установил каких-либо гарантий для лиц, которые выступают с инициативой проведения публичных слушаний, в отличие, например, от рассмотренной нами ранее правотворческой инициативы. Между тем, некоторые гарантии присутствуют в муниципальных правовых актах: установление сроков рассмотрения заявления инициативной группы органами публичной власти; указание на возможность оспаривания отказа в проведении публичных слушаний в судебном порядке²¹⁸, гарантии заблаговременного оповещения и получения информации²¹⁹. Следует отметить, что не смотря на указанные в литературе опасения о наличии возможности отказа в инициативе граждан в проведении публичных слушаний²²⁰, во всех изученных нами правовых актах отсутствует возможность отказа на основании мотива нецелесообразности.

Интересным отличием публичных слушаний от иных форм участия является возможность их замены на императивную форму осуществления местного самоуправления - сход граждан. Так, в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, публичные слушания и общественные обсуждения могут не прово-

²¹⁵ п. 2.2. Порядок организации и проведения публичных слушаний в городе Новосибирске, утв. Решением Совета депутатов г. Новосибирска от 20.06.2018 № 642 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²¹⁶ Пункт 4.2. Положение об организации и проведении публичных слушаний, общественных обсуждений в городском округе Нальчик, утв. Решением Совета местного самоуправления городского округа Нальчик КБР от 26.04.2019 N 232 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²¹⁷ Пункт 2.2. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в городе Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 06.06.2018 N 7-27 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²¹⁸ П.2.6 и п.2.8 Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в городе Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 06.06.2018 N 7-27 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²¹⁹ П. 9 и п. 10 Положение о порядке проведения публичных слушаний в городском округе «город Махачкала», утв. Решением Махачкалинского городского Собрания от 19.09.2013 № 23-36 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²²⁰ Холопов В.А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 7. С. 21.

даться по проектам муниципальных правовых актов и вопросам, решения по которым принимаются сходом граждан (п. 5 ст. 28 ФЗ от 06.10.2003 № 131). Это представляется логичным, поскольку проведение схода граждан дает достаточно высокую степень выявления мнения населения.

Следующей отличительной особенностью публичных слушаний является то, что в ряде случаев они являются обязательной частью процедуры принятия того или иного акта. Как указывал КС РФ, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам²²¹. Так, п. 3 ст. 28 предусматривает, что на публичные слушания должны выноситься: 1) проект устава муниципального образования, или акт о внесении изменений или дополнений в устав, за исключением случаев, когда подобные изменения являются точным воспроизведением положений вышестоящих правовых актов (Конституции РФ, федеральных законов, конституций (уставов) субъектов РФ, законов субъекта РФ); 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении; 3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования; 4) вопросы преобразования муниципального образования, за исключением случаев предусмотренных законом. Интересно, что не смотря на прямое указание в п. 1 ст. 28 на то, что публичные слушания проводятся исключительно для обсуждения муниципальных правовых актов, появляется категория вопросов преобразования муниципального поселения. В литературе рассматривая это положение, обычно указывают, что по данной категории на публичных слушаниях еще не может существовать соответствующего правового акта - он оформляется позже. При этом не опубликование проекта правового акта в данном случае не

²²¹ абз. 2. п. 2.1. По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 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 N 931-О-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

является нарушением²²². На наш взгляд, следует внести корректировки в п. 1 ст. 28 указав, что предметом публичных слушаний помимо правовых актов могут быть и соответствующие категории вопросов местного значения.

Что касается правового регулирования публичных слушаний на местах, то многие муниципальные образования принимают несколько нормативно-правовых актов посвященных публичным слушаниям в различных сферах. Например, в г. Челябинске помимо Положения об организации и проведении публичных слушаний²²³ и Положения об организации и проведении общественных обсуждений²²⁴ действует отдельное Положение об организации и проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки²²⁵. Похожее положение принято и в Воронеже²²⁶, Красноярске²²⁷. Однако некоторые регламентируют вопросы градостроительства в отдельной главе²²⁸ или статьях²²⁹ общего положения. На наш взгляд, определение того, какими актами и в какой форме регламентировать публичные слушания - это вопрос исключительно решения органов местного самоуправления, однако мы считаем целесообразным указание в общем акте на систему правового регулирования публичных слушаний, как в целом, так и в отдельных отраслевых вопросах (как это сделано, на-

²²² Захаров И.В. К вопросу о существовании публичных слушаний и общественных обсуждений // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2. С. 94.

²²³ Положение об организации и проведении публичных слушаний в городе Челябинске, утв. Решением Челябинской городской Думы от 22.10.2013 № 45/29 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²²⁴ Положение об организации и проведении общественных обсуждений в городе Челябинск, утв. Решением Челябинской городской Думы от 22.10.2013 № 45/29 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²²⁵ Положение об организации и проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки города Челябинска, утв. Решением Челябинской городской Думы от 27.08.2013 № 44/17 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²²⁶ Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городском округе город Воронеж, утв. Решением Воронежской городской Думы от 27.05.2018 № 882-IV // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²²⁷ Положение об организации и проведении публичных слушаний по проектам в области градостроительной деятельности в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 19.05.2009 N 6-88 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²²⁸ См. например, гл. 3 Положение «Об общественных обсуждениях и публичных слушаниях в городе Пскове», утв. Решением Псковской городской Думы от 12.02.2019 N 608 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²²⁹ См. например, ст. 6.1. Положение «О публичных слушаниях в городе Пензе», утв. Решением Пензенской городской Думы от 30.09.2005 № 202-14/4 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

пример в Иркутске²³⁰). Это не будет противоречить п. 4 ст. 28 ФЗ от 06.10.2003 № 131, который определяет, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования или нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления, и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования. Рассматриваемый пункт стал предметом рассмотрения КС РФ, который указал, что это законоположение направлено на обеспечение права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления и сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя²³¹.

Говоря о проблемах публичных слушаний. В.А. Холопов указывал, что среди проблем общей процедуры выделяется отсутствие вариативности организационных форм публичных слушаний - в большинстве муниципалитетов это только собрание, тогда как на слушания могут выносятся вопросы разной степени значимости и уровня общественной важности²³². Однако позволим себе указать, что на сегодняшний день некоторые муниципальные образования предоставляет возможность проведения публичных слушаний в различных формах. Например, в Салганском сельсовете Краснооктябрьского муниципального района Нижегородской области можно проводить слушания в трех формах: 1) непосредственно слушаний по проектам правовых актов с участием представителей общественности; 2) массового обсуждения населением проекта муниципальных правовых актов; 3) рассмотрения на заседании соответствующего ор-

²³⁰ Абз. 2. п. 1 ст. 1 Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Иркутске, утв. Решением Думы г. Иркутска от 13.04.2006 № 004-20-240323/6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²³¹ абз. 2 п. 2. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Русина Виктора Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 г. № 1829-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²³² Холопов В.А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 7. С. 23.

гана с участием представителей общественности сельсовета²³³. В городе Иркутске предусмотрено 2 формы: 1) слушания в Думе или администрации города с участием жителей города; 2) непосредственно публичные слушания (в классическом представлении о них)²³⁴. На наш взгляд, вопрос формы публичных слушаний должен найти свое отражение в ФЗ от 06.10.2003 № 131 - в том числе для разграничения с институтом общественных обсуждений.

Подводя итог рассмотрения публичных слушаний, как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, еще раз следует особо подчеркнуть, что ст. 28 ФЗ от 06.10.2003 № 131 требует внесения изменений. Необходимо, во-первых, дополнить п. 1 указав, что кроме проектов правовых актов предметом публичных слушаний могут выступать и отдельные категории вопросов местного значения. Во-вторых, требуется четкое разграничение на уровне ФЗ от 06.10.2003 № 131 публичных слушаний и общественных обсуждений как неимперативных форм непосредственной демократии - возможно, это следует сделать путем принятия отдельной статьи 28.1. с указанием предмета общественных обсуждений и основных особенностей его проведения. В-третьих, разработать и закрепить на уровне закона перечень возможных форм проведения публичных слушаний - этот перечень хоть и должен стать моделью для муниципальных правовых актов, но не должен являться закрытым.

2.4. Соборания граждан и конференции граждан (соборания делегатов)

Собрания граждан являются одной из самых универсальных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Универсальность отражается и в возможности их инициирования как населением, так и органами местного самоуправления, и в широком предметном круге таких собраний – они могут созываться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должно-

²³³ Пункт 7 Положение о публичных слушаниях в Салганском сельсовете Краснооктябрьском муниципальном районе, утв. решением Салганского сельского Совета от 15.06.2006 г № 21 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²³⁴ ст. 6 Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Иркутске, утв. Решением Думы г. Иркутска от 13.04.2006 N 004-20-240323/6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

стных лиц местного самоуправления, осуществления ТОС на части территории муниципального образования.

Ключевая роль собраний граждан видна в том, что эта форма участия используется и при реализации других форм – не только ТОС, но также, в определенных случаях, если так урегулирует муниципалитет, и для правотворческой инициативы граждан. Так, например, в Челябинске образование инициативной группы сопровождается, исходя из нормы, собранием, протокол которого должен быть предоставлен в орган местного самоуправления²³⁵, а в Енисейском районе Красноярского края к отдельным видам собраний относятся собрания по поводу правотворческой инициативы и осуществления отзыва депутатов²³⁶. Собрание лежит также и в основе института публичных слушаний.

Однако, ст. 29 ФЗ от 06.10.2003 № 131, по большей части, урегулировано два вида собраний – общие собрания и собрания по поводу ТОС, и регулированию первых посвящено основная масса норм, содержащихся в статье. Регулирование порядка назначения и проведения собраний ТОС, исходя из п. 3 ч. 2 ст. 29, отнесено к уставу ТОС, что, на наш взгляд, является определенной неточностью, поскольку, как нами уже было отмечено при исследовании регулирования ТОС, муниципальные образования здесь также осуществляют регулирование, которое, в целом, является первичным. В целом наличествует вопрос целесообразности слишком частого упоминания собраний о ТОС в статье 29. На наш взгляд, достаточно одного положения, которым собрания (конференции) по поводу ТОС исключались бы из регулирования статьи, поскольку они, действительно, имеют достаточно специфический характер по отношению ко всем другим собраниям как формам участия населения в осуществлении местного самоуправления. Что же касается других возможных собраний – по поводу правотворческой инициативы, публичных слушаний – то таковые собрания являются

²³⁵ П. 7 и 8 Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в городе Челябинске, утв. Решением Челябинской городской Думы от 27.08.2013 N 44/31 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²³⁶ Пп. 3.4 п. 3 ст. 2 Положение о порядке организации и проведения собраний, конференций граждан в Енисейском районе, утв. Решением Енисейского районного Совета депутатов Красноярского края от 25.05.2006 N 8-126р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

элементами процедуры соответствующих форм участия населения и должны регулироваться соответствующими нормами об этих формах.

