ГАРЬКАВЧЕНКО Олег Юрьевич. Организационно-правовые формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / ГАРЬКАВЧЕНКО Олег Юрьевич;[Место защиты: Российский университет дружбы народов].- Москва, 2016.- 184 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Понятие и система правового регулирования непосредственной демократии на муниципальном уровне 14**

1. Непосредственная демократия как форма осуществления местного

2. Конституция РФ и развитие форм непосредственной демократии на муниципальном уровне 38

3. Правовое регулирование форм непостредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления 63

**Глава 2. Тенденции правового регулирования форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления 88**

1. Правового регулирования муниципальных выборов 88

2. Развитие правового регулирования местных референдумов, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования ПО

3. Развитие правового регулирования схода граждан, правотворческой инициативы граждан, территориального общественного самоуправления, публичных слушаний, собраний граждан, конференций граждан, опроса граждан и иных форм непосредственного осуществления населением местного

Заключение 164

Список использованной литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Непосредственная демократия несет множество социальных функций. Являясь важнейшим институтом народовластия, предусмотренным Конституцией Российской Федерации, она гарантирует определяющую роль народа в осуществлении публичной власти. Посредством институтов и процедур непосредственной демократии осуществляются выборы органов власти. Непосредственная демократия позволяет населению осуществлять контроль за деятельностью органов публичной власти. Важным является и то, что процедуры непосредственной демократии обеспечивают текущее коммуникативное взаимодействие населения и органов власти.

Муниципальный уровень публичной власти наиболее близок к
населению, потенциал влияния населения на формирование и

функционирование публичной власти особенно велик именно в рамках местного самоуправления. Между тем, в сложившихся условиях, в Российской Федерации процесс развития демократии на местном уровне не является прямолинейным. В стране не в полной мере сформировались устойчивые традиции местного самоуправления. Это во многом связано с тем, что за последнее столетие в России неоднократно нарушалась преемственность в развитии институтов организации публичной власти на местном уровне.

Разрушение советской системы организации власти потребовало
поиска новых форм демократической организации населения на местах.
Общая концептуальная модель местного самоуправления получила

закрепление в принятой 12 декабря 1993 году Конституции Российской
Федерации. В первоначальный период реформирования местного

самоуправления в Российской Федерации определенное распространение получили представления о том, что для решения возникающих задач демократизации местного уровня власти достаточно использовать передовой опыт стран со стабильно функционирующими системами муниципального устройства.

Однако, за исключением позитивной практики городского

самоуправления, укоренившейся в некоторых субъектах Российской Федерации, в целом следует признать, что широкого распространения процессы демократизации на местном уровне не получили. Население не проявляло высокой активности в освоении форм прямой демократии применительно к органам местного самоуправления. Однако, в некоторой мере, эта активность сдерживалась некоторыми лицами, находившимися у власти (как государственной власти субъекта Российской Федерации, так и муниципальных образований). Начало 90-х были особенно тяжелым временем, когда старая система была сломана, но при этом новая система отсутствовала, однако и население в целом не было в достаточной мере заинтересовано, а зачастую даже не имело возможности участвовать в

местном самоуправлении. В этой связи объяснимо, что на повестку дня
встала задача усиления управляющего воздействия федерального

законодательства на развитие местного самоуправления.

Новый мощный импульс муниципальной реформы в современной Российской Федерации был дан Федеральным законом от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был принят Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации 16 сентября 2003 года, одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 24 сентября 2003 года. Указанный закон, детальным образом определяет гарантии местного самоуправления на федеральном уровне, что предполагает стимулирующее воздействие правового регулирования на развитие муниципальной демократии в России. Такое воздействие опирается на различные методы, сочетающие централизацию и децентрализацию, направленные на усиление императивности форм непосредственной демократии, расширение случаев их обязательного применения, при обеспечении их многообразия и возможности учета специфики отдельных территорий при их регулировании муниципальными правовыми актами.

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

Очевидно, что для обеспечения их обоснованности, требуется
проведение углубленных научных исследований, посвященных

совершенствованию законодательства с учетом сложившейся

правоприменительной практики, а также дальнейшая теоретическая разработка вопросов об общем и особенном в формах непосредственной демократии, посредством которых осуществляется местное самоуправление.

