

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
в г. Нижневартовске  
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

Направление 030501  
«Юриспруденция»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА  
Рецензент, директор магазина  
ООО «Десятка»  
для  
Полякова Софья Юрьевна  
20 мая 2016г.



ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
Морозков Владимир Анатольевич

20 мая 2016г.

«Отдельные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления в Российской Федерации: правовое закрепление и правоприменительная практика»

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА  
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ  
ЮУрГУ 030501.2016.224.ПЗ ВКР

Руководитель ВКР, (должность)

к.ю.н. доцент кафедры

Сергей Петрович Кузнецов(И.О.Ф.)

(подпись)

18 мая 2016г.

Автор ВКР

студент группы НВФЛ-630

Анна Дмитриевна Кардаполова (И.О.Ф.)

(подпись)

20 мая 2016г.

Нормоконтролер, (должность)

к.ю.н. доцент кафедры

Мария Николаевна Шаяхметова (И.О.Ф.)

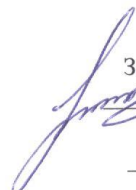
(подпись)

20 мая 2016г.

Нижневартовск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
в г. Нижневартовске  
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой  
В.А. Морозков



\_\_\_\_\_ 20 г.

ЗАДАНИЕ  
на выпускную квалификационную работу студента

\_\_\_\_\_ Кардаполовой Анны Дмитриевной \_\_\_\_\_

Группа НвФл-630

1 Тема ВКР «Отдельные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления в Российской Федерации: правовое закрепление и правоприменительная практика»

Утверждена приказом по университету от 15 мая 20 16 г. № 661

2 Срок сдачи студентом законченной работы 23 мая 20 16 г.

3 Исходные данные к выпускной квалификационной работе

1) справочные и другие информационный источники: нормативные и законодательные акты

2) базовые учебники

3) основная и дополнительная литература

4) интернет ресурсы

4 Перечень вопросов, подлежащих разработке

1) Изучить понятие и систему правового регулирования непосредственной демократии на муниципальном уровне \_\_\_\_\_

2) Характеризовать отдельные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5 Иллюстративный материал (плакаты, альбомы, раздаточный материал, макеты, и др.)

Отсутствует \_\_\_\_\_

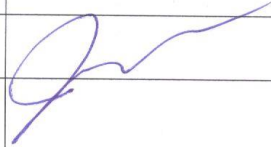


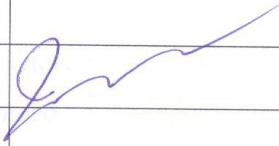
Общее количество иллюстраций \_\_\_\_\_ Отсутствует \_\_\_\_\_

6 Дата выдачи задания \_\_\_\_\_ 3 декабря 2015г \_\_\_\_\_

Руководитель \_\_\_\_\_ к.ю.н. доцент Кузнецов Сергей Петрович \_\_\_\_\_

Задание принял к исполнению \_\_\_\_\_

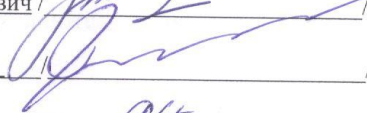
### КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

Наименование этапов выпускной квалификационной работы	Срок выполнения этапов выпускной квалификационной работы	Отметка о выполнении руководителя
ПЛАН	10.12.2015-28.12.2015г	
1. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ	11.01.2016-8.02.2016г	
2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МСУ	20.02.2016-15.03.2016г	
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	23.03.2016-16.04.2016г	
ЗАЩИТА ВКР		

Заведующий кафедрой

Морозков Владимир Анатольевич / 

Руководитель ВКР

Кузнецов Сергей Петрович / 

Студент

Кардаполова Анна Дмитриевна / 



## АННОТАЦИЯ

Кардаполова А.Д. Отдельные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления в Российской Федерации: правовое закрепление и правоприменительная практика.

ЮУрГУ, НвФл-630,  
80 с., библиогр. список – 38 наим.,  
матер. правоприм. практики – 1.

Актуальность выбранной темы заключается в том, что местное самоуправление сегодня неотъемлемая часть любого общества. Современные демократические государства давно признали достоинства местного самоуправления и отвели ему особое место в структуре власти. С помощью местного самоуправления граждане имеют возможность непосредственно участвовать в решении важнейших проблем своего общежития.