Значение собраний, исходя из положений ст. 29 ФЗ от 06.10.2003 № 131, заключается в их праве принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам, и избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами. Такие обращения подлежат обязательному рассмотрению компетентными органами с направлением письменного ответа, помимо этого, сами итоги собрания подлежат официальному опубликованию. При этом ключевым, на наш взгляд, является то, что эта неимперативная форма непосредственной демократии может быть как консультативной, так и инициативной, тем самым, именно собрания являются одной из ключевых возможностей для граждан самостоятельно донести свою позицию до органов местного самоуправления, и при этом – не ограниченную территориально, как ТОС.

Следует отметить, что урегулированные ФЗ от 06.10.2003 № 131 собрания следует отличать от иногда учитываемых в качестве формы участия населения в осуществлении местного самоуправления собраний, относящихся к регулированию ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее - ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ). Во многом терминология указанного закона создает определенные проблемы в соотношении этих собраний, так, ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ определяет публичные мероприятия как открытую, мирную, доступную каждому в форме собрания... акцию, которая осуществляется по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений... информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата представительного органа муниципального образования²³⁷. Это определение позволяет с достаточной точностью сказать, что собрания, которые организуются по инициативе органов местного самоуправления, под законодательство о массовых

²³⁷Ст. 2 О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

мероприятиях не подпадают. Но ведь собрания могут созываться по инициативе населения. Как отмечает Т.Н. Модникова, на такие собрания не должно распространяться вышеуказанное специальное законодательство и было бы разумно, если бы законодатель в соответствующем законе прямо указал бы, что он свое действие на собрания по ФЗ от 06.10.2003 № 131 не распространяет²³⁸. На наш взгляд, то, что собрание в итоге назначается, исходя из требований ФЗ от 06.10.2003 № 131, представительным органом муниципального образования, свидетельствует о том, что организуется это собрание все же органами местного самоуправления и, исходя из этого, не должно подпадать под ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ. Но для федерального законодателя было бы нелишним подтвердить этот тезис путем внесения соответствующих правок в указанный закон.

Исходя из федерального законодательства, порядок назначения и проведения собрания граждан и его полномочия определяются также уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа. Такие акты существуют и предлагают различные подходы к организации подобных мероприятий. Так, Положение о порядке назначения и проведения в г. Красноярске собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов) определяет собрание как совместное заседание (присутствие) граждан для обсуждения вопросов городского значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц городского самоуправления (ч. 1 ст. 2). Положением определяется возможность проведения нескольких собраний по единой повестке, результаты которых суммируются, но при этом должно соблюдаться требование о необходимом охвате населения территории (ч. 2 ст. 4). Положение разграничивает проведение собраний и конференций граждан количеством населения, проживающим на определенной территории – если численность населения превышает тысячу человек, то должны проводиться конференции, а если менее тысячи – по преимуществу должны проводиться

²³⁸ Модникова Т.Н. Организационно-правовые формы прямой демократии в системе муниципального самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. N 4. С. 14.

собрания, но могут проводиться и конференции (ч. 4 ст. 4). Определяется, что в собрании с решающим голосом вправе принимать участие лишь граждане, обладающие активным избирательным правом в городе Красноярске (ч. 1 ст. 5). Для выдвижения населением инициативы собрания, необходимо, в зависимости от определенных условий, создание инициативной группы от 50 до 500 человек (ч. 1 ст. 8). Голосование на собрании проводится только открытое, и дополнительно подчеркивается, что решения собрания носят рекомендательный характер и исполняются жителями территорий добровольно (ч.1 ст.20 и ч.1 ст.22)²³⁹.

Оценивая правовое регулирование в других муниципальных образованиях, можно увидеть такие особые моменты, как, например, указание на возможность исполнения решений собрания органами местного самоуправления (город Ачинск) с установлением срока для такого исполнения в три месяца и информированием жителей города о выполнении решений собрания²⁴⁰. В Енисейском районе Красноярского края достаточно подробно определены предметы возможного созыва собраний граждан, которых указано 20 пунктов, в том числе вопросы о добровольном сборе средств с граждан на нужды местного самоуправления, вопросы благоустройства и озеленения территории, развития личных подсобных хозяйств граждан и др.²⁴¹. Вопросы финансирования собраний также могут решаться по-разному – если в городе Красноярске финансирование собраний по инициативе населения падает на инициаторов собрания²⁴², то в Козульском районе Красноярского края все собрания и конференции производятся за счет местного бюджета²⁴³, также и в городе Иркутске²⁴⁴. Достаточно значи-

²³⁹ Положение о порядке назначения и проведения в городе Красноярске собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решение Красноярского городского Совета депутатов от 16.03.2010 № 9-157 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁴⁰ Ч. 3 ст. 13 Положение о порядке организации и проведения собраний, конференций граждан в городе Ачинске, утв. Решение Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 03.10.2006 №18-97р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁴¹ П. 3 ст. 2 Положение о порядке организации и проведения собраний, конференций граждан в Енисейском районе, утв. Решением Енисейского районного Совета депутатов Красноярского края от 25.05.2006 № 8-126р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁴² Ст. 23 Положение о порядке назначения и проведения в городе Красноярске собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решение Красноярского городского Совета депутатов от 16.03.2010 № 9-157 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁴³ П. 10 раздела 1 Положение о порядке организации и проведения собраний, конференций граждан в Козульском районе, утв. Решение Козульского районного Совета депутатов Красноярского края от 30.04.2013 N 36-241P // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

мыми выглядит положения из регулирования города Казань, запрещающее Казанской городской думе отказывать в проведении собрания по мотивам нецелесообразности, а также определяющие необходимые минимумы по правомочности собрания исходя из количества участвовавшего в нем населения – для правомочности собрания необходимо не менее половины жителей территории, а для конференции – не менее двух третей²⁴⁵.

Оценивая вышеуказанные примеры правового регулирования, следует в очередной раз отметить их разнообразие, являющееся следствием крайне большого количества муниципалитетов на территории РФ. Очевидно, что в большей части это разнообразие – насущная необходимость, поскольку условия для осуществления местного самоуправления в различных регионах, различных городах и поселениях значительно отличаются. Между тем, стоит отметить вредные примеры регулирования, такие как возложение на представителей населения расходов на проведение собрания, установление слишком высоких минимумов для правомочности собраний и конференций – все это непременно станет факторами, которые приведут к значительному уменьшению желания населения пользоваться такими процедурами. Законодатель, по аналогии с опросом граждан, мог бы установить правила насчет распределения расходов на собрания, возложив их на местные бюджеты. Это не должно быть обременительно для муниципалитетов, поскольку одной только воли конкретных лиц недостаточно для проведения собрания и необходимость сбора подписей должна свести к минимуму нагрузку на бюджеты слишком частым проведением таковых. Что касается установления минимумов для правомочности собраний – то здесь следует учитывать не очень высокую активность населения, которая значительно затрудняет возможность присутствия уж слишком большого числа населения, особенно учитывая, что речь идет о неимперативной форме непосредст-

²⁴⁴ Ч. 4 ст. 1 Положение о собраниях, конференциях граждан (собраниях делегатов) в городе Иркутске, утв. Решением Думы г. Иркутска от 29.05.2006 N 004-20-250346/6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁴⁵ П. 3.5. разд 3 и п. 6.6 разд 6. Положение о порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан на территории города Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 20.04.2006 № 12-8 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

венной демократии. На наш взгляд, требований к одной четвертой части населения территории было бы достаточно для репрезентативности собрания.

Статьей 30 ФЗ от 06.10.2003 № 131 урегулирована еще одна форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, по существу законодательного регулирования призванная в определенных ситуациях заменять собрания – конференция граждан (собрание делегатов). Все положения статьи 30 указывают на то, что федеральный законодатель полностью устранился от регулировании этой формы участия, передав её на откуп органам местного самоуправления, указав лишь, что эта форма может применяться вместо собраний граждан. К сожалению, законодатель не указал ни предмета новой формы, ни случаев, разграничивающих её применение с собранием граждан.

Как отмечает Т.Н. Модникова, конференции отличаются от собраний наличием отношений временного представительства населения, обеспечиваемого делегированием соответствующих граждан открытым голосованием, но без соблюдения процедур, предусмотренных ФЗ от 12.06.2002 № 67, что позволяет, с одной стороны, обеспечивать оперативное представительство населения, а, с другой стороны, характеризуется гораздо меньшей легитимностью²⁴⁶.

Все вышеуказанное значительно усложняет процедуру проведения конференций граждан, поскольку перед проведением таковой необходим не менее значительный в процедурном плане этап – выбор населением делегатов. Чаще всего делегаты избираются через собрания граждан²⁴⁷, но встречаются и такие формы избрания, как путем сбора подписей жителей, от которых они являются²⁴⁸. В зависимости от муниципального образования значительно отличается норма представительства – то есть количество граждан, представляемых деле-

²⁴⁶ Модникова Т.Н. Организационно-правовые формы прямой демократии в системе муниципального самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. N 4. С. 14.

²⁴⁷ П. 5 ст. 11 Положение о порядке назначения и проведения в городе Красноярске собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 16.03.2010 № 9-157 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁴⁸ Абз. 2 П. 5.3. Положение о порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан на территории города Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 20.04.2006 N 12-8 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

гатом – не более 25 граждан²⁴⁹, не более 50 граждан от отдельных домов²⁵⁰, не более 100 граждан²⁵¹, не более 1000 граждан²⁵², от 2000 граждан²⁵³. Не менее сложным и разнообразным является вопрос о территориях, от которых избираются делегаты – от многоквартирных домов, от кварталов в районах индивидуальной жилой застройки²⁵⁴, дома, домов или на иной части территории²⁵⁵. В Красноярске установлена возможность избрания делегатов по одномандатным и многомандатным округам (не более пяти делегатов от одного округа)²⁵⁶.

Очевидно, что вышеуказанные сложности влекут ограничение на осуществление конференций в соответствующих положениях муниципальных образований. Обычно проведение конференции обусловлено высокой численностью населения затрагиваемой территории, например, в городе Барнауле определена граница в 300 человек, в городе Красноярске – в тысячу человек, в городе Казань – в 200 человек. В городе Иркутск норма положения прямо предписывает, что конференции проводятся лишь в случаях, когда проведение собрания граждан не представляется возможным²⁵⁷.