Вышеуказанные обстоятельства обусловливают актуальность

настоящего диссертационного исследования.

**Степень** **научной** **разработанности** проблемы. Вопросы

осуществления местного самоуправления и реализации непосредственной демократии на местном уровне в советский период являлись предметом исследований ряда ученых, в том числе: Г.В. Барабашева, Д.А. Бардакова, В.И. Васильева, Л.А. Григоряна, В.Т. Кабышева, В.Ф. Котока, С.В. Крамаренко, К.Ф. Шеремета и ряда других ученых.

Теоретические вопросы современного развития местного

самоуправления в Российской Федерации и роли в этих процессах

установленных законодательством форм прямой демократии получили достаточное освещение в научной литературе. В этой связи следует особо выделить труды С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, В.В. Еремян, А.А. Клишас, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, О.Е. Кутафина Л.А. Нудненко, Н.В. Постового, А.А. Сергеева, В.И. Фадеева, Л.Т. Чихладзе, С.М. Шахрай, Е.С. Шугриной.

Различные аспекты организационно-правового регулирования вопросов реализации непосредственной демократии на муниципальном уровне в Российской Федерации исследовались: А.В. Алехичевой, Ю.М. Алпатовым, Е.И. Бычковой, М.В. Варлен, И.В. Гранкиным, Л..Ю. Грудцыной, А.Н. Дементьевым, Ю.А. Дмитриевым, А.В. Иванченко, Н.В. Карагод, С.Д. Князевым, Е.М. Ковешниковым, Е.И. Колюшиным, В.А. Кряжковым, А.В. Кыневым, В.И. Лысенко, Л.В. Лазаревым, А.В. Лазуткиным, А.Е. Любаревым, С.В. Масленниковой, Б.Д. Накашидзе, И.И. Овчинниковым, А.В. Павлушкиным, А.Е. Помазанским, А.Е. Постниковым, Н.И. Рауткиной, В.Н. Руденко, С.Г. Соловьевым, И.А. Старостиной, В.В. Таболиным, А.А. Уваровым, Т.Я. Хабриевой, Л.Т. Чихладзе и другими авторами.

**Целью** исследования является определение сущности форм

непосредственной (прямой) демократии в местном самоуправлении в
Российской Федерации, выявления приоритетных направлений

организационно-правового совершенствования механизмов как одной из форм решения населением вопросов местного значения самостоятельное и непосредственно.

Для достижения поставленной цели в диссертации предполагается решить следующие **задачи:**

— выявить и изучить характерные черты правового регулирования
отношений в сфере организации местного самоуправления в части форм
непосредственной (прямой) демократии в Российской Федерации на
современном этапе;

— определить критерии классификации форм непосредственной
(прямой) демократии на муниципальном уровне;

изучить сложившуюся правоприменительную практику в сфере непосредственной (прямой) демократии в Российской Федерации;

изучить систему нормативно-правовых актов регламентирующих осуществление населением муниципального образования непосредственной (прямой) демократии по вопросам местного значения;

изучить возможные направления дальнейшего совершенствования развития имеющихся механизмов осуществления населением муниципального образования непосредственной (прямой) демократии на муниципальном уровне.

**Объектом** исследования являются общественные отношения,

возникающие в сфере реализации форм непосредственной демократии на муниципальном уровне.

**Предметом** исследования являются: 1) законы и подзаконные акты,
регулирующие отношения в сфере непосредственной демократии

применительно к местному самоуправлению, а также правоприменительная практика, 2) теоретические представления, сложившиеся в юридической литературе о формах непосредственной демократии и методах регулирования соответствующих отношений.

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

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

**Научная новизна** диссертации состоит в том, что она является одним из первых комплексных исследований современных механизмов нормативно-правового регулирования форм прямой демократии, доступных населению местного самоуправления, включающем выявление и анализ преимуществ и дисфункций данного регулирования, а также выработку рекомендаций, направленных на повышение его эффективности.