В российском законодательстве закреплены многочисленные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

В условиях проводимого комплекса социально-экономических и политических реформ большую актуальность приобретает выявление проблем и последующее исследование перспектив развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления Российской Федерации. Формы непосредственного волеизъявления содействуют прямому осуществлению власти населением муниципального образования и являются значимым элементом системы местного самоуправления.

Необходимо заметить, чем активнее реализуются разнообразные формы непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, тем более эффективно и грамотно выстроен механизм

муниципального управления, поскольку он опирается на структурированное местное сообщество, а значит, полнее реализуются в решениях органов местного самоуправления интересы жителей соответствующей территории. Кроме того, разнообразные формы непосредственной демократии укрепляют связи управленческого аппарата с населением, стимулируют его гражданскую инициативу, питаемую устойчивыми интересами различных общественных групп, наконец, трансформируют эти интересы и традиции в активное гражданское поведение, практическую работу по осуществлению поставленных целей.

Это еще раз определяет значимость роли институтов непосредственной демократии в реализации управленческой составляющей функционального назначения местного самоуправления. Во-первых, посредством таких форм непосредственной демократии, как муниципальные выборы, сход граждан и ряда других, обеспечиваются формирование и функционирование всех звеньев системы местного самоуправления, его органов, а также решение важнейших вопросов местного значения. Во-вторых, отдельные институты непосредственной демократии (местный референдум, собрания (конференции) граждан для осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования) сами входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть, поскольку в первом случае решения, принятые на референдуме, не требуют дополнительных разрешительных санкций муниципальных властей и вступают в законную силу с момента опубликования, а во втором - собрания (конференции) граждан выступают и как самостоятельный институт непосредственной демократии, и как организационная форма для реализации другого института участия граждан в самостоятельном и под свою ответственность осуществлении собственных инициатив по вопросам местного значения - территориальном общественном самоуправлении.

Целью исследования является выявление сущности и раскрытие содержания отдельных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления Российской Федерации

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- дать оценку системе форм прямой демократии через правовое регулирование непосредственной демократии на муниципальном уровне;
- изучить наиболее популярные формы непосредственного осуществления населением МСУ;
- теоретически обобщить и осмыслить практические проблемы, возникающие при реализации отдельных форм непосредственного осуществления населением МСУ, в целях составления рекомендаций по их устранению.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	11
1 ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ .....	15
1.1 Понятие и система форм прямой демократии.....	15
1.2 Правовое регулирование форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления .....	19
2 ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МСУ.....	37
2.1 Публичные слушания .....	37
2.2 Местный референдум .....	47
2.3 Муниципальные выборы .....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	71
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	79



## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление сегодня неотъемлемая часть любого общества. Современные демократические государства давно признали достоинства местного самоуправления и отвели ему особое место в структуре власти. С помощью местного самоуправления граждане имеют возможность непосредственно участвовать в решении важнейших проблем своего общежития.

В российском законодательстве закреплены многочисленные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

В условиях проводимого комплекса социально-экономических и политических реформ большую актуальность приобретает выявление проблем и последующее исследование перспектив развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления Российской Федерации. Формы непосредственного волеизъявления содействуют прямому осуществлению власти населением муниципального образования и являются значимым элементом системы местного самоуправления.

Необходимо заметить, чем активнее реализуются разнообразные формы непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, тем более эффективно и грамотно выстроен механизм муниципального управления, поскольку он опирается на структурированное местное сообщество, а значит, полнее реализуются в решениях органов местного самоуправления интересы жителей соответствующей территории. Кроме того, разнообразные формы непосредственной демократии укрепляют связи управленческого аппарата с населением, стимулируют его гражданскую инициативу, питаемую устойчивыми интересами различных общественных групп, наконец,

трансформируют эти интересы и традиции в активное гражданское поведение, практическую работу по осуществлению поставленных целей.

