Крамаренко Светлана Викторовна. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Крамаренко Светлана Викторовна;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия].- Саратов, 2014.- 234 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Местное самоуправление как сущностный признак демократического государства: общетеоретические аспекты .15**

1. Понятие и сущность муниципальной демократии 15

2. Особенности муниципальной демократии в России на современном этапе ее развития .34

3. Непосредственная и представительная демократия в местном самоуправлении: соотношение и тенденции развития .57

**Глава 2. Население муниципального образования — основной субъект местного самоуправления .71**

1. Концептуальные основы признания населения основным субъектом местного самоуправления .71

2. Полномочия населения по непосредственному осуществлению местного самоуправления .90

3. Ответственность населения при осуществлении местного самоуправления .127

**Глава 3. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: правовые основы и направления модернизации 140**

1. Правовые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и практика их реализации 140

2. Модернизация организационно-правовых форм и направлений участия населения в осуществлении местного самоуправления .175

Заключение 195

Список использованной литературы .197

Приложение 231

**Введение к работе**

**Актуальность темы** **исследования** обусловлена тем, что согласно части 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Соответственно в России принципы демократии должны лежать в основе функционирования всех публично-правовых институтов, в том числе в основе функционирования местного самоуправления. Именно на местном уровне более всего должны реализовываться демократические начала публичной местной власти, поскольку она самым тесным и непосредственным образом взаимодействует с населением.

Однако сегодня российская практика местного самоуправления еще далека от демократических стандартов. Реализация непосредственной демократии на местном уровне связана с серьезными проблемами и препятствиями как юридического, так и социально-психологического порядка, в том числе со сложившейся ситуацией безразличия граждан к возникающим общественным проблемам, отстраненности от процессов их решения.

Более того, в настоящее время не только население не готово к эффективному сотрудничеству с местной властью, но и значительная часть муниципальных чиновников не осознает особенностей работы с различными категориями граждан в принципиально новых условиях, не может и не хочет относиться к населению как к равноправному партнеру. Таким образом, можно констатировать, что сегодня существует явная недооценка ценностей и возможностей местного самоуправления как со стороны государственно-властных институтов, так и самого общества.

Вместе с тем повышение эффективности муниципальной власти и качества жизни населения напрямую связано с развитием демократии в муниципальных образованиях. Именно на эти цели и направлена проводимая в последние годы муниципальная реформа, в рамках которой существенное значение отводится расширению возможности непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, правовому закреплению различных форм осуществления населением права на местное самоуправление.

Как отмечается Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, необходимо поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни.

Действительно, сегодня возникла реальная потребность приблизить муниципальную власть к населению, повысить активность самого местного населения, усилить его ответственность за процессы, происходящие в сфере местного самоуправления. Необходимы разработка и закрепление правовых механизмов, позволяющих жителям муниципального образования ощущать себя единым коллективным субъектом власти (местным сообществом), способным реально влиять на происходящие в сфере местного самоуправления процессы, объективно оценивать эффективность деятельности местных органов и должностных лиц. Для этого необходимы поддержание оптимального баланса государственных и местных интересов в управлении муниципальными образованиями, а также совершенствование существующих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности темы настоящего исследования.

**Степень научной разработанности темы** **исследования.** Отдельные аспекты совершенствования правового регулирования институтов непосредственной демократии местного самоуправления рассматриваются в целом ряде научных работ.

Глубокий и всесторонний анализ вопросов непосредственной демократии местного самоуправления содержится в трудах Н.С. Бондаря «Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России» (2008 г.), А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян «Конституционная ценность муниципальной демократии в России» (2012 г.).

Проблемы реализации прав граждан на местное самоуправление исследовались в работах А.Р. Еремина «Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы» (2003 г.); Е.С. Шугриной «Гарантии права на осуществление местного самоуправления» (2008 г.).

Исследованию муниципальной демократии в России за период новейшей истории России было посвящено несколько диссертационных работ, например Л.А. Нудненко «Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики)» (2001 г.), Ю.М. Лермонтов «Конституционно - правовая институционализация муниципальной демократии в современной России» (2009 г.).

Однако, несмотря на наличие ряда работ, касающихся вопросов развития демократии в местном самоуправлении, в отечественной юридической науке отмечается недостаток фундаментальных правовых исследований, дающих целостное представление о населении муниципального образования как об основном субъекте муниципальной власти, о полномочиях и ответственности местного сообщества. Специально посвященные этой теме отечественные научно-исследовательские работы единичны.

Кроме того, на практическую реализацию институтов непосредственной муниципальной демократии в значительной степени влияют процессы, происходящие в государстве в целом, соотношение тенденций централизации и децентрализации в муниципальной управленческой деятельности, поэтому происходящие изменения также нуждаются в постоянном внимании и научно-теоретическом осмыслении со стороны правовой науки.