В диссертации подчеркивается, что в демократическом государстве
одну из ключевых ролей играет местное самоуправление, при этом
муниципальные выборы приобретают особую значимость. Активное участие
населения муниципального образования в решении вопросов местного
значения с одной стороны позволяет в значительной мере разгрузить
государственные органы, с другой стороны сформировать сильный кадровый
резерв, выявить и активизировать резервы для дальнейшего

демократического развития.

В процессе исследования проведен анализ сложившейся практики, уделено внимание применению новых информационно-коммуникационных технологий. Доступность форм непосредственной демократии зависит от четкости, проработанности соответствующих правовых процедур, а также от возможности защиты гражданами своих прав по участию в различных формах прямой демократии.

**На защиту выносятся следующие положения**:

1. В рамках общей классификации форм прямой демократии на
местном уровне наиболее правильно говорить об императивных инеимперативных формах прямой демократии. Деление на императивные и
неимперативные формы в большей степени приемлемо для форм

непосредственной демократии, осуществляемых посредством голосования. Перенос соответствующих характеристик на иные формы непосредственной демократии выявляет определенную нелогичность данного деления. Так

многие проявления территориального общественного самоуправления, в частности, ведение хозяйственной деятельности органами территориального общественного самоуправления, не укладываются в рамки консультативной деятельности. Неимперативные формы непосредственной демократии по своей природе опосредуют участие населения в осуществлении публичной власти на муниципальном уровне, а также его взаимодействие с органами местного самоуправления.

2. В федеральном законодательстве право на местное самоуправление
закреплено как коллективно-индивидуальное. Особенности данного
концептуального подхода к правовому регулированию проявляются
следующим образом. Население муниципального образования – это
совокупность граждан, проживающих на его территории. Конкретные
индивиды, его составляющие, могут руководствоваться различными
интересами, часть из которых имеет общее значение для решения вопросов
местного значения. Самоуправленческое начало, как таковое, проявляется
только вследствие инициативной деятельности отдельных граждан,
являющихся частью населения муниципального образования. Если данная
деятельность поддержана населением муниципального образования в целом,
она приобретает публичное значение.

1. Для обеспечения возможности прохождения пути от проявления инициативы до ее публичного признания, требуется четкое правовое регулирование, которое в качестве субъектов отношений по поводу местного самоуправления признает не только население муниципального образования, органы местного самоуправления, но и отдельных граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования и объединившихся для достижения цели развития муниципального образования. Данные граждане, используя соответствующие правовые возможности, могут активно влиять на решение вопросов местного значения, контролировать деятельность органов местного самоуправления, определять свое отношение к их деятельности, влиять на их персональный состав, защищать право на осуществление местного самоуправления.
2. В оценке пределов применения пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне, следует в комплексе учитывать как факторы развитости политических структур в соответствующих муниципальных образованиях, так и необходимость обеспечения сбалансированного представительства населения различных частей муниципальных образований в представительном органе муниципального образования. При использовании пропорциональной системы в чистом виде она не способна обеспечить присутствие в представительном органе депутатов, связанных своим избранием с населением отдельной части территории муниципального образования.

Выдвижение на передний план в избирательном процессе

политических партий за счет иных политических общественных объединений и независимых кандидатов не решает проблемы обеспечения качества

представительства за счет отсева случайных людей, преследующих в
политике свои частные цели. Именно на муниципальном уровне и прежде
всего в муниципальном районе, небольших городских и сельских поселениях
должна сохраняться фигура независимого кандидата – самовыдвиженца,
баллотирующегося по мажоритарной избирательной системе. Таким образом,
на муниципальных выборах следует осторожно относиться к внедрению
принципов пропорционального представительства, не допускать

необоснованного (с учетом особенностей муниципальных образований) внедрения пропорциональной избирательной системы.

5. Перспективным направлением расширения социальной базы
непосредственной демократии на муниципальном уровне представляется
вовлечение в нее граждан Российской Федерации, проживающих на
территории соответствующих муниципальных образований, но имеющих
постоянное место жительство (и соответственно регистрацию места
жительства) в другом муниципальном образовании при условии, что они
работают на территории муниципального образования, в котором проводится
местный референдум, муниципальные выборы, и (или) владеют
недвижимостью на территории данного муниципального образования и
соответственно уплачивают в местный бюджет соответствующие налоги.
Данных лиц при наличии их заявлений можно дополнительно включать в
список избирателей, участников референдума. Решение данного вопроса
находится в ведении федерального законодателя, поскольку затрагивает
регулирование прав граждан.