Это еще раз определяет значимость роли институтов непосредственной демократии в реализации управленческой составляющей функционального назначения местного самоуправления. Во-первых, посредством таких форм непосредственной демократии, как муниципальные выборы, сход граждан и ряда других, обеспечиваются формирование и функционирование всех звеньев системы местного самоуправления, его органов, а также решение важнейших вопросов местного значения. Во-вторых, отдельные институты непосредственной демократии (местный референдум, собрания (конференции) граждан для осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования) сами входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть, поскольку в первом случае решения, принятые на референдуме, не требуют дополнительных разрешительных санкций муниципальных властей и вступают в законную силу с момента опубликования, а во втором - собрания (конференции) граждан выступают и как самостоятельный институт непосредственной демократии, и как организационная форма для реализации другого института участия граждан в самостоятельном и под свою ответственность осуществлении собственных инициатив по вопросам местного значения - территориальном общественном самоуправлении.

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.

Целью исследования является выявление сущности и раскрытие содержания отдельных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления Российской Федерации

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- дать оценку системе форм прямой демократии через правовое регулирование непосредственной демократии на муниципальном уровне;
- изучить наиболее популярные формы непосредственного осуществления населением МСУ;
- теоретически обобщить и осмыслить практические проблемы, возникающие при реализации отдельных форм непосредственного осуществления населением МСУ, в целях составления рекомендаций по их устранению.

Разработанность темы исследования. Теоретические основы проблем реализации форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления Российской Федерации представлены трудами таких исследователей как, 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.

Так же, в работе использованы законодательные и нормативно-правовые акты федеральных и региональных органов законодательной и исполнительной властей.

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.

Методология и методика исследования. При написании работы использованы эмпирические методы познания: рабочий и комплексный метод, выражающиеся в изучении литературы, документов и результатов деятельности и изучении и обобщении опыта. Методология работы определяется совокупностью описанных методов.

Структура работы. Работа состоит из двух глав, где первая глава рассматривает «правовое регулирование форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления» и разделена на два раздела. Вторая глава, предлагает анализ наиболее популярных форм непосредственного осуществления населением МСУ и включает в себя три раздела. Работа подытожена заключением, где представлены выводы по проведенному исследованию.



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

## **1.1 Понятие и система форм прямой демократии**

Как известно, в большинстве стран сегодняшнего мира по основному закону власть принадлежит населению государства. Данное утверждение проистекает не только из заложенных в законодательстве положений, но и из самой сущности демократии (в переводе с греч. «власть народа»). Но в то же время ситуация, при которой власть принадлежит всем и, следовательно, всеми осуществляется, не может способствовать эффективному развитию. Поэтому саму демократию разделили на два типа – непосредственную и представительную. Представительная подразумевает собой передачу части полномочий по оперированию государственными делами определенному лицу или группе.

Непосредственная демократия (она же прямая), в свою очередь, является самым ярким выражением сущности власти населения. Фактически, при таком политическом режиме любой гражданин страны имеет право высказываться и принимать решение по конкретной проблеме функционирования государства. В эту группу могут быть включены: решения о пути развития страны, формировании институтов представительной демократии, а также иные вопросы, признанные значимыми. И на основании данных прав могут быть выведены формы непосредственной демократии.

Первой и основной формой является институт выборов, или формирования органов представительной демократии. Как правило, они проводятся один раз в строго отведенный промежуток времени. Но существуют множество оговорок, предусматривающих изменения как на общегосударственном, так и на местном уровнях. Второй формой может служить референдум, на котором обсуждается возможность кардинального

изменения одного из общенациональных аспектов. Референдум может быть проведен как на уровне всей страны, так и в отдельной её части. Большинство теоретиков политологии и правоведения относят к данному институту также плебисцит, опрос и обсуждение. Третьей формой предстает народная законодательная инициатива. В данном случае от населения органам представительной демократии направляется документ, содержащий тезисы о регулировании определенного важного отношения в обществе. Четвертой, и основной последней, является право на собрания. Таким образом, население страны может выразить свое недовольство тем, как принимаются решения на основании представительной демократии.