Таким образом, отсутствие фундаментальных трудов комплексного характера и базовой направленности по заявленной проблематике в условиях большого объема научной литературы о местном самоуправлении в целом, имеющей смежное отношение к представленному исследованию, подчеркивает значимость данного исследования.

**Объектом** **данного диссертационного** исследования являются общественные отношения, возникающие в области правового регулирования и реализации форм непосредственной демократии в местном самоуправлении.

**Предмет** исследования составляют нормы международно-правовых актов, конституционные и иные юридические нормы Российской Федерации, содержащиеся в федеральных нормативных актах, нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актах, а также решения органов конституционного правосудия, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, которые затрагивают различные аспекты непосредственной демократии местного самоуправления.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью настоящего исследования является рассмотрение сущности и особенностей муниципальной демократии, а также формулирование теоретических положений и разработка рекомендаций, имеющих практическое значение для совершенствования институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении, расширение возможностей населения активнее участвовать в осуществлении муниципальной власти.

**Достижение цели настоящего исследования обеспечивается выполнением следующих задач:**

– выявление сущностных признаков демократии как необходимого элемента местного самоуправления;

– раскрытие особенностей муниципальной демократии в России на современном этапе ее развития;

**-** изучение содержания конституционно-правовых норм о населении как об основном субъекте местного самоуправления;

**-** анализ соотношения и тенденций развития форм непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении;

**-** исследование существующих форм непосредственной демократии в местном самоуправлении и разработка предложений по их трансформации и оптимизации;

**-** исследование сущности теоретико-правовой категории «местное сообщество» как основного субъекта муниципальной власти;

**-** изучение полномочий населения по осуществлению местного самоуправления;

**-** исследование института ответственности населения при осуществлении местного самоуправления.

**-** обоснование основных направлений модернизации организационно-правовых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

**Теоретическую основу исследования** составляют положения, касающиеся общетеоретических и методологических аспектов народовластия, развития демократии местного самоуправления, которые рассматриваются в трудах С.А. Авакьяна, Н.С.Бондаря, А.В. Иванченко, О.Е. Кутафина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, Л.А. Нудненко и других авторов.

На создание авторской концепции по исследуемой тематике повлияли научные работы в области конституционного и муниципального права таких ученых как А. В. Алешкин, И.В. Бабичев, О.И. Баженова, В. А. Баранов, Н. А. Баранов, Е. И. Баулина, Е.В. Безвиконная, М.П. Беспалова, И.Б. Борисов, Т. М. Бялкина, В.И. Васильев, С.А. Васильев, И.В. Выдрин, В.И. Гавриленко, И.В. Гранкин, В.А. Горожанин, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, О. А. Дементьева, Г. П. Зинченко, А.Р. Еремин, Т.Д. Зражевская, Ю. А. Зуева, В.Т. Кабышев, Н.Е. Коваленко, И.Е. Кокорев, А.В. Колесников, В.В. Комарова, А.Н. Костюков, М.А. Краснов, М.М. Курячая, Ю. М. Лермонтов, М.А. Липчанская, Д.А. Лисовицкий, О.И. Максимова, И. И. Мелехина, А.А. Новоселов, М.Н. Никитенко, И.И. Овчинников, М.А. Очеретина, В.В. Пылин, А.А. Сергеев, Д.Б. Сергеев, В.Н. Синцов, Н.Л. Сковрон, С. А. Солдатов, Р.М. Усманова, В.И. Фадеев, Ю.О. Фроленков, В.А. Холопов, Е.С. Шугрина, В. А. Щепачев и др.

Существенную роль в исследовании проблем демократизма местного самоуправления сыграли труды ученых - государствоведов дореволюционного периода, таких как Л. А. Велихов и Н.М.Коркунов, а также публицистические работы А.И. Солженицына.

**Правовую основу исследования** составляют Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральные законы, регулирующие реализацию различных форм непосредственной муниципальной демократии, законы субъектов Российской Федерации, посвященные указанным вопросам, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

**Методологической основой исследования** является совокупность общенаучных и частных методов научного познания (логический, сравнительно-правовой, историко - функциональный, конкретно - социологический, формально-юридический и др.). Особое значение при исследовании проблемы отводилось применению диалектического метода, который позволяет изучить проблемы муниципальной демократии в единстве ее социального содержания и юридической формы. При анализе правоприменительной практики в диссертационном исследовании применялся статистический метод. С помощью метода сравнения проанализированы недостатки и особенности представительной и непосредственной формы муниципальной демократии.

**Эмпирическую основу исследования** составляют решения Конституционного Суда Российской Федерации, которые затрагивают вопросы непосредственной демократии местного самоуправления, в том числе роли населения как основного субъекта местного самоуправления, опубликованные решения Верховного Суда Российской Федерации, решения арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Использован также опыт практической деятельности органов публичной власти всех уровней.