6. Распространение процедуры организации голосования, применяемой
для местного референдума, на отзыв населением депутата, члена выборного
органа или выборного должностного лица местного самоуправления
действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации» не вполне обосновано,
поскольку в данной процедуре нет специального регулирования прав
отзываемого лица и его представителей в процессе голосования, не
определены последствия противоправных действий отзываемого кандидата и
его представителей, ведущие к срыву голосования и многие другие
принципиальные моменты, обеспечивающие демократическую сущность
института отзыва. Более предпочтителен вариант разграничения полномочий
между Российской Федерацией и субъектами РФ, когда бы субъекты РФ
были вправе на основе норм названного Федерального закона принимать
собственные законы об отзыве населением депутата, члена выборного органа
или выборного должностного лица местного самоуправления.

**Теоретическое значение** работы заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы уточняют понятие, содержание, сущность и основные особенности форм непосредственной демократии на местном уровне, а также выявляют и обосновывают перспективы развития указанного института в Российской Федерации.

В диссертационном исследовании содержатся выводы о правовой

сущности форм непосредственной демократии на муниципальном уровне, системе их правового регулирования и тенденциях их развития могут быть использованы в научных исследованиях по конституционному и муниципальному праву.

Представленное в диссертационном исследовании теоретическое обоснование мер, в части совершенствования организационно-правовых аспектов реализации населением форм непосредственной демократии, в том числе с использованием сети Интернет, может быть использовано для дальнейшего осмысления теоретических основ местного самоуправления.

**Практическое значение** диссертационного исследования заключается
в том, что полученные в ходе исследования результаты, с учетом
сложившейся проанализированной правоприменительной практики

позволяют сформулировать на их основе практические предложения, а также способствуют определению приоритетных направлений дальнейшего совершенствования российского законодательства в исследуемой области.

Материалы и результаты диссертационного исследования могут быть
применены в учебном процессе, при изучении специализированного
учебного курса, посвященного правовому регулированию институтов
непосредственной демократии на муниципальном уровне, а также
использоваться при преподавании курса конституционного права, в
образовательных учреждениях высшего образования. Выводы и

предложения, содержащиеся в исследовании, могут быть применены в процессе правотворчества уполномоченными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

**Апробация результатов исследования**. Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение и апробированы в девяти научных публикациях автора, в том числе, в четырех научных публикациях в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук. Основные положения диссертации, докладывались на различных научно-практических конференциях, круглых столах, семинарах.

**Структура и объем диссертации**. Исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## Конституция РФ и развитие форм непосредственной демократии на муниципальном уровне

С учетом того, что волостной уровень не попал в сферу местного самоуправления, соответствующие институты непосредственной демократии развивались исключительно на уездном, городском и губернском уровнях. Основной формой непосредственной демократии являлись выборы в уездные, губернские земские и городские представительные учреждения, которые носили сословный и, как правило, непрямой, многоступенчатый характер9. В то же время высказывается мнение, что крестьянская реформа 1861 года сохранила органы местного самоуправления, которые появились еще в 1837 году для государственных крестьян. В результате чего система распространилась на всё сельское общество, являвшееся на тот момент основной единицей сельского управления. В результате этого сельский сход стал состоять из всех домохозяев, которые принадлежали сельскому обществу10. В свою очередь, волостной сход формировался из представителей домохозяев.

Интересна высказанная Н.В. Постовым точка зрения о том, что впервые специальное законодательное закрепление местное самоуправление в России получило в конце XVIII века в ходе проведения реформ, касающихся изменения структуры управления обществом11 (связанных с принятием Жалованной грамоты городам, Городового положения), к формам проявления местного самоуправления Н.В. Постовой относит выборы в общую городскую Думу, сходы, собрания горожан, а также отдельных профессиональных цехов и ремесленных управ12. Несмотря на то, что данные институты самоуправления охватывали собой лишь небольшую часть территории России и имели сословно-феодальный характер, их можно рассматривать в качестве первых ростков местного самоуправления. В то же время «местное самоуправление в общепринятом современном смысле этого слова было введено в России в 1864 г. после крестьянской реформы 1861 г. и логически сопровождало эту реформу, давшую гражданскую свободу значительной части населения России», отмечает В.И. Васильев13.