В остальном конференции (собрания делегатов) регулируются точно так же, как и собрания, за исключением, чаще всего, незначительных процедурных

²⁴⁹ П. 5.3 Положение о порядке назначения и проведения собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решением Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 27.06.2006 № 3/11з // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁵⁰ П. 17 Положение о собраниях, конференциях граждан в муниципальном образовании «Увинский район», утв. Решением Увинского районного Совета депутатов от 21.06.2007 N 92 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁵¹ П. 17 Положение о собраниях, конференциях граждан в муниципальном образовании «Увинский район», утв. Решением Увинского районного Совета депутатов от 21.06.2007 N 92 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁵² П. 3.2 Положение о порядке назначения и проведения в городском округе - городе Барнауле Алтайского края собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решением Барнаульской городской Думы от 03.06.2016 № 637 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁵³ П. 3 ст. 11 Положение о порядке назначения и проведения в городе Красноярске собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решение Красноярского городского Совета депутатов от 16.03.2010 № 9-157 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁵⁴ Положение о порядке назначения и проведения в городском округе - городе Барнауле Алтайского края собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решением Барнаульской городской Думы от 03.06.2016 № 637 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁵⁵ Положение о собраниях, конференциях граждан в муниципальном образовании «Увинский район», утв. Решением Увинского районного Совета депутатов от 21.06.2007 N 92 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁵⁶ Положение о порядке назначения и проведения в городе Красноярске собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решение Красноярского городского Совета депутатов от 16.03.2010 № 9-157 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁵⁷ Положение о собраниях, конференциях граждан (собраниях делегатов) в городе Иркутске, утв. Решением Думы г. Иркутска от 29.05.2006 N 004-20-250346/6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

деталей. Обе формы зачастую регулируются одним и тем же муниципальным правовым актом. Выделяя специфичные проблемы конференций, можно отметить крайнюю неоднородность определения того, сколько граждан может представлять один делегат, разница этой цифры в муниципалитетах весьма значительна. Также вызывает разногласия вопрос о том, когда надо проводить конференции, а когда достаточно собраний – если с общим выводом о том, что собрания и конференции отличаются объемом охватываемого населения, муниципалитеты сходятся, то вот с конкретными границами и условиями – уже нет. При этом, как мы уже отмечали, законодатель весьма нетипичным для него в главе 5-й ФЗ от 06.10.2003 № 131 образом практически полностью устранился от регулирования данной формы участия населения. На наш взгляд, законодателю следовало бы хотя бы дать общие принципы регулирования, указав, что 1) конференции проводятся тогда, когда не представляется возможным проведения собраний граждан; 2) делегаты должны избираться таким образом, чтобы обеспечивалось представительство населения территорий, от которых они избираются. Конкретное же правовое регулирование на основе этих принципах должно оставаться за муниципалитетами.

2.5. Опрос граждан

Опрос граждан, исходя из положений ч. 1 ст. 31 ФЗ от 06.10.2003 № 131, является процедурой, направленной на выявление мнения населения для его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами. Опрос может проводиться как на всей территории муниципального образования, так и на части его территории, помимо этого, данный институт, исходя из вышеуказанной нормы, может использоваться еще и органами государственной власти субъектов РФ. Федеральный закон не дает полного определения того, что такое опрос граждан, но в литературе, помимо уже указанных в законе признаков, отмечается, что опрос проводится посредством голосования²⁵⁸, связан с обсуждением гражданами вопросов местного значения, а

²⁵⁸ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т.1. М.: Юристъ, 2005. С. 410-452.

также других вопросов, затрагивающих их права и интересы²⁵⁹. Немаловажным будет отметить, что опрос граждан проводится только по инициативе органов публичной власти и должностных лиц, а именно представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или органа государственной власти субъектов РФ, при этом, решение о его назначении принимается представительным органом местного самоуправления.

Исходя из всего вышеизложенного, можно прийти к выводу, что опрос граждан является консультативной неимперативной формой непосредственной демократии, выраженной в выявлении мнения граждан муниципального образования или отдельных его территорий по вопросам местного значения и иным затрагивающим их права и интересы темам посредством их голосования.

При исследовании опроса граждан у ученых нередко возникает необходимость для разграничения его с такими понятиями, как «референдум», «консультативный референдум», «плебисцит», а также исследование его соотношения с «социологическим опросом». На наш взгляд, вопрос соотношения с «референдумом» разрешается достаточно очевидно, поскольку опрос граждан имеет неимперативный характер, а референдум – императивный. Говоря же о соотношении с понятием консультативный референдум, следует отметить, что С.А. Авакьян, давая определению опроса граждан, в скобках называет его «консультативным референдумом», тем самым, обозначая эти термины, как синонимы, но, в то же время, определяя его как разновидность референдума²⁶⁰. Примерно такой же смысл вкладывался в этот термин в нормативных актах 1990-х годов, в особенности, в законодательных актах субъектов РФ, посвященных референдуму, например, «вправе проводить консультативные референдумы (опросы)...»²⁶¹, «Результаты консультативного референдума не носят обязательного характера, а лишь учитываются... при принятии законов и иных решений»²⁶²,

²⁵⁹ Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: Формула права, 2006. С. 521.

²⁶⁰ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т.1. М.: Юристъ, 2005. С. 410-452.

²⁶¹ Ст. 66 Устав муниципального образования «Тихвинский район Ленинградской области», принят 15.11.2000 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁶² Ст. 1 О Референдуме Республики Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 13.03.1995 № 9-1-3 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

«отношения, связанные с проведением местного консультативного референдума, результаты которого имеют рекомендательное значение...»²⁶³. Между тем, федеральное законодательство такого термина никогда не содержало, и в дальнейшем, с принятием ФЗ от 06.10.2003 № 131, этот термин перестает применяться и в рамках законодательных актов субъектов РФ. Таким образом, на наш взгляд, в системе действующего правового регулирования опрос граждан нельзя считать разновидностью, пусть и консультативной, референдума, поскольку федеральный законодатель достаточно четко определил их разграничение.

Переходя к термину «плебисцит», следует отметить, что он также не применялся в федеральном законодательстве, но встречался и даже встречается до сих пор в законодательстве некоторых субъектов РФ. Так, в Уставе Алтайского края упоминается такая процедура, как краевой народный опрос (плебисцит)²⁶⁴. Между тем, во-первых, здесь речь не идет о форме участия населения в осуществлении местного самоуправления, и, во-вторых, Алтайский край – практически единственный, употребляющий данный термин на данный момент. При этом здесь плебисцит также выступает, как синоним опроса граждан.

Оценивая соотношение опроса граждан и социологического опроса, следует отметить наличие определенных проблем. В некоторых муниципальных образованиях эти термины делают синонимами, так, например, в г. Шарыпово, регулируя опрос граждан, приняли Положение о проведении социологических опросов граждан²⁶⁵, также Положение «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории МО город Дивногорск» в п. 1.6 определяет, что «результаты социологических опросов населения подлежат официальному опубликованию и размещению на официальном сайте администрации города

²⁶³ О местном референдуме и местном консультативном референдуме в Удмуртской Республике: Закон УР от 11.11.2003 № 51-ПЗ (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁶⁴ Ст. 59 Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁶⁵ Положение о проведении социологических опросов граждан, проживающих на территории муниципального образования город Шарыпово Красноярского края, утв. Решение Шарыповского городского Совета депутатов Красноярского края от 26.08.2008 № 33-358 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

Дивногорска»²⁶⁶. Однако гораздо чаще видно, что социологический опрос используется, как иная процедура, без отсылки к ст. 31 ФЗ от 06.10.2003 № 131 и другим положениям об опросе граждан и, исходя из этого, с более простой процедурой. Так, например, можно оценить Распоряжение мэра г. Иркутска «О выяснении мнения населения города Иркутска», где он, не опираясь на положения устава города об опросе граждан, предлагает гражданам Иркутска и иным заинтересованным лицам поучаствовать в опросе и обнародовать свое мнение по вопросу о порядке избрания главы административного центра Иркутской области посредством его размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», направления обращений в администрацию города Иркутска, иным способом, не противоречащим законодательству²⁶⁷. Другим примером может быть положение из Порядка назначения и проведения опроса граждан в Изобильненском городском округе Ставропольского края, которым определяется, что «действие... порядка не распространяется на социологические опросы...»²⁶⁸.

На наш взгляд, справедливо мнение Р.А. Сафарова о наличии двух методов выявления общественного мнения – юридического, к которому относятся институты непосредственной демократии, и социологического, к которому относятся анкетирование, интервьюирование и экспериментирование²⁶⁹. Так, Н.Е. Васюткиным отмечается, что опрос граждан предполагает сплошной охват населения и сложен в организационном плане, также по итогам органом публичной власти принимается правовой акт, устанавливающий результаты опроса, указывается, что он предполагает личное (и относительно идентифицируемое) участие граждан в голосовании, тогда как при проведении социологического

²⁶⁶ Положение о порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования город Дивногорск, утв. Решение Дивногорского городского Совета депутатов Красноярского края от 25.09.2008 № 43-254-ГС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁶⁷ О выяснении мнения населения города Иркутска: Распоряжение мэра г. Иркутска от 07.08.2019 № 031-11-18/9 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁶⁸ Порядок назначения и проведения опроса граждан в Изобильненском городском округе Ставропольского края, утв. Решением Думы Изобильненского городского округа Ставропольского края от 21.12.2018 N 212

²⁶⁹ Сафаров Р.А. Выявление общественного мнения в государственно-правовой практике // Советское государство и право. 1967. №10. С. 52.

опроса чаще всего используется Интернет и смс-голосование и граждане участвуют там опосредованно, без прямого контакта с опрашивающим²⁷⁰.

Исходя из всего вышеизложенного относительно соотношения социологического опроса и опроса граждан, следует отметить, что это все же разные исходя из своей процедуры институты, хотя предмет деятельности и её цель у них чаще всего одна. Более сложная с точки зрения процедуры форма участия – опрос граждан, на данный момент позволяет более репрезентативно получить данные о мнении населения, нежели социологический опрос на данном этапе развития технологий, где существует достаточно большее число практик вмешательства в процесс электронного голосования, способных существенно исказить волю участников. Оценивая опросы граждан в Интернете, Л.А. Нудненко отметила, что несмотря на плюсы в связи с отсутствием финансовых затрат и легкостью в обобщении статистических данных, такие опросы имеют множество минусов – небольшой охват аудитории, невозможность выявить с точностью, являются ли участники опроса жителями муниципалитета и обладают ли они вообще избирательным правом²⁷¹. Между тем, учитывая последние принятые Государственной Думой ФС РФ поправки к ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ, вводящие термин «дистанционное электронное голосование»²⁷², возможно, что и социологический опрос в электронной форме в скором времени сможет влиться в процедуру опроса граждан по ФЗ от 06.10.2003 № 131.