**Научная новизна** исследования заключается в том, что осуществлено комплексное исследование местного самоуправления как необходимого элемента демократического государства в аспектах, недостаточно изученных современной отечественной правовой наукой.

В работе рассмотрены теоретические и практические проблемы, связанные с развитием в России муниципальной демократии, выявлены факторы, негативно влияющие на реализацию демократического потенциала местного самоуправления, разработана новая идея, обогащающая научную концепцию, о роли населения как основного субъекта муниципальной власти, доказана целесообразность совершенствования институтов непосредственной демократии местного самоуправления, представлены направления трансформации отдельных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, введены в научный оборот авторские трактовки понятий «местное сообщество» и «ответственность населения муниципального образования».

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. В настоящее время в Российской Федерации сложились и одновременно действуют факторы, негативно влияющие на реализацию демократического потенциала местного самоуправления, а именно:

- ограничение организационной, компетенционной и финансовой самостоятельности местного самоуправления со стороны органов государственной власти;

- неэффективная деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц, в том числе по причине недостаточности их квалификации;

- низкая активность граждан в осуществлении местного самоуправления.

1. Предложена авторская дефиниция категории «местное сообщество»**,** под которым следует понимать определенную социальную группу, состоящую из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующуюся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания и наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющую местное самоуправление.

3. Поддерживается точка зрения о необходимости разработки и нормативно-правовом закреплении на федеральном уровне (путем издания Указа Президента Российской Федерации) Концепции государственной политики развития местного самоуправления в современный период, при этом особое внимание следует уделить развитию муниципальной демократии в России. В каждом субъекте Российской Федерации предлагается утвердить целевые программы по развитию местного самоуправления с учетом приоритетов, обусловленных особенностями конкретных регионов. Муниципальные образования также должны создавать конкретные программы по развитию институтов непосредственной демократии, в том числе по привлечению высококвалифицированных молодых специалистов, имеющих необходимые знания в данной сфере, для работы в органах местного самоуправления в сельских поселениях.

При этом необходимо исходить из принципов разумности и целесообразности применения тех или иных форм прямого волеизъявления граждан; в небольших муниципальных образованиях – более активно использовать формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в то время как в крупных муниципальных образованиях следует развивать формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

4. Учитывая тот факт, что местное самоуправление является обязательным и единственным институтом местной публичной власти в Российской Федерации, под полномочиями населения (местного сообщества) как основного субъекта местного самоуправления необходимо понимать совокупность правомочий и обязанностей населения по самостоятельному решению вопросов местного значения.

Ответственность населения за осуществление местного самоуправления должна рассматриваться как позитивная юридическая ответственность, представляющая собой осознанное, инициативное и заинтересованное участие местного сообщества в решении вопросов местного значения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий их жизнедеятельности на соответствующей территории.

5. Трансформация института муниципальных выборов не должна отдалять депутатов от местного сообщества, а должна быть направлена: во-первых, на формирование представительных органов муниципальных образований, прежде всего, из населения соответствующего муниципального образования, а во-вторых, на установление непосредственного контакта выборных лиц с членами местного сообщества. В силу этого применение пропорциональной избирательной системы может быть уместным лишь в наиболее крупных муниципальных образованиях – городских округах и муниципальных районах, в остальных (городских и сельских поселениях), созданных для решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения, должна применяться мажоритарная избирательная система.

6. Предлагается расширить возможности населения как основного субъекта местного самоуправления в осуществлении контроля за деятельностью органов местного самоуправления. В этих целях целесообразно дополнить статью 77 Закона об общих принципах местного самоуправления частью 2.1. следующего содержания: «Население муниципального образования осуществляет контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения».

7. Обосновывается предложение о необходимости наделения населения муниципального образования правом на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку, в связи с этим предлагается внести соответствующие дополнения в пункты 1 и 3 статьи 74.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Порядок выдвижения данной инициативы населением должен быть аналогичен выдвижению инициативы проведения местного референдума.

8. Вносится предложение дополнить статью 46 Закона об общих принципах местного самоуправления нормой об обязательности опубликования на специализированном интернет - ресурсе (официальном сайте муниципального образования) проектов всех решений представительного органа данного муниципального образования, имеющих общеобязательный характер, с тем, чтобы его жители могли их обсуждать и предлагать поправки.