Оценивая земские реформы С.А. Авакьян подчеркивает, что «несмотря на то, что влияние государственной администрации на земское самоуправление было довольно чувствительным, все-таки земские реформы 60-70-х гг. XIX века позволили создать в определенной мере самостоятельную местную власть… Не только имущие сословия, но и простые крестьяне, городские обыватели почувствовали результаты своего участия в осуществлении земского самоуправления как местной публичной власти»14. Это участие осуществлялась, в том числе в форме сельских сходов, выборов в представительные учреждения.

По мнению С.С. Зенина, динамика эволюции форм участия населения в решении общественных и государственных вопросах в «дореволюционной России характеризуется сокращением императивных механизмов непосредственного народовластия с одновременным увеличением роли представительного народовластия и совещательных процедур»15. Отчасти этот процесс можно считать естественным, поскольку с развитием капиталистических отношений постепенно утрачивали значения патриархальные формы решения вопросов местного значения в рамках давно сложившихся общин. В то же время в условиях достаточно сильной централизации государственного управления в царской России, фактически не получил развития институт прямых выборов местных органов власти, что весьма существенно тормозило развитие форм непосредственной (прямой) демократии на местном уровне.

После Октябрьской революции 1917 года идея местного самоуправления, исходящая из принципа децентрализации местного управления была отвергнута. В условиях диктатуры пролетариата принципу децентрализации был противопоставлен принцип единства системы Советов. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев подчеркивают, что «Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления»16.

В данном случае речь действительно может идти о формировании реально централизованного государства, поскольку органы местного самоуправления в ходили систему органов государственной власти.

Как справедливо отмечают А.А. Клишас и В.В. Еремян «В течении семидесятилетнего периода советской республики, de jure и de facto не воспринимавшей не только «буржуазной» модели муниципального самоуправления, преемственность, тем или иным образом восстановленная в конце ХVIII-середины ХIХ столетия, была отправлена на «свалку истории». Централизм пронизывал все – и государственную, и партийную, и административнно-территориальную организацию»16.

## Правовое регулирование форм непостредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления

При анализе данной статьи следует обратить внимание на то, что на первое место среди нормативно-правовых актов ставиться общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры. С одной стороны понятно, что таким образом законодатель отдает дань положениям п. 4 статьи 15 Конституции РФ 1993 г. Однако, такая иерархия вступает в противоречия с общепризнанной в России иерархии нормативно-правовых актов, где на первом месте стоит Конституция РФ. Такая соподчиненность нормативно-правовых актов где на первом месте стоит международный договор не корректна. Следует признать приоритет международного права не над Конституцией РФ а над федеральными законами. Кроме того как справедливо отмечает Е.С. Шугрина «в ст. 125 Конституции РФ предусмотрена возможность проверки конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации»64.

По мнению В.Д. Зорькин, закрепление рассматриваемых положений в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве «не просто разрешает, а обязывает суды Российской Федерации при рассмотрении определенных категорий дел руководствоваться нормами международного права и, следовательно, их применять. В принципе неприменение или неправильное применение этих норм должны влечь отмену вынесенного с таким нарушением решения»65.

Для формирования конституционных гарантий местного самоуправления и его законодательного регулирования важное значение имеет Европейская хартия местного самоуправления, совершенная в Страсбурге 15 октября 1985 года, ратифицированная Федеральным законом от 11 апреля 1998 № 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления" и вступившая в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года.

Благодаря данной Хартии общедемократические, гуманитарные принципы организации местного самоуправления в европейских государствах в системном виде имплементированы в российское законодательство.

Общее требование к государствам, подписавшим Европейскую хартию местного самоуправления, содержится в статье 2, согласно которой «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства». В статье 3 «Понятие местного самоуправления» опередило, что «1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. 2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом».