Как уже было отмечено, опрос граждан обладает определенной процедурой. Отдельные её элементы, такие, как субъект, инициирующий опрос; субъект, который принимает решение о проведении опроса; содержание такого решения; срок информирования населения об опросе; источник финансирования процедуры – определены федеральным законодательством. Все остальное, что касается порядка назначения и проведения опроса, исходя из ч. 4 ст. 31 ФЗ от

²⁷⁰ Васюткин Н.Е. Опрос граждан в субъектах Российской Федерации: теоретико-правовые основания // Вестник Бурятского государственного университета. Педагогика. Филология. Философия. 2012. № 2. С. 183.

²⁷¹ Нудненко Л.А. Перспективы развития непосредственной демократии в условиях развития информационных технологий // Конституционное и муниципальное право. 2019. N 12. С. 39.

²⁷² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: проект федерального закона № 912249-713, принят ГД ФС РФ в третьем чтении 13.05.2020 года // Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ [Электронный ресурс] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/912249-7>

06.10.2003 № 131 подлежит регулированию уставом и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. Регулирование субъектов РФ, как мы уже неоднократно исследовали, может быть либо достаточно солидным и охватывающим практически все аспекты процедуры²⁷³, либо напротив, отдающим все возможности по разрешению ситуации на уровень местного самоуправления²⁷⁴.

Так, приводя более конкретные примеры, можно исследовать закон республики Хакасия «О порядке назначения и проведения опроса граждан в Республике Хакасия». Настоящим законом углубленно определяется порядок осуществления инициативы опроса – указывается, что таковая осуществляется в форме обращения, определяется содержание такого обращения со сроками проведения опроса, содержанием вопросов и территорией, на которых он будет проводиться, а также указываются сроки реагирования представительного органа местного самоуправления на такое обращение – не позднее девяноста дней. Важным является момент о том, что законодатель определяет возможность отказа в проведении опроса со стороны представительного органа лишь в случаях, когда обращение не соответствует Конституции РФ, законодательству РФ, Конституции Республики Хакасии, законодательству Республики Хакасия или нормативным правовым актам муниципалитета, и требует, чтобы муниципальное образование обосновывало свой отказ при принятии решения²⁷⁵.

Помимо вышеуказанного, закон подробно регулирует и процедуру проведения опроса, указывая на необходимость создания комиссии по проведению опроса, указывая, что опрос может проводиться либо в определенных пунктах, либо по месту работы, учебы, путем поквартирного (домового) обхода граждан, на улицах, в иных общественных местах – но всегда через заполнение гражданином опросных листов. Указывается, что опрос может проводиться несколько дней, но не более десяти. Его результат закрепляется протоколом комиссии по

²⁷³ О порядке назначения и проведения опроса граждан в Республике Хакасия: закон республики Хакасия от 06.11.2015 № 96-ЗРХ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

²⁷⁴ Ст. 5.1 О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон РТ от 28.07.2004 № 45-ЗРТ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

²⁷⁵ О порядке назначения и проведения опроса граждан в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 06.11.2015 № 96-ЗРХ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

проведению опроса, на основании которого принимается заключение, которое признает опрос состоявшимся или несостоявшимся, а результаты опроса на основании этого заключения официально опубликовываются (обнародуются)²⁷⁶.

Вышеуказанное регулирование субъектов РФ оставляет мало места для регулирования муниципальному образованию, поскольку большая часть положений, касающаяся назначения и проведения опроса, как можно увидеть, уже урегулирована. Тем не менее, оценивая регулирование на уровне муниципалитетов в той же Хакасии, можно отметить, что они находят, что еще можно урегулировать, так, например, в Алтайском районе определены возможности комиссии по проведению опроса привлекать себе в помощь органы ТОС, а также некоммерческие организации и жителей Алтайского района, подробно определено содержание опросных листов и порядок признания их недействительными²⁷⁷. Несмотря на это, положение закона Республики Хакасия, которое обязывает представительный орган местного самоуправления в случае, если инициатива о проведении опроса граждан не противоречит никаким правовым нормам, назначить опрос, на наш взгляд, представляет собой избыточное вмешательство со стороны субъекта РФ, особенно если учитывать, что такой опрос может проводиться и по их инициативе. Даже если учитывать, что если опрос будет проводиться по инициативе субъекта РФ, то финансировать его будет субъект РФ, все организационные хлопоты, в итоге, падут на муниципальное образование. Поэтому, на наш взгляд, представительный орган местного самоуправления, раз уж ему предоставлено федеральным законодательством право принимать решение о назначении опроса, не должен ставиться законодательством субъектов РФ в какие-либо условия при принятии такого решения, поскольку здесь субъект РФ выходит за рамки регулирования процедуры и начинает решать вопросы полномочий и обязанностей муниципальных органов.

²⁷⁶ О порядке назначения и проведения опроса граждан в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 06.11.2015 № 96-ЗРХ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

²⁷⁷ Порядок назначения и проведения опроса граждан на территории Алтайского района, утв. Решением Совета депутатов Алтайского района от 12.09.2018 N 53 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

Продолжая оценивать правовое регулирование, следует отметить ценную правовую норму, содержащуюся в Положениях об опросе г. Ачинска и г. Красноярска, которая определяет, что «мнение населения, выявленное в ходе опроса... рассматривается органами и должностными лицами местного самоуправления... учитывается при принятии решений» (п. 11.1 Положения г. Ачинска и п. 1 ст. 10 Положения г. Красноярска) и «в случае невозможности принятия решения в том варианте, за который высказалось большинство при опросе, глава города или городской совет депутатов должны аргументировать свое решение и опубликовать его в СМИ» (п. 11.2 Положения г. Ачинска и п. 2 ст. 10 Положения г. Красноярска)²⁷⁸. На наш взгляд, такая правовая норма должна найти место в федеральном регулировании опроса граждан, поскольку она существенно повышает его роль, делая его не просто неким учитываемым мнением, а мнением, с которым органы местного самоуправления должны считаться и ответить перед населением, если они с ним не согласны.

В судебном практике нередки ситуации, когда граждане обращаются в суд с различными требованиями относительно опроса граждан. В одних случаях гражданин считал нарушением законодательства, что по его инициативе не был назначен опрос²⁷⁹, в другом случае жители обращаются в суд с оспариванием проведенного опроса, потому что полагают, что на основании мнимого опроса граждан органом местного самоуправления принято ущемляющее их права решение²⁸⁰. Тем не менее, опрос граждан является достаточно редкой процедурой, а попытки оспорить проведенный опрос при нарушениях процедуры нередко наталкиваются на то, что суд указывает на рекомендательный характер процедуры и тем самым, отмечает, что таковая не может нарушать права и законные интересы заявителей.

²⁷⁸ Положение о порядке назначения и проведения опроса граждан в г. Ачинске, утв. Решением Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 03.10.2006 N 18-99р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>; Положение о порядке назначения и проведения опроса граждан в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 16.06.2010 № 10-188 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

²⁷⁹ Апелляционное определение Московского областного суда от 22.02.2017 по делу N 33а-5796/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

²⁸⁰ Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 12.02.2020 по делу N 88а-1929/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

Таким образом, опрос граждан на данный момент представляет из себя в меру строго оформленную процедурами форму выявления мнения населения по вопросам местного значения и иным вопросам, затрагивающим их права и интересы. В рамках исследования действующего правового регулирования мы пришли к следующим выводам: 1) при действующем законодательстве нельзя говорить об отнесении социологического опроса, в том числе, с использованием электронных технологий, к опросу граждан по смыслу ФЗ от 06.10.2003 № 131, хотя развитие технологий, которые обеспечат репрезентативность и защиту от злоупотреблений, может привести к тому, что такая процедура может стать разновидностью опроса граждан; 2) опрос граждан может регулироваться субъектами РФ и в этом аспекте некоторые субъекты осуществляют излишнее регулирование, усложняя процедуру и тем самым уменьшая шансы на то, что органы местного самоуправления будут к ней обращаться добровольно. 3) попытки субъектов РФ указывать представительным органам, что они должны принимать решение об опросе, если такая инициатива была, являются противоречащими федеральному законодательству. 4) позитивной тенденцией является определение муниципальными образованиями обязанности органов местного самоуправления ответить населению через СМИ по поводу принятия решения, противоречащего мнению населения, выявленного в результате опроса.

2.6. Обращение граждан и иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

В соответствии со статьей 32 ФЗ от 06.10.2003 № 131 одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является обращение граждан в органы местного самоуправления. Указанная статья носит по большей части отсылочный характер, указывая, во-первых, на соответствующий отраслевой закон ФЗ от 02.05.2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», который регламентирует порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в целом. Во-вторых, п. 3 рассматриваемой статьи отсылает к КоАП РФ определяющим ответственность за нарушение порядка и сроков

рассмотрения обращений граждан должностными лицами органов местного самоуправления (ст. 5.59 КоАП РФ).

На наш взгляд спорным является указание в ч. 1 ст. 32 ФЗ от 06.10.2003 № 131 не только коллективных, но и индивидуальных обращений граждан. Не умаляя указанное право, следует задаться вопросом - может ли единоличное обращение гражданина в органы местного самоуправления представлять собой форму участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Все рассмотренные ранее формы участия всегда представляют собой выработку мнения такого субъекта, как население определенной территории или всего муниципального образования. Это доля от населения, проявляющая в той или иной степени активность, позволяющая условно считать выработанное в ходе их реализации мнение - волеизъявлением всего населения. В свою очередь, индивидуальное обращение представляет собой мнение лишь одного субъекта - это реализация его субъективного права на обращения, и возможно, реализация его права на участие в осуществлении местного самоуправления как конкретного гражданина. Таким образом, следует согласиться с мнением О.Ю. Гарькавченко, о невозможности в полной мере отнесения индивидуальных обращений к формам непосредственной демократии²⁸¹.

Переходя к рассмотрению института коллективных обращений, следует подчеркнуть, что он является наиболее универсальным по отношению к иным формам, поскольку в той или иной степени обращение к органам публичной власти используется при реализации всех иных форм участия, за исключением опроса граждан. Так, правотворческая инициатива по своей сути является крайне специализированным коллективным обращением; органы ТОС могут направлять обращения в органы местного самоуправления, в том числе предлагая к принятию проекты муниципальных правовых актов; собрания граждан могут направлять обязательные для рассмотрения обращения. Однако ст. 32 ФЗ от 06.10.2003 № 131 посвящена иным возможным коллективным обращениям

²⁸¹ Гарькавченко О.Ю. Организационно-правовые формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Дисс. на соиск. канд. юр. наук. М.: Российский университет дружбы народов, 2015. С.69

граждан, тогда как все вышеуказанные обращения урегулированы в специализированном порядке - имеют собственные сроки, порядок внесения.