Кроме того, в целях повышения активности граждан в осуществлении местного самоуправления предлагается закрепить в Законе об общих принципах местного самоуправления право жителей вносить органам местного самоуправления на специальном интернет - ресурсе соответствующего муниципального образования публичные предложения, в том числе по проектам опубликованных муниципальных правовых актов. Предложения, получившие в течение года поддержку определенного количества населения, (например, не менее трех процентов от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом), должны быть обязательно изучены экспертами с участием представителей общественности и вынесены на рассмотрение соответствующего органа муниципального образования, в компетенцию которого входит решение данного вопроса.

9. Подчеркивается особая значимость развития института территориального общественного самоуправления населения и обосновывается целесообразность дополнения перечня показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607, отдельным показателем, характеризующим долю населения, проживающего на территории территориального общественного самоуправления, в общей численности населения городского округа (муниципального района).

10. Аргументирована необходимость закрепления в законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов, устанавливающих порядок проведения публичных слушаний.

В целях повышения значимости общественного мнения предлагается закрепить в Законе об общих принципах местного самоуправления обязательность публичного рассмотрения органами местного самоуправления результатов проведенных опросов граждан, от которых зависит принятие соответствующих решений. В случае принятия решения, не совпадающего с мнением граждан, местные органы власти должны опубликовать мотивированное обоснование принятого решения.

**Теоретическая значимость** **работы** состоит в расширении сферы научных знаний об институтах непосредственной демократии местного самоуправления, а также в том, что сформулированные выводы направлены на развитие и углубление концептуальных положений о местном самоуправлении как необходимом элементе демократического государства.

**Практическая значимость работы.** Сформулированные выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных и муниципальных органов, в научной и учебной литературе, преподавании курсов конституционного и муниципального права, а также спецкурсов в юридических вузах.

**Апробация результатов диссертационного исследования**. Основные выводы отражены в опубликованных автором девяти научных публикациях общим объемом около 4,86 п.л.

Выносимые на защиту положения обсуждались в ходе выступлений автора на научных конференциях и семинарах (научно-практическая конференция «Муниципальный контроль в Российской Федерации» 2012 г. (г. Воронеж), Международная научная конференция, посвященная 55-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета «Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны» 2013 г. (г. Воронеж) и др.

Внедрение результатов исследования происходило и в процессе проведения автором учебных занятий по курсу: «Муниципальное право Российской Федерации» на юридическом факультете Воронежского государственного университета.

Диссертационное исследование выполнено на кафедре административного и муниципального права Воронежского государственного университета, где было проведено его обсуждение и рецензирование.

**Структура диссертации** обусловлена целью, задачами и логикой исследования данной проблематики и состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложения.

## Особенности муниципальной демократии в России на современном этапе ее развития

Местное самоуправление, являясь и формой народовластия и одной из основ конституционного строя России, несомненно, занимает особое место в общедемократических процессах преобразования страны, поскольку вопрос о выборе адекватных и эффективных форм самоорганизации и самоуправления является особенно важным в период перехода к демократическим принципам организации общества и государства. Как справедливо отмечал еще А. И. Солженицын, «повседневная реальная жизнь людей зависит – на четыре пятых или больше – не от общегосударственных событий, а от событий местных, и поэтому – от местного самоуправления, направляющего ход жизни в округе».28

Значимость местного самоуправления для демократизации всего государства отмечал и Н. М. Коркунов, подчеркивающий, что «…нельзя превращать местный орган власти в бездумного исполнителя воли вышестоящего лица. Это ведет к бюрократизации процесса управления, превращая его в фикцию. Назначаемый «сверху» чиновник всегда будет ориентирован на услужение назначившему его лицу, а не на защиту местных интересов».29 Становление демократии в России не похоже на развитие демократии в других странах, так как сопровождается поиском решения ряда проблем, отсутствовавших в других государствах. Причина этого обстоятельства не в какой - либо «особости» Российского государства, а скорее в необходимости пересмотреть демократическое мировоззрение, составляющие его идеи и принципы, с учетом исторических традиций, культуры, а также других факторов развития современного российского общества. Рассмотрим основные особенности становления муниципальной демократии в России. Во-первых, главной особенностью развития муниципальной демократии в России является то обстоятельство, что демократизация институтов управления, в том числе и становление института местного самоуправления, осуществлялись «сверху вниз». Руководство страны в конце 80-х годов XX в. практически одномоментно прекратило существование прежней структуры управления и системы органов власти и сразу попыталось создать новую структуру вместо строго централизованной системы управления организации и структуры, присущих государствам с развитыми институтами гражданского общества, которые в то время в России оказались нежизнеспособными. Во-вторых, остается практически нереализованным основополагающий принцип самостоятельности местного самоуправления (в организационной, территориальной сферах, в сфере компетенции и др.) Из-за этого у большинства населения появилось заблуждение относительно того, что наличие представительных институтов власти на общегосударственном уровне является достаточным условием демократии. Кроме того, становление института местного самоуправления происходило без достаточной материальной и финансовой базы его функционирования.