Важное положение, затрагивающее осуществление прямого волеизъявления граждан на муниципальном уровне, содержится также в статье 5 «Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление» рассматриваемой Хартии. В ней закреплено, что «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом».

На формы прямой демократии на местном уровне и прежде всего на выборы активно воздействуют международные стандарты избирательного права. Международные избирательные стандарты подразделяются на универсальные и региональные. К универсальным стандартам относят документы ООН, такие как Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., Международный Пакт от 16 декабря 1966 "О гражданских и политических правах", который СССР подписал 18 марта 1968 года с заявлением, ратифицированный Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 № 4812-VIII, вступивший в силу для СССР с 23 марта 1976 года.

В издании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отмечается, что региональные стандарты, как правило, дополняют и конкретизируют универсальные стандарты66. Это, прежде всего, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, значение которой тем более существенно, что она дает гражданам возможность использовать механизм судебной защиты своих прав через Европейский Суд по правам человека. И хотя в научной литературе обосновано признается, что право граждан направлять индивидуальные жалобы в определенной мере ограничено67, тем не менее, практика рассмотрения жалоб граждан Российской Федерации и влияние принятых решений на практику правоприменения российским судами свидетельствует о высокой авторитетности данного механизма защиты прав и свобод человека.

## Развитие правового регулирования местных референдумов, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

Отметим, что практика образования избирательных округов с большой численностью депутатских мандатов вызывала отторжение избирателей в связи со сложностью голосования и возможностью применения административного ресурса при большом масштабе избирательных округов (это послужило причиной последующего введения ограничений по численности мандатов в многомандатных избирательных округах). Избирательный кодекс Воронежской области предусматривал возможность использования различных избирательных систем (мажоритарной, пропорциональной, смешанной) по инициативе муниципальных образований. Однако использование пропорциональной, а равно смешанной избирательных систем на муниципальном уровне не получило достаточного распространения. В целом можно утверждать, что первоначальное становление института муниципальных выборов состоялось.

Одновременно с развитием регионального законотворчества о муниципальных выборах и соответствующей практики их проведения выявилась тенденция к торможению проведения муниципальных выборов в значительном числе субъектов Российской Федерации. Несмотря на установление предельных сроков проведения выборов в органы местного самоуправления в Федеральном законе от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»129, в ряде субъектов в данные сроки не были проведены муниципальные выборы.

Это, безусловно, препятствовало реализации конституционных публичной власти в субъектах Российской Федерации. В этой связи федеральный законодатель обоснованно принял необходимые меры по обеспечению местного самоуправления, приняв Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»130, в котором установлены временные правила назначения и проведения выборов представительных органов местного самоуправления для тех субъектов Российской Федерации, в которых не была сформирована законодательная основа для проведения выборов в органы местного самоуправления, либо не образованы соответствующие избирательные комиссии.

Таким образом, в интересах защиты местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации федеральный законодатель принял временные меры по замещению фактически отсутствовавшего законодательного регулирования муниципальных выборов в отдельных субъектах Российской Федерации. Впоследствии применение указанного Федерального закона было фактическим образом ограничено в связи с тем, что соответствующая нормативная база сформирована во всех субъектах Российской Федерации.

В литературе отмечалось, что в 1997 г. общий баланс соотношения федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации существенно изменился. С принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. «начался новый этап в развитии российского избирательного законодательства, характеризуемый существенным усилением централизации правового регулирования выборов, проводимых в субъектах Российской Федерации»131.

Указанные тенденции еще более усилились с принятием в 1999 году обширных изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»132. В связи с расширением объема нормативного регулирования региональных и муниципальных выборов Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» фактически утратил рамочный характер133. Аналогичные изменения произошли в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»134.

С учетом, что большинство вопросов избирательного процесса урегулированы на федеральном уровне, некоторые субъекты Российской Федерации существенно сократили объем собственного нормативного регулирования по вопросам муниципальных выборов. Так, например, Закон Ханты-Мансийского автономного округа «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления муниципального образования в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» в ред. по состоянию на 15.12.2010 состоит всего из 11 статей, в которых содержится регулирование, отнесенное к полномочиям субъектов Российской Федерации действующим Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данное решение вопроса субъектом РФ в целом представляется обоснованным, поскольку позволяет избежать излишнего дублирования в регулировании избирательных процедур проведения муниципальных выборов.