Развитие гражданского общества и правового демократического государства в России невозможно без участия населения в принятии управленческих решений государственными органами и органами местного самоуправления. Согласно ч. ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ многонациональный народ России, выступая в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В соответствии с этим принципом народного суверенитета "все конституционные полномочия государственной и муниципальной власти в Российской Федерации исходят от народа через его свободно выражаемую волю"<sup>1</sup>. Основное предназначение местного самоуправления, которое заключается в максимальном приближении к населению и удовлетворении его насущных интересов, предопределяет развитие форм непосредственной демократии.

Под формами непосредственной демократии понимаются «способы и средства непосредственного осуществления власти народом, главная цель которой - объединять свободную волю, мнение большинства, имеющего право участвовать в обсуждении и принимать решения по выносимым на

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011. - С. 24.

повестку вопросам»<sup>1</sup>. В зависимости от выполняемой формой непосредственного народовластия функции существует закрепленный механизм учета волеизъявления.

Формы непосредственной демократии, используемые в местном самоуправлении и позволяющие населению муниципальных образований высказывать свое мнение и участвовать в решении вопросов местного значения, определяются в ст. ст. 22 - 33 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>. К ним относятся: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращение граждан в органы местного самоуправления; другие формы<sup>3</sup>.

Под формами непосредственной демократии в системе местного самоуправления следует понимать группы отношений, складывающихся между жителями муниципального образования, с одной стороны, и органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти - с другой, при проведении выборов, местных

---

<sup>1</sup> См.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 2010. - С. 7.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 25.12.2012) // Российская газета. - 2003. - № 56.

<sup>3</sup> См.: Савченко М.С. Правовые основы и особенности реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии // Ленинградский юридический журнал. - 2013. - № 4. - С. 196 - 202.

референдумов, сходов, собраний, конференций, опросов, публичных слушаний, митингов, демонстраций и т.д.<sup>1</sup>.

Все формы непосредственной демократии составляют социальную основу местного самоуправления и являются в этой связи составными элементами институтов муниципального права. Одной из сторон в отношениях прямой демократии в любом случае выступают граждане, жители муниципального образования.

В результате использования обозначенных в законах форм путем волеизъявления граждане осуществляют свои властные полномочия и формируют органы, которые затем также осуществляют властные функции. Следовательно, социальная основа в основном раскрывается с помощью форм непосредственной демократии, о которых речь пойдет дальше.

Формы непосредственной демократии:

- формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, определенные нормами ст. ст. 22 - 25, 25.1 Закона N 131-ФЗ (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, а также в иных предусмотренных законом случаях; сход граждан). Квалифицирующим признаком этих форм осуществления населением местного самоуправления является обязательность принятых решений как для органов и должностных лиц местного самоуправления, так и для самих граждан (членов местного сообщества). В данном случае население (избиратели) легитимно реализует предоставленные ему Законом публично-властные полномочия;

- формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, определенные ст. ст. 26 - 33 Закона N 131-ФЗ (правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление (ТОС), публичные слушания, собрания (конференции) граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, иные формы участия граждан в

---

<sup>1</sup> См.: Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015. 448 с.



осуществлении местного самоуправления). Эти формы участия населения в осуществлении местного самоуправления называют факультативными, поскольку принятые населением таким путем решения имеют рекомендательный (факультативный) характер для органов и должностных лиц местного самоуправления<sup>1</sup>.

## **1.2 Правовое регулирование форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления**

Масштаб, удельный вес решения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления членов территориального коллектива должны быть выше, чем такое же решение вопросов на государственном - федеральном или региональном - уровне. В этом, в частности и в особенности, проявляется «корневой» характер муниципальной власти, ее институциональная характеристика как власти, максимально приближенной к населению и в определенной мере сливающейся с ним.

К сожалению, пока это остается теоретическим положением. Население относится с недоверием и к государственной, и к муниципальной власти. Многочисленные социологические исследования с неопровержимостью доказывают безразличие большинства граждан к делам местной власти. Причин тому много. Независимо от них, вряд ли оправданны выводы об отсутствии качественных различий (с точки зрения институционального устройства и организационных возможностей связей с населением) муниципальной и государственной власти и что инструментарий, применяемый на уровне местного самоуправления, сам по себе не дает тому оснований. Движение к реальному местному самоуправлению в российских условиях идет медленно и довольно извилистым путем. В то же время совсем не бесполезно заранее готовиться к достижению демократических целей, в

---

<sup>1</sup> Борисов Н.И., Тюрина С.Ю. Взаимодействие населения и власти как фактор повышения эффективности местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 802 - 810.