Местное самоуправление в России рассматривается в настоящее время в качестве способа управления публичными делами на местном уровне и в качестве института, способствующего демократизации общественной жизни государства в целом. Более того, как уже отмечалось ранее, именно развитие демократизма местного самоуправления позволит обеспечить подлинную самостоятельность населения в решении вопросов местного значения. Действующее законодательство содержит достаточно широкий перечень организационных и правовых возможностей для непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. В практике местного самоуправления они пока редко используются. В связи с этим представляется необходимым выявить факторы, сдерживающие в настоящее время реализацию всего демократического потенциала местного самоуправления как формы народовластия. Первым фактором является существование большого числа ограничений самостоятельности местного самоуправления со стороны государства. В частности, можно говорить как об ограничениях организационного характера, так и об ограничениях экономической и финансовой самостоятельности местного самоуправления в России. Рассмотрим их подробнее. 1. Основные проблемы организационного характера. В идеале должны существовать такие условия, при которых население могло бы самостоятельно определять формы осуществления местного самоуправления. Формирование местных органов должно происходить «снизу», соответственно, органы местного самоуправления не должны находиться в отношениях подчиненности с органами государственной власти. Однако на практике российское местное самоуправление не способно самостоятельно, без постоянного обращения за помощью «наверх», решать насущные проблемы населения, что вызывает разочарование и сомнения в его действительной необходимости.30 Складывается ситуация, при которой органы государственной власти стремятся построить отношения с местным самоуправлением на принципах подчинения и принуждения последнего, примером этому может служить жесткое навязывание органами государственной власти субъектов Российской Федерации конкретных организационных моделей местного самоуправления, например, модели сити – менеджеров и упразднения прямых выборов глав муниципалитетов.

Например, глава Всероссийского совета местного самоуправления, депутат Госдумы Вячеслав Тимченко отмечает, что в рабочую группу по реализации послания Президента России в части совершенствования системы местного самоуправления поступило около 500 предложений, в половине из которых «предлагается опустить местное самоуправление с уровня городских округов и муниципальных районов на уровень внутригородских районов и поселений», а городские советы формировать из делегатов от внутригородских районов. При этом, глав городов будет назначать губернатор или утверждать городской совет по представлению главы региона31 Следует отметить, что прямые выборы глав муниципальных образований не являются одномоментным решением всех проблем, связанных с управлением муниципальной территорией, также не спасают они и от возможного непрофессионализма и безответственности выборного должностного лица. Однако при этом выборы глав муниципалитетов позволяют населению муниципального образования почувствовать себя реальным субъектом муниципальной власти, более того, выборы усиливают обратную связь между жителями муниципальных образований и руководителями, снижают рост отчуждения власти от граждан. В связи с этим полагаем, что в настоящее время представляется более адекватная российскому местному самоуправлению такая форма непосредственной муниципальной демократии как выборы глав муниципальных образований. Однако в любом случае право выбора той или иной организационной модели должно оставаться за местным населением.

Как отмечает В.В. Путин, муниципальный уровень - самый близкий к народу уровень власти, руководителей муниципалитетов граждане должны знать лично, они должны иметь возможность обсуждать с ними проблемы и добиваться решений по ним.32

## Непосредственная и представительная демократия в местном самоуправлении: соотношение и тенденции развития

Демократия на местном уровне или муниципальная демократия представляет собой определенную разновидность демократии в государстве. Местная демократия – это сложное понятие, представляющее собой взаимосвязанный комплекс различных форм, способов выражения и реализации воли населения муниципальных территориальных единиц. Это, прежде всего, создание и развитие на постоянной основе институтов, способных вырабатывать и осуществлять решения и обеспечивать функционирование служб в соответствии с потребностями граждан. Это именно то, что в западной политологии называют «жизнеспособностью системы», которая столь же важна для функционирования демократических институтов, как и гражданская активность.69 На уровне местного самоуправления, как и на уровне государства в целом, в зависимости от формы волеизъявления населения можно выделить представительную и непосредственную муниципальную демократию. Говоря о соотношении непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении, заметим, что советская правовая наука выдвигала в качестве постулата приоритет представительной демократии.70 Теоретически предполагалось постепенное развитие непосредственной демократии, однако представительная демократия сохраняла свое первостепенное значение. Современная концепция народовластия, напротив, исходит из разумного сочетания обеих форм демократии. Путем прямой демократии представительная форма получает полномочия от народа на осуществление власти, то есть она конституируется.71 Считаем целесообразным рассмотреть сочетание форм муниципальной демократии с начала 1990 –х годов XX века.