Одним из ключевых вопросов с точки зрения обеспечения свободного характера муниципальных выборов, а равно и самостоятельности местного самоуправления, в настоящее время является вопрос выбора избирательной системы на муниципальном уровне. В этой части Федеральным законом от 21 июля 2005 № 93-ФЗ в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены существенные изменения, согласно которым: законом субъекта Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

## Развитие правового регулирования схода граждан, правотворческой инициативы граждан, территориального общественного самоуправления, публичных слушаний, собраний граждан, конференций граждан, опроса граждан и иных форм непосредственного осуществления населением местного

В Положении различаются категории граждан: 1) проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в сходе, 2) проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в сходе, а также обладающих избирательным правом (по вопросу избрания старосты). При этом в Положении записано, что сход граждан является правомочным, если в нем принимает участие более половины жителей, обладающих избирательным правом. Однако права первой категории граждан (которые, по нашему мнению могли бы участвовать в сходе с правом совещательного голоса) в Положении обозначены недостаточно четко. Это может повлечь нарушение установленного Федеральным законом порядка принятия решений сходом граждан.

Данный пример свидетельствует о том, что по вопросу о проведении сходов желательно дополнительное детальное регулирование и не только на федеральном уровне. Полагаем, что муниципальные образования не могут обеспечить его самостоятельно. В этой связи видится целесообразным предоставление субъектам Федерации дополнительных полномочий по регулированию порядка проведения сходов в муниципальных образованиях. Также учитывая практику местного самоуправления, его традиции в Российской Федерации, на федеральном уровне целесообразно расширить целевое назначение института схода граждан.

Определенное движение в данном направлении уже наблюдается. Так, Федеральным законом от 30 ноября 2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»173 в Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»174 введена новая статья 25.1, в которой расширено назначение института схода граждан. В случаях, предусмотренных Федеральным законом, сход граждан может проводиться: 1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района); 2) в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения; 3) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий; 4) в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан; 5) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления; 6) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения.

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

Правотворческая инициатива граждан как институт непосредственной демократии на муниципальном уровне впервые была предусмотрена в Федеральном законе от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в статье 25 которого определялось, что население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения; при этом проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официальному опубликованию (обнародованию). Однако детальная регламентация правотворческой инициативы граждан отсутствовала.

Хотя Федеральный закон прямо не предусматривал законотворчества субъектов Федерации по вопросам правотворческой инициативы на муниципальном уровне, некоторые субъекты Федерации, тем не менее, осуществляли регулирование по данному вопросу. Так, в Законе Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области» было записано, что в случае закрепления права на народную инициативу в уставе (положении) о местном самоуправлении порядок и процедура сбора подписей под народной инициативой регулируется в соответствии с областным законодательством о выборах в части порядка и процедуры сбора подписей в петиционном порядке выдвижения кандидатов. Число подписей, необходимых для внесения народной инициативы, не может быть более 15 процентов от числа избирателей, принявших участие в последних по времени выборах175.

Как отмечал Н.В. Постовой, сформировались два основных способа осуществления правотворческой инициативы. Первый заключается в том, что граждане, проживающие в пределах муниципального образования, вправе подготовить проект нормативного акта органа местного самоуправления, или проекты дополнений и изменений в действующие нормативные акты и внести их на обсуждение схода или собрания граждан данного муниципального образования. Сход (собрание) рассматривает проект нормативного акта и если он поддерживается необходимым большинством голосов, данный проект со всеми необходимыми документами направляется в соответствующий орган местного самоуправления и в установленный срок подлежат обязательному рассмотрению с участием представителей инициативных групп граждан. Второй способ состоит в форме сбора подписей граждан в поддержку предложений о принятии нормативного правового акта органом местного самоуправления или внесении дополнений и изменений в действующий нормативный правовой акт, а также об отмене того или иного нормативного правового акта