том числе путем оттачивания правовых конструкций, на которые должно опираться местное самоуправление.

Правовые инструменты живут, если они применяются, но даже если они остаются пока только названными, это вовсе не означает, что их совершенствование не имеет значения. Придет время, когда территориальные сообщества воспользуются теми формами прямой демократии, которые пока или не применяются вообще, или применяются в скромных масштабах, либо, хотя и применяются довольно широко, но не совсем в тех целях, для которых они изначально предназначались.

Регулирование механизмов осуществления прямой демократии применительно к местному самоуправлению осуществляется посредством федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации, муниципальных актов. Несмотря на то, что структура отечественного законодательства достаточно сложная, она отличается четкой структурированностью, что обусловлено Конституцией Российской Федерации 1993 г. Важно рассмотреть основополагающие элементы, определяющие правовые основы форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Во-первых, в соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации 1993 г. установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Подобный подход к разграничению предметов ведения между Федерацией и субъектами Федерации, с одной стороны устанавливает определённую иерархию в законодательстве (федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации), а с другой стороны Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесены именно общие принципы организации местного самоуправления, что обуславливает определённую децентрализацию правового регулирования местного самоуправления. Некоторые ученые предполагают, что степень

децентрализации может как уменьшаться, так и увеличиваться, в зависимости от ряда условий, при этом подчеркивая, что определение в 64 Конституции Российской Федерации организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обуславливает превалирование правового регулирования посредством федерального законодательства. Во-вторых, определенная в части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации 1993 г. модель организации местного самоуправления в Российской Федерации, в соответствии с которой местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления, подчеркивает значимость форм непосредственной демократии, что отражается в многообразии их форм. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения, закрепленного в части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации максимально способствует многообразию форм прямой демократии, поскольку населению предоставляется возможность решать вопрос о выборе оптимальной формы воздействия на принятие решений местного значения. При этом организационно-правовые механизмы реализации населением своих прав нуждаются в конкретизации в федеральном законодательстве, законодательстве субъекта Федерации, актах муниципальных образований (в особенности уставах). Т.Я. Хабриева подчеркивает, что при этом важно «найти баланс в процессах саморегуляции и государственной регуляции местного самоуправления, оптимальное решение задачи разграничения компетенции по установлению правовых основ местного самоуправления»<sup>1</sup>. Однако одно дело провозгласить множество форм прямой демократии, а другое дело – сделать их работающими. И здесь проявляется одна из коренных проблем развития местного самоуправления в Российской Федерации: граждане не могут

---

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Современная Конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 13.

«освоить» установленные законом формы непосредственной демократии, превратить их в повседневный работающий механизм. Решение данной задачи носит многоаспектный характер, поскольку она может быть решена только путем применения целого комплекса политических, правовых, экономических и иных мер. Также очевидно, что для ее решения необходимо формирование у населения устойчивых навыков по участию в управлении муниципальными делами. Ряд ученых подчеркивает, что в этой связи следует учитывать, что нормы права должны быть адекватны реальному положению дел в сфере местного самоуправления<sup>1</sup>. В любом случае, на сегодня очевидно, что местное самоуправление не может прорасти исключительно «снизу», для этого требуется поддержка со стороны государства. Полагаем, что именно в федеральном законодательстве должна быть определена программа совершенствования участия граждан в местном самоуправлении, составной частью которой было бы создание механизмов, обеспечивающих развитие всего многообразия форм непосредственной демократии на муниципальном уровне<sup>2</sup>. Следует согласиться с выводом В.И. Васильева о том, что для того, чтобы шире применялись формы непосредственной демократии, важно не просто их определить, но и установить перечень случаев, при решении которых они должны обязательно использоваться, упорядочить процедуры их применения и выработать механизмы и правила, не позволяющие исказить подлинную волю граждан, участвующих в решении вопросов местной жизни»<sup>3</sup>.