Необходимо сразу отметить, что формирование всей системы местного самоуправления является органичным звеном глобальных реформ, которые проводились в России в начале 1990-х годов. Оно является важнейшей частью преобразований, как в политической, так и экономической сферах общественной жизни. Изменения правового регулирования были направлены на то, чтобы граждане страны могли самостоятельно решать значительное количество вопросов, связанных с их средой проживания, проявляли гражданскую инициативу в решении важных социальных вопросов.72 Следовательно, цель всех реформ направлена в бльшей степени на развитие форм непосредственной демократии.

Первые шаги по утверждению принципиально новых подходов к формированию органов местного управления и их деятельности, отличных от советского периода, были сделаны с принятием Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. № 1550-1 (далее – Закон № 1550-1).73 С этого момента начался процесс реформирования местных органов власти и формирование демократических институтов местного самоуправления. Однако предпринятая реформа носила в основном декларативный характер, поскольку местное самоуправление не было обеспечено в материальном, организационном и правовом отношениях.74 Анализируя содержание Закона № 1550-1, можно сделать вывод о том, что в нем достаточно подробно (56 статей) охватываются вопросы организации и деятельности органов местной власти, т. е. представительной демократии, которые выполняли большинство функций местного самоуправления. Что же касается непосредственной демократии, то в указанном Законе содержалась специальная глава «Территориальное общественное самоуправление населения», в которой был предусмотрен ряд форм непосредственной демократии. Однако данный закон так и не был в полной мере реализован на практике, в связи с тем, что все реформы оказались приостановлены из-за «августовского переворота» 1991 г. и последующего распада СССР. На основе новой Конституции Российской Федерации в 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 154-ФЗ).75 Значительной особенностью этого закона, по сравнению с законом 1991 года, было то, что формам непосредственной демократии отводилась специальная четвертая глава, которая называлась «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления». Данный закон расширил возможности непосредственной демократии. Так, в ходе муниципальных выборов могли избираться не только депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, но и главы местных администраций. Появилась норма, согласно которой необходимо было учитывать мнение населения муниципального образования при изменении границ, преобразовании муниципального образования (статья 13). Помимо этого было закреплено право граждан на народную правотворческую инициативу (статья 25) и право граждан на обращение в органы местного самоуправления (статья 26).

Закон № 131-ФЗ внес существенные дополнения в перечень и содержание основных форм непосредственной демократии по сравнению с предыдущим законом. Сравнительный анализ норм данных федеральных законов показывает, что законодатель сохранил тенденцию к увеличению количества форм прямой демократии при осуществлении местного самоуправления. Условно, в зависимости от характера правового результата принятого населением решения, формы непосредственной муниципальной демократии, предусмотренные Законом №131-ФЗ, можно разделить на две группы: — формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением; — формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Закон № 131-ФЗ также предусмотрел и новые формы непосредственной муниципальной демократии - голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования; публичные слушания и опрос граждан. Еще одно нововведение – появление в качестве самостоятельной формы сход граждан; при этом сход граждан рассматривается уже в двух аспектах: во-первых, как институт непосредственной демократии, а во-вторых, как институт, осуществляющий в определенных случаях полномочия представительного органа.

## Полномочия населения по непосредственному осуществлению местного самоуправления

Как известно, местное самоуправление – сложный социально политический феномен, поэтому одновременно может рассматриваться с различных точек зрения (основа конституционного строя, форма народовластия, институт гражданского общества и др.). Одной из важнейших его характеристик является признание местного самоуправления как права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Получающий сегодня все более широкое признание социально-гуманистический подход к понимаю местного самоуправления предполагает его рассмотрение, прежде всего, как системы взаимосвязанных между собой пространственно организованных форм коллективного правопользования и правообеспечения, охватывающих и основное, служащее для них ядровым, право на осуществление местного самоуправления, и иные права и свободы человека и гражданина, реализуемые людьми по большей части в пределах территории проживания.119

Муниципальные права исследовались ранее и продолжают изучаться учеными в настоящее время.120 Так, Е.С. Шугрина различает «право на местное самоуправление» и «право на осуществление местного самоуправления», отмечая при этом, что право на осуществление местного самоуправления является совокупностью индивидуальных и коллективных прав.121 Б. А. Горохов считает, что право местного самоуправления включает в себя права граждан, а также права органов местного самоуправления (осуществляемые от имени и в интересах граждан).122 В свою очередь, А. Р. Еремин конкретизирует право местного самоуправление, называя его «субъективным», и включает в него право местного сообщества, права отдельных граждан и право органов местного самоуправления.123 Аналогичного мнения и А.А. Сергеев, который полагает, что «право местного самоуправления» – это комплексное понятие, объединяющее права муниципальных образований как субъектов публичных и гражданских отношений, органов и должностных лиц местного самоуправления, а также права граждан на осуществление местного самоуправления.124 По мнению Н.С. Бондаря, муниципальные права — это те права, которые обеспечивают возможности местному сообществу и каждому его члену участвовать в решении вопросов местного значения, в управлении муниципальной собственностью, пользоваться материальными благами, доступ к которым обеспечивается на муниципальном уровне.125