Учитывая все многообразие рассмотренных ранее форм участия населения, в рамках которых используются обращения, возникает вопрос о необходимости отдельного выделения коллективных обращений в качестве соответствующей формы. Если рассматривать эти обращения в таком качестве, возникают закономерные вопросы. Во-первых, о репрезентативности - ни ФЗ от 06.10.2003 № 131, ни соответствующий отраслевой закон не определяет необходимое минимальное количество участников обращения. Во-вторых, отсутствует какая-либо специализированная реакция на указанное обращение - оно рассматривается в общем порядке по ФЗ от 02.05.2006 года № 59-ФЗ. Во всех иных формах обращение влечет более весомые последствия. Указанные проблемы не могут быть решены ни региональным, ни муниципальным правовым регулированием, поскольку федеральный законодатель не предоставил таковой возможности. Хотя в законодательстве и предусмотрена возможность установления дополнительных гарантий на уровне правовых актов субъектов РФ²⁸², этого недостаточно для становления коллективного обращения в качестве отдельной формы участия населения, которая требует установление не только дополнительных гарантий, но и ограничений процедуры, которые позволили бы сделать эту форму более репрезентативной.

В литературе на основании зарубежного опыта предлагают введение в число форм участия населения в осуществлении местного самоуправления побудительной петиции, в рамках которого население имеет право обращаться в органы публичной власти с требованием о совершении определенных управленческих действий²⁸³. Такая петиция должна сопровождаться сбором определенного количества подписей населения. Как отмечает Л.А. Нудненко, институт петиций не тождественен институту правотворческой инициативы, по-

²⁸² ч. 2 ст. 3 О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

²⁸³ Ларичев А.А. Обращение в органы местного самоуправления как инструмент участия граждан и средство общественного контроля на местном уровне // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 5. С. 35-39.

сколькx петиция имеет более широкий предмет, к которому могут относиться жалобы на действия органов местного самоуправления, предложение о рассмотрении любого вопроса, имеющего общественное значение, коллективное требование отчета от органов публичной власти²⁸⁴.

Исходя из всего вышеизложенного, считаем необходимым заменить абстрактный институт обращения граждан, как форму участия в осуществлении местного самоуправления, на институт петиции, с указанием на необходимое минимальное количество населения, которое должно ее поддержать, а также обязательным рассмотрением органами местного самоуправления предмета петиции, с официальным опубликованием такого ответа в СМИ.

Переходя к рассмотрению иных форм участия, следует подчеркнуть, что все предлагаемые формы должны: во-первых, соответствовать ранее выделенным в настоящей работе критериям форм участия населения в осуществлении местного самоуправления; во-вторых: они не должны подменять собой уже введенные федеральным законодателем формы. Примером неудачного введения дополнительных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления являются уже рассмотренные в первой главе консультативный опрос и общественные советы²⁸⁵, где первый подменял собой опрос граждан, а второй - территориальное общественное самоуправление, причем в отсутствие присущих опросу и ТОС дополнительных гарантий. Кроме того, некоторые муниципалитеты прилагают в качестве форм участия населения правотворческую инициативу прокурора, что противоречит самой сути неимперативных форм непосредственной демократии.

Основываясь на представленных критериях, рассмотрим предложенные в литературе новые формы участия. Так, Г.Г. Абасов в качестве «нетрадиционных», но реально существующих форм предлагает закрепление мини референдумов по технологии «Town Hall Meeting», интернет-опросов, интернет-конференций и интернет-голосования которые будут способствовать эффек-

²⁸⁴ Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики). Дисс. на соиск. ст. докт. юр. наук. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2001. С. 296.

²⁸⁵ Кузьмич Н.М. Непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в его осуществлении: проблемы разграничения и классификации // Сибирское юридическое обозрение. Т. 16. № 2. С. 257.

тивности механизма гарантирования прав местного самоуправления в России²⁸⁶. А.В. Пастухов и В.А.Холопов предлагают институт интернет-лоббирования сущность которого состоит в использовании компьютерных сетей в качестве информационного ресурса и площадки для информационного давления, а также для непосредственного общения с должностными лицами органов государственной власти или местного самоуправления²⁸⁷, который широко используется в США и Великобритании, однако не прижился в РФ как самостоятельный институт непосредственной демократии²⁸⁸. А.Е. Помазанский в качестве новой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления предлагает инициативное бюджетирование, представляющее собой совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе, практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств²⁸⁹.

Следует отметить, что практически все представленные выше предложения так или иначе сходятся с уже представленным в законодательстве институтом опроса граждан. При этом в соответствующем разделе настоящей работы мы уже указывали на все проблемы связанные с использованием интернета при опросе граждан. На наш взгляд, массовое использование интернета для выявления мнения населения по вопросам местного значения следует использовать с крайней осторожностью, поскольку эти данные достаточно неточные и не устойчивые. Таким образом, пока что не является возможным придание интернет-опросу характера полноценной формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Однако мы можем выразить надежду, что в ближайшем будущем интернет-технологии в достаточной степени охватят население, а механизмы опроса достаточно усовершенствуются, чтобы все указанные недос-

²⁸⁶ с.96 Абасов Гафис Гасан оглы К вопросу о классификации институтов муниципальной демократии // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 5. С. 96.

²⁸⁷ Холопов В.А. Модернизация институтов непосредственной демократии в условиях информатизации: муниципальное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. N 10. С. 28 - 30.

²⁸⁸ Пастухов А.В. Консультативные институты непосредственной демократии: проблемные аспекты развития в современной России // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2013. № 1.С. 167.

²⁸⁹ Помазанский А.Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал Российского права. 2019. № 11. С. 58-68.

татки были преодолены. Относительно института инициативного бюджетирования - он может быть реализован в иных формах участия (публичных слушаниях по вопросам принятия бюджета и отчета по нему, опроса).

В качестве иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в литературе предлагаются массовые мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования)²⁹⁰. На наш взгляд, возможно введение соответствующей статьи 32.1 с указанием, что граждане вправе проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования по вопросам местного значения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Подобного подхода придерживаются и в некоторых муниципальных образованиях. Например, в Коломенске²⁹¹, Бородино²⁹², Ростове-на-Дону²⁹³.

Таким образом, наиболее целесообразным на наш взгляд является модернизация института обращений граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в институт петиций, а из всех представленных в литературе, субъектовом и муниципальном правовом регулировании, иных форм участия, необходимо закрепить на федеральном уровне главы публичные мероприятия.

²⁹⁰ Муниципальное право России / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 313. Александров А.Р. Публичные мероприятия - форма участия населения в осуществлении местного самоуправления на примере Тамбовской области // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С.31-35.

²⁹¹ ст. 19 Устав Коломенского городского округа Московской области, принят решением Совета депутатов Коломенского городского округа МО от 18.10.2017 № 70 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

²⁹² ст. 29 Устав города Бородино, принят Решением Бородинского городского Совета депутатов от 21.05.1997 № 3-18р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

²⁹³ ст. 32 Устав города Ростова-на-Дону, принят решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 09.04.1996 № 211 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

Заключение

В результате проведенного нами исследования на основании подробного анализа разнообразных нормативно-правовых актов и доктринальных работ, посвященных участию населения в осуществлении местного самоуправления, были подчеркнуты следующие основные выводы и проблемы:

1) Участие граждан в осуществлении местного самоуправления воплощает в себе неимперативные формы непосредственной демократии на местном уровне (как консультативные, так и инициативные). Назначение этих форм заключается в необходимости поддержания легитимности органов публичной власти через простые инструменты, которые не требуют длительной подготовки и затрат, однако позволяют поддерживать тесный контакт между населением и выборными должностными лицами, выявлять мнение местного сообщества по текущим вопросам жизни муниципального образования.

2) Анализ конституционного и международно-правового регулирования участия населения в осуществлении местного самоуправления показывает, что оно является достаточно фрагментарным - ни один из изученных актов высшего порядка не упоминает право на участия населения в осуществлении местного самоуправления. В то же время в них закреплены общие идеи о том, что в государстве должны признаваться институты непосредственной демократии, закреплены основные права граждан посредством которых реализуются неимперативные формы непосредственной демократии. В свою очередь федеральное законодательство в этой области существенным образом эволюционировало по сравнению с ранее действовавшими законами: во-первых, увеличилось число форм непосредственной демократии на местном уровне (как императивных, так и неимперативных); во-вторых, углубилось регулирование отдельных процедур - вместо абстрактных положений с высокой долей отсылок к законодательству субъектов РФ и муниципальным актам появились развернутые нормы-положения относительно субъектов отдельных форм, порядка осуществления процедур, а также указание на формы, которые являются обязательными в ряде случаев. Все вышеописанное носит позитивный характер и реально показывает,

что роль участия граждан в осуществлении местного самоуправления значительно увеличилась. Действующее федеральное законодательство в целом имеет недостаток с точки зрения отражения субъекта права на участие в осуществлении местного самоуправления, которым выступает именно население муниципального образования, причем указанное понятие "население" необходимо трактовать максимально широко, учитывая в том числе иностранных граждан, постоянно проживающих на территории РФ и имеющих избирательные права.

3) Правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления на уровне субъектов РФ на сегодняшний день является минимальным. Фактически им оставлена возможность урегулировать только две формы участия - опрос граждан и наименование старосты сельского населенного пункта. Тем не менее, даже подобное регулирование отличается значительной степенью творчества субъектов РФ - было выделено целых пять вариантов такового. При этом отметим, что на сегодняшний день субъекты РФ не могут вводить новые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, а редкие примеры "новых" процедур являются урезанными копиями уже существующих в федеральном законодательстве форм.

4) Муниципально-правовое регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления характеризуется крайним разнообразием, что не в последнюю очередь обусловлено освобождением от регулирующего воздействия субъектов РФ в рассматриваемом вопросе. В то же время доля определенного новаторства, например, в установлении новых форм участия, не является повсеместным явлением.