Видится, что наиболее приемлемый путь решения данных задач состоит в формировании единой государственной политики в сфере организации местного самоуправления, предполагающей применения

---

<sup>1</sup> Сергеев С.С. Местное самоуправление в России: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2012. С. 222.

<sup>2</sup> Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02. М.: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2007.

<sup>3</sup> Васильев В.И. Организационно-правовые проблемы местного самоуправления // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 38.



инструментов централизованного воздействия на регулирование соответствующих общественных отношений. В пользу централизации в сфере правового регулирования местного самоуправления говорит и тот фактор, что федеральное законодательство регулирует право граждан на осуществление местного самоуправления и устанавливает соответствующие гарантии не только в Федеральном законе от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» но и в законах, регулирующих отдельные формы непосредственной демократии. К таким законам, относятся: Федеральный закон от 26 ноября 1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>. Некоторыми правоведами высказывается мнение о том, что соответствующее правовое регулирование местного самоуправления осуществляется в том числе и в рамках предмета ведения, предусмотренного пунктом «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина<sup>3</sup>. Однако, как справедливо отмечают авторы Комментария к Конституции Российской Федерации, раскрывая смысл понятия «регулирование прав и свобод», следует учитывать взаимосвязь положения, содержащиеся пункта «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации, с содержанием пункта «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, устанавливающими «защита прав и свобод человека и гражданина» в качестве «находящегося в совместном ведении Российской

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26 ноября 1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

<sup>3</sup> Соотношение законодательства Российской Федерации с законодательством субъектов Российской Федерации. М.: Олита, 2003. С. 400.

Федерации и субъектов Российской Федерации». Соответственно «эти конституционные положения предполагают осуществление субъектами РФ не только организационно-управленческих, финансово-экономических, иных форм правообеспечительной деятельности, но и законодательного регулирования в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина с соблюдением при этом норм федерального права»<sup>1</sup>. Такого рода конституционное разграничение полномочий дает достаточно возможности для совместного законотворчества федеральных парламентариев и парламентариев субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления, в том числе в части правового регулирования форм прямой демократии применительно к местному самоуправлению. В статье 5 Федерального закона от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено большое количество полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. За субъектом Федерации было закреплено 16 полномочий, среди которых: принятие и изменение законов субъекта Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением; защита прав граждан на осуществление местного самоуправления; установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований; регулирование законами (руководствуясь рассматриваемым федеральным законом) особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. В Федеральном законе от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были определены формы прямого волеизъявления граждан. Формам прямой демократии была посвящена отдельная «глава IV.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 547-548. 84 5 Федеральный закон от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН И ДРУГИЕ ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ», в которой содержалось 6 статей:

- «Статья 22. Местный референдум»;
- «Статья 23. Муниципальные выборы»;
- «Статья 24. Собрание (сход) граждан»;
- «Статья 25. Народная правотворческая инициатива»;
- «Статья 26. Обращения граждан в органы местного самоуправления»;
- «Статья 27. Территориальное общественное самоуправление и другие

формы участия населения в осуществлении местного». Также в рассматриваемом законе была предусмотрена возможность отзыва населением полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. Так в пункте 1 статьи 8 было определено, что «Муниципальное образование имеет устав, в котором указываются: ... 9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления», а в пункте 5 статьи 18 определилось, что «Уставами муниципальных образований в соответствии 69 с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления». Как видно из анализируемых норм, присутствует некоторая свобода для творчества при подготовке проекта устава и принятии решения о его утверждении, что приводило в неоднозначной правоприменительной практике. Возвращаясь к 6 определенным в законе формам прямой демократии, необходимо отметить, что индивидуальные обращения граждан в органы местного самоуправления, сами по себе не являются в полной мере формой непосредственной демократии, поскольку непосредственная демократия подразумевает коллективное волеизъявление

граждан. Формы прямого волеизъявления граждан, определенные в рассматриваемом федеральном законе, не являлись исчерпывающими. В пункте 2 статьи 27 анализируемого федерального закона было определено, что «наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации».