Необходимо отметить, что сам термин «право на осуществление местного самоуправления» не является бесспорным. Считаем более правильным использовать термин «полномочия населения по осуществлению местного самоуправления». Как справедливо утверждает Ю.О. Фроленков, «в контексте осуществления населением определенных властных действий более правильным представляется говорить о полномочиях. Непосредственная форма выражения этих полномочий воплощается в признании прав населения и форм их осуществления, а также в закреплении иных видов правовых возможностей».126 В современной юридической науке термин «полномочия», как правило, используется для обозначения официально предоставленной субъекту совокупности прав и обязанностей в определенной сфере деятельности, в определенных целях для осуществления тех или иных властно распорядительных действий. Таким образом, «полномочия населения по осуществлению местного самоуправления» можно рассматривать в объективном смысле как принадлежность муниципальной власти населению, как право, предоставленное населению как субъекту публично-правовых отношений. В субъективном смысле «полномочия населения по осуществлению местного самоуправления» — это конкретные права (возможности) населения муниципального образования по реализации определенной деятельности (формирование органов местного самоуправления, проведение референдума, схода и др.), а также права населения по требованию от органов и должностных лиц местного самоуправления эффективного исполнения предоставленных им полномочий. Полномочия населения по осуществлению местного самоуправления являются неотъемлемой составляющей всего института местного самоуправления. Их реализация обеспечивается государством, создающим для этого необходимые правовые, организационные и финансово-экономические основы. Следует отметить, что многие полномочия населения реализуются только в муниципальных образованиях и нигде больше, например отзыв депутата, выборного должностного лица местного самоуправления. Заметим также, что полномочия населения местного самоуправления выступают, прежде всего, в форме правомочий. Законодательное закрепление обязанностей населения по осуществлению местного самоуправления в настоящее время отсутствует. По мнению А.А. Джагаряна, институт коммунитарных обязанностей не урегулирован должным образом в российском законодательстве. В федеральном праве они называются лишь вскользь, так же как в уставах и иных нормативных правовых актов муниципальных образований. Что касается самого термина «муниципальные обязанности», то он используется в муниципальном правотворчестве лишь для определения обязанностей, возложенных на муниципальных служащих, т.е. речь в данном случае идет о должностных обязанностях.127

Примером обязанностей каждого члена местного сообщества может быть добросовестное пользование муниципальными правами, а также содействие в осуществлении муниципальных прав другими членами данного сообщества, участие в общественной деятельности, бережное отношение к муниципальному имуществу, а также защита своего муниципального образования, соблюдение правил муниципального общежития. Необходимо стремиться к тому, чтобы указанные обязанности неукоснительно соблюдались населением муниципального образования, были усвоены им и закреплены в качестве неотъемлемой части муниципально - правовой культуры. Более того, в настоящее время крайне важным является построение оптимальной системы взаимных прав и обязанностей жителей муниципального образования, поскольку местное самоуправление будет реально существовать только при условии одновременной реализации имеющихся у большинства граждан муниципального образования прав на осуществление местного самоуправления. Обеспечение взаимных прав и обязанностей личности и коллектива является особо значимым для низовых публично - территориальных сообществ, где проблема достижения высокого уровня конкретики в понимании и урегулировании вопросов солидарности приобретает жизненно важный практический характер: от ее решения зависит сама возможность эффективного гражданского партнерства и демократического самоуправления для организации общих дел.128

## Модернизация организационно-правовых форм и направлений участия населения в осуществлении местного самоуправления

В современных социально-экономических условиях особую важность приобретает вопрос об активном участии населения в осуществлении местного самоуправления, ведь реально действующее местное самоуправление можно создать только при условии объединения усилий как местного сообщества, так и местных органов власти. Таким образом, одной из наиболее актуальных задач по демократическому развитию местного самоуправления является разработка механизмов, которые позволили бы как можно большее число граждан включить в систему муниципального управления. Безусловно, для поставленной задачи необходимо постоянное совершенствование уже существующих, но по тем или иным причинам мало используемых на практике форм инициативного участия населения в осуществлении местного самоуправления. На наш взгляд совершенствование форм участия населения в осуществлении местного самоуправления должно идти по следующим направлениям: 1. Активное внедрение в процесс осуществления населением местного самоуправления информационных технологий (применение информационно телекоммуникационных сетей (сети Интернет). 2. Модернизация, в том числе создание новых организационно-правовых форм инициативного участия населения в осуществлении местного самоуправления. 3. Нормативно-правовое закрепление на федеральном уровне политики в области местного самоуправления. Рассмотрим каждое из указанных направлений совершенствования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. 1. Внедрение информационных технологий в процесс осуществления местного самоуправления населением. Заметим, что сегодня электронная форма взаимодействия граждан и местных органов практически не используется. Так согласно данным социологического опроса жителей г. Уфы по теме: «Население и местное самоуправление», проведенного в июне-июле 2012 г. ФГБУН «Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской академии наук», 24,7% респондентов знают о том, что в настоящее время имеется возможность получать некоторые муниципальные и государственные услуги в электронном виде с помощью портала gosuslugi.ru и сайта ufacity.info. Остальные жители либо не знают, о чем идет речь (36,0%) или впервые об этом слышат (39,3%).266