5) При изучении правотворческой инициативы граждан как инициативной неимперативной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления предлагается: во-первых, заменить наименование и соответствующие формулировки ст. 26 от 06.10.2003 № 131 на термин «правотворческая инициатива населения», как наиболее релевантного изучаемому институту; во-вторых, уточнить формулировки абз. 3 ч. 1 ст. 26 ФЗ от 06.10.2003 № 131, которые дают на сегодняшний день возможность органам местного самоуправления

воздержаться от регламентации правотворческой инициативы либо установить в соответствующей статье более детальную процедуру рассмотрения правотворческой инициативы, дабы избежать неоправданных трудностей в применении указанного института; в-третьих: привести к единообразию практику толкования в муниципальных актах положений федерального закона о численности инициативной группы: как непосредственное количество участников группы или как количество лиц, которые своей подписью должны поддержать проект правового акта.

б) При изучении территориального общественного самоуправления как инициативной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления было отмечено что: во-первых, наличие значительных недостатков федерального правового регулирования ТОС (отсутствие связи с законодательством о юридических лицах и общественных объединениях, неподходящая для данного института организационно-правовая форма, отсутствие разграничения ТОС и ТСЖ, проблемы с ограничением источников финансирования, проблемы исполнения решений ТОС, поскольку они не имеют публично-властного характера), что, безусловно, требует дополнительной правовой регламентации; во-вторых, правовая природа ТОС значительно отличается от иных форм участия, поскольку его деятельность не является разовой акцией доведения мнения населения до органов публичной власти. ТОС прежде всего устойчивая, постоянно действующая структура, обладающая внутренней организацией и учредительными документами, и для осуществления деятельности которой используются в том числе другие неимперативные формы непосредственной демократии. Указанная устойчивость, а также некоторые исторические предпосылки, роднят ТОС с институтом старосты сельского поселения, который, к сожалению, нельзя назвать формой участия населения в осуществлении местного самоуправления в чистом виде, так как представление мнения населения сельского поселения имеет меньший вес в полномочиях старосты, чем множество других, установленных законами субъектов РФ полномочий по содействию органам местного самоуправления. Установленные в законе задачи позволяют отне-

сти старосту скорее к своеобразному, близкому к народу, муниципальному чиновнику без должности.

7) При изучении публичных слушаний и общественных обсуждений как неимперативных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которые могут выступать как консультативными, так и инициативными, мы пришли к тому, что, во-первых, п. 1 ст. 28 ФЗ от 06.10.2003 № 131 необходимо дополнить указанием на то, что предметом публичных слушаний наряду с проектами правовых актов могут выступать и отдельные категории вопросов местного значения; во-вторых, необходимо четкое разграничение публичных слушаний и общественных обсуждений на уровне ФЗ от 06.10.2003 № 131, возможно путем выделения отдельной статьи 28.1. с указанием предмета общественных обсуждений и основных особенностей его проведения; в-третьих, является предпочтительным разработать и закрепить на уровне федерального закона перечень возможных форм проведения публичных слушаний, который будет являться модельным для муниципальных правовых актов.

8) Рассмотрев собрание и конференции граждан (собрания делегатов) как одни из универсальных формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которые могут быть как инициативными, так и консультативными неимперативными, мы выявили, что, во-первых, собрания следует отграничивать от терминологически похожего института, установленного ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ, что необходимо отразить на уровне ст. 29 ФЗ от 06.10.2003 № 131 указав, что такое законодательство на собрание не распространяется; во-вторых, некоторым муниципалитетам следует отказаться от таких "вредных" примеров правового регулирования, как возложение расходов на проведение собраний на представителей населения, что непременно является фактором уменьшающим желание последних использовать указанный институт.

9) В рамках исследования правового регулирования опроса граждан, как консультативного неимперативного института непосредственной демократии, мы выявили, что: во-первых, на сегодняшний день нельзя говорить об отнесе-

нии социологического опроса, в том числе, с использованием электронных технологий, к опросу граждан по смыслу ФЗ от 06.10.2003 № 131, хотя развитие технологий, которые обеспечат репрезентативность и защиту от злоупотреблений, может привести к тому, что такая процедура может стать разновидностью опроса граждан; во-вторых, опрос граждан может регулироваться субъектами РФ и в этом аспекте некоторые субъекты осуществляют излишнее регулирование, усложняя процедуру и тем самым уменьшая шансы на то, что органы местного самоуправления будут к ней обращаться добровольно; в-третьих, позитивной практикой является определение муниципальными образованиями обязанности органов местного самоуправления ответить населению через СМИ по поводу принятия решения, противоречащего мнению населения, выявленного в результате опроса.

10) Обосновывается необходимость замены абстрактного института обращения граждан, как форму участия в осуществлении местного самоуправления, на институт петиции, с указанием на необходимое минимальное количество населения, которое должно ее поддержать, а также обязательным рассмотрением органами местного самоуправления предмета петиции, с официальным опубликованием такого ответа в СМИ.

Список использованных источников

Правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – ст. 4398.
2. О гражданских и политических правах: международный Пакт от 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4.11.1950 // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – ст. 163.
4. Европейская хартия местного самоуправления, совершено в Страсбурге 15.10.1985 // СЗ РФ. – 1998. – № 36. – ст. 4466.
5. Протокол № 1 от 20.03.1952 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. – 1998. – № 20. – ст. 2143
6. Замечание общего порядка №25, принято Комитетом по правам человека на его 1510-м заседании 12.07.1996 // ООН, Управление Верховного комиссара, база данных договорных органов [Электронный ресурс] URL: <https://tbinternet.ohchr.org/SitePages/Home.aspx>
7. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества, принята 29.10.1994 // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1995. – № 6. – С. 85-89.
8. Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления, принят в г. Санкт-Петербурге 27.11.2015 Постановлением 43-11 на 43-ем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
9. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – ст. 3301.
10. Градостроительный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. ст. 16.
11. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1. – ст. 14.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – ст. 3822.
13. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2017 № 455-ФЗ // СЗ РФ. – 2018. – № 1. – ст. 39.
14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: проект федерального закона № 912249-713, принят ГД ФС РФ в третьем чтении 13.05.2020 года // Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ [Электронный ресурс] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/912249-7>
15. Об основах общественного контроля в РФ: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 30. – ст. 4213.
16. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – ст. 3032.
17. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – ст. 2253.
18. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – ст. 2060.
19. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
20. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
21. Устав города Москвы: закон г. Москвы от 28.06.1995 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru;>
22. О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области: Закон Калужской области от 24.05.1999 N 18-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru;>
23. О консультативном опросе граждан в районе города Москвы: Закон г. Москвы от 25.06.1997 № 21 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru.](http://www.consultant.ru;)
24. О местном референдуме и местном консультативном референдуме в Удмуртской Республике: Закон УР от 11.11.2003 № 51-РЗ (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
25. О местном самоуправлении в городе Севастополе: Закон города Севастополя от 30.12.2014 № 102-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

26. О местном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 07.06.2004 № 717-КЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
27. О местном самоуправлении в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 18.03.2005 № 162-з // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
28. О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон РТ от 28.07.2004 N 45-ЗРТ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
29. О местном самоуправлении в Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 28.12.2005 № 436-ЗС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
30. О местном самоуправлении в Тюменской области: Закон Тюменской области от 29.12.2005 № 444 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
31. О местном самоуправлении: Закон Республики Адыгея от 31.03.2005 № 294 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
32. О назначении и проведении опроса граждан в муниципальных образованиях в Камчатском крае: Закон Камчатского края от 28.12.2015 № 744 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
33. О некоторых вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления на территории Вологодской области: Закон Вологодской области от 10.12.2014 № 3529-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
34. О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон ЯНАО от 27.10.2014 № 76-ЗАО // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
35. О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 28.12.2015 № 1278-ЗЗК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
36. О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Пермского края: Закон Пермского края от 21.12.2015 № 584-ПК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
37. О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Воронежской области: Закон Воронежской области от 25.11.2016 № 148-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
38. О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Калужской области: Закон Калужской области от 23.06.2017 № 221-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
39. О порядке назначения и проведения опроса граждан в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 06.11.2015 № 96-ЗРХ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
40. О правовом регулировании вопросов организации местного самоуправления на территории Калининградской области: Закон Калининградской области от 07.03.2006 № 730 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
41. О правовом регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 07.07.2014 № 100-ЗО // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
42. О регулировании на территории Белгородской области отдельных вопросов деятельности старост сельских населенных пунктов: Закон Белгородской области от 03.12.2018 № 328 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
43. О Референдуме Республики Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 13.03.1995 № 9-И-З (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
44. О сельском округе: Закон Владимирской области от 06.05.2000 № 30-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
45. О старостах сельских населенных пунктов (сельских старостах) в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 29.10.2018 № 105-ЗО // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
46. О старостах сельских населенных пунктов в Республике Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 10.07.2019 № 122-з // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
47. Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия: Закон Республики Бурятия от 07.12.2004 № 896-III // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
48. Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
49. Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике: Закон ЧР от 18.10.2004 № 19 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
50. Об основах местного самоуправления в Республике Крым: Закон Республики Крым от 21.08.2014 № 54-ЗРК // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

51. Об основах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Иркутской области: Закон Иркутской области от 02.03.2016 № 7-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
52. Об отдельных вопросах деятельности старост сельских населенных пунктов в Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 30.11.2018 № 310-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
53. Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Магаданской области: Закон Магаданской области от 24.04.2015 N 1890-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
54. Устав Ачинского района Красноярского края, принят Ачинским районным референдумом 08.12.1996 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
55. Устав Баксанского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики, принят Решением Совета местного самоуправления Баксанского муниципального района от 10.11.2015 N 37-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
56. Устав города Бородино, принят Решением Бородинского городского Совета депутатов от 21.05.1997 № 3-18р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
57. Устав города Иркутска, принят решением ГД г. Иркутска от 20.05.2004 № 003-20-430537/4 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
58. Устав города Искитима Новосибирской области, принят решением Совета депутатов г. Искитима от 26.12.2012 № 170 СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
59. Устав города Ростова-на-Дону, принят решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 09.04.1996 № 211 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
60. Устав городского округа город Минусинск Красноярского края, утв. Решением Минусинской городской Думы Красноярского края от 11.09.2000 № 20-4р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
61. Устав Ирбейского сельсовета Ирбейского района Красноярского края, принят Решением Ирбейского сельского Совета депутатов Ирбейского района Красноярского края от 29.05.2002 № 6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
62. Устав Коломенского городского округа Московской области, принят решением Совета депутатов Коломенского городского округа МО от 18.10.2017 № 70 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
63. Устав муниципального образования город Норильск, утв. Решением Норильского городского Совета Красноярского края 24.02.2000 № 386 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
64. Устав Шарыповского района Красноярского края, принят жителями Шарыповского района на районном референдуме 08.12.1996 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
65. О территориальном общественном самоуправлении в городе Грозном: Решение Грозненской городской Думы от 25.03.2019 № 13 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
66. Об утверждении Положения «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 14.02.2006 № 10/19 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
67. Об утверждении положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Серебрянское сельское поселение»: Решение Совета депутатов Серебрянского сельского поселения от 05.06.2019 г. № 165 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
68. Об утверждении Положения о старостах населенных пунктов Успенского сельского поселения: Решение Совета депутатов Успенского сельского поселения от 22.03.2019г. № 188 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
69. Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний в городе Красноярске: Решение Красноярского городского Совета депутатов от 25.02.2009 № 5-72 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
70. Положение «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан города Тамбова», утв. Решением Тамбовской городской Думы от 28.12.2005 № 100 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
71. Положение «О правотворческой инициативе граждан, проживающих в муниципальном образовании «Приморский муниципальный район», утв. Решением Собрания депутатов МО «Приморский муниципальный район» от 22.06.2006 № 123 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
72. Положение «О публичных слушаниях в городе Пензе», утв. Решением Пензенской городской Думы от 30.09.2005 № 202-14/4 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