Такие положения предусматривались в законах некоторых субъектов Российской Федерации.

Руководствуясь рассматриваемым федеральным законом в субъектах Федерации велась активная нормотворческая работа. Некоторые аспекты непосредственной демократии были законодательно закреплены в законах субъектов Федерации, в том числе в их основных законах (конституциях, уставах). А.В. Алехичева отмечает, что ведущая роль в регулировании форм непосредственной демократии в законодательстве субъектов Федерации должна отдаваться конституции/уставу субъекта Федерации, что обеспечивает большую стабильность и устойчивость<sup>1</sup>. С данным выводом трудно не согласиться, однако он в большей степени характеризует желательное развитие правовой системы, при условии высокой стабильности системы законодательства субъектов Федерации в целом. Между тем, как показывает практика правового регулирования последних 15 лет, существенное изменение подходов федерального законодателя в регулировании форм прямой демократии не находит достаточного сопротивления на уровне конституций и уставов субъектов Федерации. Изменения федерального законодательства, практически всегда влекут изменение конституций и уставов субъектов Федерации. Перечень

---

<sup>1</sup> Алехичева А.В. Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации. Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8



конкретных форм непосредственной демократии содержался в принимавшихся субъектами Федерации законах о местном самоуправлении в значительной степени совпадал с предусмотренными в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К примеру, такое соответствие можно установить из содержания Закона Челябинской области от 16 октября 1995 № 08-ОЗ «О местном самоуправлении в Челябинской области»<sup>1</sup>, а в Законе города Москвы от 6 ноября 2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»<sup>2</sup> среди составе форм непосредственной демократии не были упомянуты муниципальные выборы и собрания граждан. В Законе Тюменской области от 06 декабря 1995 № 16 «О местном самоуправлении»<sup>3</sup> отсутствовала специальная глава, посвященная формам непосредственной демократии; при этом в нём никак не упоминалось право граждан на правотворческую инициативу, на возможность использования иных, не предусмотренных законодательством форм непосредственной демократии. Анализируя описанные законы субъектов Федерации можно сделать общий вывод о том, что законодательные органы субъектов Федерации, по общему правилу, не создавали дополнительных гарантий реализации права граждан на участие в осуществление непосредственной демократии на местном уровне, а в ряде случаев сужали объем нормативной регламентации по сравнению с предусмотренным в федеральном законе. Правовые основы проведения местных выборов и референдумов определены в Федеральном законе от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

---

<sup>1</sup> Закон Челябинской области от 16 октября 1995 № 08-ОЗ «О местном самоуправлении в Челябинской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Челябинской области. 1995. № 11.

<sup>2</sup> Закон города Москвы от 6 ноября 2002 № 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве" // 2012, URL: [https://www.mos.ru/documents/index.php?id\\_4=126245](https://www.mos.ru/documents/index.php?id_4=126245)

<sup>3</sup> Закон Тюменской области от 06 декабря 1995 № 16 «О местном самоуправлении» // Вестник Тюменской областной Думы. 1995. № 10

участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> и в законах субъектов Федерации. Следует отметить, что в отличие от федерального законодательства, процесс формирования нормативной базы муниципальных выборов в субъектах Российской Федерации проходил далеко не всегда гладко. В некоторых субъектах Федерации в течение длительного времени не принимались законы о муниципальных выборах, что создавало препятствия для осуществления как избирательных прав граждан<sup>2</sup>, а также в определённой степени затрудняло возможность реализации прав граждан на осуществление местного самоуправления. Для преодоления данной особенности правового регулирования был принят Федеральный закон от 26 ноября 1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»)<sup>3</sup>, которым был введен специальный порядок назначения и проведения выборов в муниципальных образованиях, расположенных в тех субъектах Федерации, в которых присутствовали подобные проблемы. Законы субъектов РФ о муниципальных выборах и местном референдуме, исходя из специфики территориального деления определенного субъекта Федерации, численности и состава населения, особенностей его проживания

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс», 2015

<sup>2</sup> Конституционное законодательство России. М.: Городец, 2008. С. 253-254.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26 ноября 1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») // СПС «КонсультантПлюс», 2015