В связи с этим интересна практика Юго-Восточного административного округа города Москвы. В 2002 году на территории Жулебино приступили к реализации программы «Цифровой район Жулебино». Идеология данной программы направлена на широкое использование информационных технологий, а главной целью является создание комфортных условий для жителей района через предоставление пакета цифровых услуг, доступных широким слоям населения. В ходе реализации программы повысилась эффективность экономики городского хозяйства, улучшилось взаимодействие местной власти с населением.267 Нельзя не отметить возможности многофункциональных центров. Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг населению (МФЦ) – организация, уполномоченная предоставлять государственные и муниципальные услуги, в том числе в электронной форме, по принципу одного окна. Принцип одного окна предусматривает предоставление государственной или муниципальной услуги после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом. В процессе предоставления услуги многофункциональный центр сам, без участия заявителя, взаимодействует с государственными или муниципальными органами. В настоящее время в городских округах, внутригородских районах и центрах муниципальных районов создаются МФЦ, количество окон в которых рассчитывается исходя из норматива одно окно на 5000 жителей населённого пункта, но не менее 5 окон (за исключением случаев, когда МФЦ создаются в муниципальных районах с низкой плотностью и численностью населения). В небольших населённых пунктах открываются филиалы МФЦ или офисы организаций, привлекаемых к выполнению функций МФЦ. На сегодняшний день в России действует 848 МФЦ, 911 удалённых офисов МФЦ в небольших населённых пунктах и 488 офисов привлекаемых организаций. Лидерами по количеству открытых МФЦ являются Москва – 69 МФЦ, Ростовская область – 67 МФЦ, Краснодарский край – 49 МФЦ, Санкт-Петербург – 34 МФЦ, Волгоградская область – 33 МФЦ и Пензенская область – 31 МФЦ. Деятельностью МФЦ охвачено 33,4% от общей численности населения страны. Дальнейшее развитие системы МФЦ связано с расширением количества предоставляемых государственных и муниципальных услуг. В перспективе предоставление услуг в МФЦ должно осуществляться комплексно в рамках жизненных ситуаций (рождение или усыновление ребёнка, открытие собственного дела, выход на пенсию и пр.).268

Также полагаем, что в области развития Интернет - общение местной власти с населением представляется необходимым организовывать на постоянной основе интернет - встречи, так называемые видеомосты руководителей органов местного самоуправления с местным сообществом. О проведении видеоконференции население должно быть осведомлено заранее, им должна быть предоставлена возможность задать интересующие вопросы, сама трансляция видеоконференции может вестись на официальном сайте органа местного самоуправления. Очень важно, чтобы местное сообщество могло оперативно донести до местных чиновников свои предложения и замечания. Так, в г. Москве существуют специальные порталы: «Наш город. Программа развития Москвы», «Дороги Москвы», «Дома Москвы». С помощью данных интернет - ресурсов жители города могут не только получить информацию о содержании дворовых территорий и ремонте жилых домов, но и узнать, какие подрядные организации проводят работы, а также высказать свои предложения и замечания по качеству этих работ.269 Полагаем, что необходимо стремиться к совершенствованию именно качества, а не количества форм взаимодействия местного сообщества и местных чиновников. Осуществление диалога между обществом и властью должно соответствовать нарастающей потребности активных граждан, общественных лидеров местного сообщества к участию в решении местных задач.

К сожалению, в России еще недостаточно развиты и используются информационно-коммуникационные технологии и имеющиеся информационные ресурсы на муниципальном уровне, особенно в сельских поселениях. В настоящее время анализ содержания официальных сайтов администраций муниципальных районов Воронежской области показал, что большинство из них не отвечают своей основной задаче – обеспечению информирования жителей муниципальных образований о деятельности органов местного самоуправления, оперативному оповещению о проводимых мероприятиях, осуществлению «диалога» между гражданами и властью. Крайне редко обновляются материалы.270 Необходимо также отметить, что неподготовленность муниципальных служащих к использованию в своей деятельности современных информационных технологий работы с населением также тормозит проведение реформ в местном управлении