73. Положение «О территориальном самоуправлении в муниципальном образовании «Малоземельский сельсовет» Ненецкого автономного округа», утв. Решением Совета депутатов Малоземельского сельсовета от 05.02.2007 № 1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
74. Положение «Об общественных обсуждениях и публичных слушаниях в городе Пскове», утв. Решением Псковской городской Думы от 12.02.2019 N 608 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
75. Положение о порядке назначения и проведения в городе Красноярске собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решение Красноярского городского Совета депутатов от 16.03.2010 № 9-157 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
76. Положение о порядке назначения и проведения в городском округе - городе Барнауле Алтайского края собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решением Барнаульской городской Думы от 03.06.2016 № 637 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
77. Положение о порядке назначения и проведения опроса граждан в г. Ачинске, утв. Решением Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 03.10.2006 N 18-99р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
78. Положение о порядке назначения и проведения опроса граждан в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 16.06.2010 № 10-188 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
79. Положение о порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования город Дивногорск, утв. Решение Дивногорского городского Совета депутатов Красноярского края от 25.09.2008 № 43-254-ГС // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
80. Положение о порядке назначения и проведения собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), утв. Решением Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 27.06.2006 № 3/11з // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
81. Положение о порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан на территории города Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 20.04.2006 № 12-8 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
82. Положение о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления на территории городского округа город Октябрьский Республики Башкортостан, утв. Решением Совета городского округа г. Октябрьский РБ от 19.05.2011 N 412 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
83. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Иркутске, утв. Решение Думы г. Иркутска от 13.04.2006 № 004-20-240323/6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
84. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в городе Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 06.06.2018 N 7-27 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
85. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городском округе город Воронеж, утв. Решением Воронежской городской Думы от 27.05.2018 № 882-IV // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
86. Положение о порядке организации и проведения собраний, конференций граждан в Енисейском районе, утв. Решением Енисейского районного Совета депутатов Красноярского края от 25.05.2006 N 8-126р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
87. Положение о порядке организации и проведения собраний, конференций граждан в городе Ачинске, утв. Решение Ачинского городского Совета депутатов Красноярского края от 03.10.2006 №18-97р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
88. Положение о порядке организации и проведения собраний, конференций граждан в Енисейском районе, утв. Решением Енисейского районного Совета депутатов Красноярского края от 25.05.2006 № 8-126р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
89. Положение о порядке организации и проведения собраний, конференций граждан в Козульском районе, утв. Решение Козульского районного Совета депутатов Красноярского края от 30.04.2013 N 36-241Р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
90. Положение о порядке осуществления правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «город Екатеринбург», утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 14.02.2006 № 9/19 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
91. Положение о порядке проведения публичных слушаний в городском округе «город Махачкала», утв. Решением Махачкалинского городского Собрания от 19.09.2013 № 23-36 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
92. Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании Раздольевское сельское поселение муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области, утв. Решением Совета депутатов от 23 мая 2019 года № 165 // Официальный сайт му-

- ниципального образования Раздольевское сельское поселение [Электронный ресурс] URL: <http://раздольевское.рф/?p=4448>
93. Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Серебрянское сельское поселение», утв. решением от 05.06.2019 г. № 165 // Официальный сайт муниципального образования Серебрянское сельское поселение [Электронный ресурс] URL: <http://серебрянское.рф/?p=4988>
94. Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Город Томск», утв. Решением Думы Города Томска от 31.05.2016 № 242 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
95. Положение о правотворческой инициативе граждан в городе Новосибирске, утв. Решением городского Совета Новосибирска от 31.08.2005 № 75 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
96. Положение о правотворческой инициативе граждан муниципального образования «город Магадан», утв. Решением Магаданской городской Думы от 19.04.2005 № 41-Д // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
97. Положение о правотворческой инициативе граждан, утв. Решением Тюменской городской Думы от 25.11.2005 № 274 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
98. Положение о проведении социологических опросов граждан, проживающих на территории муниципального образования город Шарыпово Красноярского края, утв. Решение Шарыповского городского Совета депутатов Красноярского края от 26.08.2008 № 33-358 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
99. Положение о публичных слушаниях в Салганском сельсовете Краснооктябрьском муниципальном районе, утв. решением Салганского сельского Совета от 15.06.2006 г № 21 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
100. Положение о собраниях, конференциях граждан (собраниях делегатов) в городе Иркутске, утв. Решением Думы г. Иркутска от 29.05.2006 N 004-20-250346/6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
101. Положение о собраниях, конференциях граждан в муниципальном образовании «Увинский район», утв. Решением Увинского районного Совета депутатов от 21.06.2007 N 92 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
102. Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 11.03.2011 № 13-235 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
103. Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 17.02.2006 № 2-6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
104. Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске, утв. решение городского совета Новосибирска от 19.04.2006 № 230 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
105. Положение о территориальном общественном самоуправлении в Енисейском районе, утв. Решением Енисейского районного Совета депутатов Красноярского края от 23.05.2013 № 27-373р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
106. Положение о территориальном общественном самоуправлении в Карачаевском городском округе, утв. Решением Думы Карачаевского городского округа Карачаево-Черкесской Республики от 29.12.2018 № 82 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
107. Положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Томск», утв. Решением Думы Города Томска от 01.03.2016 № 167 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
108. Положение о ТОС в МО «Новинский сельсовет», утв. решением Совета муниципального образования «Новинский сельсовет» от 25.04.2005 № 29 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
109. Положение об организации деятельности общественных советов на территории муниципального образования «Город Магадан», утв. Решением Магаданской городской Думы от 20.09.2016 № 55-Д // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
110. Положение об организации и проведении общественных обсуждений в городе Челябинск, утв. Решением Челябинской городской Думы от 22.10.2013 № 45/29 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
111. Положение об организации и проведении публичных слушаний в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 25.02.2009 № 5-72 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
112. Положение об организации и проведении публичных слушаний в городе Челябинске, утв. Решением Челябинской городской Думы от 22.10.2013 № 45/29 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

113. Положение об организации и проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки города Челябинска, утв. Решением Челябинской городской Думы от 27.08.2013 № 44/17 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
114. Положение об организации и проведении публичных слушаний по проектам в области градостроительной деятельности в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 19.05.2009 № 6-88 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
115. Положение об организации и проведении публичных слушаний по проектам в области градостроительной деятельности в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 19.05.2009 № 6-88 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
116. Положение об организации и проведении публичных слушаний, общественных обсуждений в городском округе Нальчик, утв. Решением Совета местного самоуправления городского округа Нальчик КБР от 26.04.2019 N 232 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
117. Положении о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании Пуровский район, утв. решением Пуровской районной Думой от 16.05.2005 № 214 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
118. Порядок назначения и проведения опроса граждан в Изобильненском городском округе Ставропольского края, утв. Решением Думы Изобильненского городского округа Ставропольского края от 21.12.2018 N 212 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru.](http://www.consultant.ru/)
119. Порядок назначения и проведения опроса граждан на территории Алтайского района, утв. Решением Совета депутатов Алтайского района от 12.09.2018 N 53 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru.](http://www.consultant.ru/)
120. Порядок организации и проведения публичных слушаний в городе Новосибирске, утв. Решением Совета депутатов г. Новосибирска от 20.06.2018 № 642 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
121. Порядок организации территориального общественного самоуправления в городе Казани, утв. Решением Казанской городской Думы от 17.02.2006 № 2-6 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
122. Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в городе Красноярске, утв. Решением Красноярского городского Совета депутатов от 22.12.2009 № 8-141 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
123. Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в городе Челябинске, утв. Решением Челябинской городской Думы от 27.08.2013 № 44/31 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
124. Порядок реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании город Краснодар, утв. решением городской Думы Краснодара от 23.10.2007 № 31 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
125. О выяснении мнения населения города Иркутска: Распоряжение мэра г. Иркутска от 07.08.2019 № 031-11-18/9 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
126. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10.07.1918 (утратила силу) // Сайт Конституции РФ от СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/>
127. Конституция (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 (утратила силу) // СУ РСФСР. 1937. № 2, ст. 11.
128. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принята ВС РСФСР 12.04.1978 (утратила силу) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. ст. 407.
129. О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 (утратил силу) // «Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – ст. 1010.
130. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – ст. 3506.
131. О местном самоуправлении в Омской области: Закон Омской области от 14.12.1995 N 37-ОЗ (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru
132. Устав муниципального образования «Тихвинский район Ленинградской области», принят 15.11.2000 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

Судебная практика

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 2.04.2002 № 7-П // СЗ РФ. – 2002. – № 14. – ст. 1374.

2. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // СЗ РФ. – 2000. – № 25. – ст. 2728.
3. По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.03.2011 № 2-П // СЗ РФ. – 2011. – № 15. – ст. 2190.
4. По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 10-П // СЗ РФ. – 2017. – № 15. – ст. 2284.
5. По делу о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2.07.2018 № 27-П // СЗ РФ. – 2018. – № 29. – Ст. 4527.
6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Русина Виктора Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 г. № 1829-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ЭГЗ-ДОМСТРОЙ» и общества с ограниченной ответственностью «СТРОЙТЕХТОРГ» на нарушение конституционных прав и свобод частью 13 статьи 24 и статьей 28 Градостроительного Кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2011 г. № 381-О-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации «Профсоюз работников образования города Череповца Вологодской области» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 35 и 35.1 Трудового кодекса Российской Федерации, статьей 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», статьями 26, 33 и частью 1 статьи 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1551-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
9. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2002 г. № 92-О // СЗ РФ. – 2002. – № 25. – ст. 2514.
10. По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»: определение КС РФ от 15.07.2010 г. № 931-О-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
11. По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6.11.1998 г. № 151-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>
12. The European Court of Human Rights. Decision as to the admissibility of 25 January 2000. Victor Cherepkov against Russia. Application no. 51501/99 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-5053>
13. Определение Верховного Суда РФ от 20 октября 2004 г. № 55-Г04-14 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
14. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 12.02.2020 по делу № 88а-1929/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.
15. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 11.08.2014 по делу № 33-7590/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
16. Апелляционное определение Московского областного суда от 22.02.2017 по делу N 33а-5796/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>.

17. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.10.2018 № 18АП-12372/2018 по делу № А34-180/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

18. Постановление Двенадцатого Арбитражного апелляционного суда от 16 февраля 2016 г. по делу N А12-30385/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

19. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2015 № 17АП-5939/2015-ГК по делу № А60-50966/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru;>

20. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 06.10.2015 по делу N А12-30385/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

Специальная литература

1. Абасов Гафис Гасан оглы. К вопросу о классификации институтов муниципальной демократии // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2018. – № 5. – С. 93-97

2. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т.1. – М.: Юрист, 2005. – 719 с.

3. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы локального уровня развития демократии в российской федерации // Право и государство. – 2013. – № 1. – С. 47-53.

4. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015. – 640 с.

5. Александров А.Р. Публичные мероприятия - форма участия населения в осуществлении местного самоуправления на примере Тамбовской области // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С.31-35.

6. Антонова Н.А. Некоторые проблемы правового регулирования участия населения в осуществлении муниципального правотворчества // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 1. – С. 27-31

7. Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. – М.: Вост. рубеж, 2000. – с. 207.

8. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – М.: Издательство Московского университета, 2010. – 256 с.

9. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Непосредственная демократия в СССР. – М.: Знание, 1984. – 64 с.

10. Баулина Е. И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления // Вестник Челябинского гос. университета. Серия: Право. – 2008. – № 28. – С. 27-33.

11. Большая Советская Энциклопедия. В 30 томах. Том 5. Вещин — Газли / под ред. А.М. Прохорова. – М.: Большая энциклопедия, 1971. – 640 с.

12. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в РФ. – М.: Норма, 2008. – 592 с.

13. Братцева Е.А. Территориальное общественное самоуправление как юридическое лицо. Право или необходимость? // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 12. – С. 50-55.

14. Бычкова Е.И. Население как важнейший субъект муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 8. – С. 41-43.

15. Бычкова Е.И. Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 42-44.

16. Васильев В.И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. – 2014. – № 6. – С. 3-14.

17. Васюткин Н.Е. Опрос граждан в субъектах Российской Федерации: теоретико-правовые основания // Вестник Бурятского государственного университета. Педагогика. Филология. Философия. – 2012. – № 2. – С. 180-184.

18. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 Т. Т. I. Социология. / пер. с нем. сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Выс-шей школы экономики, 2016. – 445 с.

19. Винник Н.В. Правотворческая инициатива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 10. – С. 43-45.

20. Галоян А.Р. Законодательство субъектов Российской Федерации о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 3. – С. 35-38.

21. Гарькавченко О.Ю. Непосредственная демократия как форма осуществления местного самоуправления: некоторые вопросы теории. // Государственное управление. Электронный вестник. – 2012. – № 35. [электронный ресурс] URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012garkavchenko.htm

22. Гарькавченко О.Ю. Организационно-правовые формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Дисс. на соиск. канд. юр. наук. – М.: Российский университет дружбы народов, 2015. – 184 с.

23. Горожанин В.А. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации. // Муниципальное право. – 1998. – № 4. – С. 2-15.
24. Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 9-15.
25. Гулиев В.Е, Рудинский Ф.М. Демократия и достоинство личности. – М.: Наука, 1983. – 168 с.
26. Заливанский Б.В. Территориальное общественное самоуправление как институт взаимодействия муниципальной власти и населения / Б.В. Заливанский, Е.В. Самохвалова. // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2017. – № 24. – С. 36-46.
27. Затонский В.А. Правовая инициатива - мощный фактор прогресса. Право на инициативу и его обеспечение // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 5. – С. 15-18.
28. Захаров И.В. К вопросу о существовании публичных слушаний и общественных обсуждений // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – № 2. – С. 91-98.
29. Козодубов А.А. Реализация форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 6. – С. 27-31.
30. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России. – М.: Директ-Медиа, 2014. – 559 с.
31. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). – М.: Формула права, 2006. – 558 с.
32. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в РФ: учебное пособие. – М.: Ось-89, 1998. – 302 с.
33. Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. Дисс. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук // Воронеж: ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет», 2013. 234 с.
34. Кузьмич Н.М. Непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в его осуществлении: проблемы разграничения и классификации. // Сибирское юридическое обозрение. – Т. 16. – № 2. 2019. – С. 255-258.
35. Ларичев А.А. Обращение в органы местного самоуправления как инструмент участия граждан и средство общественного контроля на местном уровне // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 5. – С. 35-39.
36. Лермонтов Ю.М. Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России. Дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. – М.: ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте РФ», 2009. – 187 с.
37. Лисовицкий Д.А. О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления // Ленинградский юридический журнал. – 2007. – № 4. – С. 113-124.
38. Лютцер В.Л. Дефекты законодательства о местном самоуправлении и возникающие отсюда сложности правоприменения // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 48-56
39. Макаренко Л. А. Формы непосредственной демократии при осуществлении населением местного самоуправления // Научные тенденции: Юриспруденция : сб. науч. тр. по материалам XIII междунар. науч. конф. – СПб.: Междунар. объединен. акад. наук, 2018. – С. 24-30
40. Макаров И.И. К вопросу о правовом статусе старост сельских населенных пунктов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 43-49.
41. Меркулов П. А., Смирнова Ю. М. Конституционно-правовая природа правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Управленческое консультирование. – 2015. – № 4. – С. 35-40.
42. Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления // Российская юстиция. – 2012. – № 7. – С. 17-19.
43. Модникова Т.Н. Организационно-правовые формы прямой демократии в системе муниципального самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 4. – С. 12-15.
44. Муниципальное право России / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. – 544 с.
45. Мухин М.А. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия / М.А. Мухин, Л.А. Пахомова // Ars Administrandi. – 2015. – № 2. – С. 168-178.
46. Нейсбит Дж. Мегатренды / пер. с англ. М.Б. Левина. – М.: АСТ, 2003. – 380 с.
47. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики). Дисс. на соиск. ст. докт. юр. наук. – М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2001. – 342 с.
48. Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. – 2004. – № 3. – С. 28-36.
49. Нудненко Л.А. Перспективы развития непосредственной демократии в условиях развития информационных технологий // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 12. – С. 38-40.
50. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 29-32.

51. Ордина О.Н. Правовое регулирование организации публичной администрации в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 44-48.
52. Осканова Ж.И. Правовое регулирование непосредственной демократии на муниципальном уровне. Государственное управление. Электронный вестник. – 2011. – № 27. [Электронный ресурс] URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/27_2011oskanova.htm
53. Пастухов А.В. Консультативные институты непосредственной демократии: проблемные аспекты развития в современной России // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2013. – № 1. – С. 164-168
54. Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юрайт, 2011. – 462 с.
55. Помазанский А.Е. Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. – 2018. – № 8. – С. 37-46
56. Помазанский А.Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал Российского права. – 2019. – № 11. – С. 58-68.
57. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно- правовые институты. – Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 476 с.
58. Сафаров Р.А. Выявление общественного мнения в государственно-правовой практике // Советское государство и право. 1967. №10. С. 46-55.
59. Свистунова Л.Ю. Правотворческая инициатива граждан как форма взаимодействия органов местного самоуправления и институт гражданского общества // Ленинградский юридический журнал. – 2017. – № 3. – С. 70-77.
60. Семенова М.С. Правовая реформа территориальной организации и форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления на современном этапе. Дисс. на соиск. ст. канд. юр. наук. – М.: Российская академия правосудия, 2004. – 195 с.
61. Сергеев А.А. Местное самоуправление в РФ: проблемы правового регулирования. – М.: Проспект, 2006. – 432 с.
62. Словарь Ожегова. Толковый словарь русского языка. [Электронный ресурс] URL: <http://www.ozhegov.com/words/20917.shtml>
63. Соловьев С.Г. Концепция совершенствования модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 61-64.
64. Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 44-49.
65. Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. – 2011. – № 2. – С. 5-11.
66. Торубарова Н.В. Территориальное общественное самоуправление как современная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления / Н.В. Торубарова, А.И. Чернышев // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2016. – № 1. – С. 270-274.
67. Трофимов М.С. Теоретические вопросы закрепления обязательного характера мнения населения на уровне местного самоуправления // Общество и право. – 2012. – № 4. – С. 77-82
68. Трусов Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в России. // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 1. – С. 309-311.
69. Усманова Р.М. Формы непосредственной демократии на местном уровне // Правовое государство: теория и практика. – 2013. – № 3. – С. 59-66.
70. Фомин Р.С. Общественные градостроительные порталы как альтернатива публичным слушаниям в области градостроительства // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2018. № 7. С. 55-58.
71. Хлуднев Е.И. Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 3. – С. 37-40
72. Холопов В.А. Модернизация институтов непосредственной демократии в условиях информатизации: муниципальное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 28-30.
73. Холопов В.А. Общественный контроль как ресурс профилактики негативных социально-политических явлений в деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. № 2. – С. 20-22.
74. Холопов В.А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 20-24.
75. Худoley К.М. Организационно-правовая форма территориальных общественных самоуправлений / К.М. Худoley, Д.М. Худoley // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2017. – № 3. – С. 68-80.
76. Чеботарев Г.Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 7. – С. 33-37.

77. Шустов В.Г. Становление института территориального общественного самоуправления в новой России // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2012. – № 4. – С. 254-258.
78. Щепачев В.А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 6. – С. 26-31.

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

тема

40.04.01. Юриспруденция

код и наименование направления

40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и деятельности

код и наименование магистерской программы

Науч. руководитель



Доцент, к. ю. н.

О.В. Роньжина

подпись, дата должность, ученая степень

инициалы, фамилия

Выпускник



ЮЮ18-07М.161835437

К.Е. Максимова

подпись, дата номер группы, зачетной книжки инициалы, фамилия

Рецензент



Глава Ирбейского сельсовета Ирбейского

р-на Красноярского края

Н.А. Белоконь

подпись, дата должность

инициалы, фамилия

Красноярск 2020