и с учетом иных региональных условий определяли конкретную схему избирательного процесса на муниципальных выборах, процедуру проведения местного референдума. Согласно рассматриваемому закону субъекты РФ были вправе создавать дополнительные гарантии избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Однако, как это отмечалось в литературе, конструкция «дополнительных гарантий» оказалась недостаточно эффективной<sup>1</sup>. В соответствии с положениями федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, регулиющего формы непосредственной демократии на местном уровне, принимались муниципальные нормативные правовые акты. Основные положения по вопросам осуществления прямой демократии на местном уровне содержались в уставах муниципальных образований, что вполне объяснимо, поскольку Федеральный закон от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относил дополнительное регулирование форм непосредственной демократии к уставам муниципальных образований. Присутствуют некоторые споры относительно обоснованности. С одной стороны, в таком подходе имелись преимущества, связанные с тем, что устав муниципального образования как основополагающий муниципальный нормативный правовой акт обладал чертами относительно более высокой стабильности, нежели иные муниципальные нормативные правовые акты. Устав муниципального образования «служит основным нормативным актом саморегуляции, с которым соотносятся другие акты, решения и действия местного самоуправления и его органов»<sup>2</sup>. С другой стороны, в уставе муниципального образования объективно отсутствует возможность детального регулирования всех процедур непосредственной демократии, в то время как

---

<sup>1</sup> Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М.: «Городец-издат», 2011. С. 21-22.

<sup>2</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / отв. ред. д.ю.н., проф. Ю.А. Тихомиров. М.: Издательская группа ИНФРА-М-Норма, 2002. С. 47

соответствующее регулирования не содержится в федеральном законодательстве, так и законодательстве субъектов РФ в рассматриваемый период. С учетом же установленной процедуры регистрации уставов муниципальных образований внесение в него уточняющих положений в части регулирования институтов прямой демократии являлось весьма проблематичным.

Подводя итоги проведенному выше анализу муниципального нормотворчества по вопросам непосредственной демократии, развивавшимся в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно отметить следующие тенденции. В уставах муниципальных образований, как правило, воспроизводились соответствующие нормы федерального законодательства, причем не вполне точно, с некоторыми отступлениями от федерального законодательства. Муниципальные образования в регламентации форм прямой демократии не ограничивались использованием только устава как единственного источника нормативного регулирования. Стремясь обеспечить гибкость правового регулирования, они выносили регулирование некоторых форм прямой демократии за рамки устава муниципального образования. В то же время нельзя не отметить, что некоторые муниципальные образования творчески подходили к определению форм непосредственной демократии, применяемых на муниципальном уровне, и включали в их число некоторые формы, прямо не предусмотренные федеральным законодателем. На практике использование форм прямой демократии на местном уровне в целом являлось редким явлением, за исключением периодически проводившихся выборов. Потенциал непосредственной демократии на местном уровне во многом оказался незадействованным. Реакцией на данное состояние вещей, а также на наблюдавшиеся факты противоречий в между федеральным законодательством и законами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами стало изменение подходов к правовому

регулированию форм непосредственной демократии в Федеральном законе от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В Федеральном законе от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» объем полномочий субъектов Российской Федерации в сфере организации местного самоуправления был существенно сокращен. Согласно статье 6 данного закона правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации может осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации только в случаях и порядке, установленных этим Федеральным законом. Такая конструкция разграничения полномочий по многим вопросам организации местного самоуправления, в том числе и по вопросам осуществления непосредственной демократии позволила во многом либо вытеснить региональное законодательное регулирование нормами федеральных законов (нередко переводящими решение тех или иных вопросов на уровень муниципальных образований), либо же придать этому регулированию вторичный характер, что происходит в случаях, когда региональный законодатель в основном воспроизводит нормы федерального законодательства (например, о муниципальных выборах и местном референдуме).

Название главы Федерального закона № 131-ФЗ, посвященной «прямой демократии», отличается от названия аналогичной главы Федерального закона № 154-ФЗ. В прежнем Законе глава называлась «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления». Получалось, что в этой главе речь должна идти обо всех формах осуществления местного самоуправления, в том числе и через органы местного самоуправления, хотя на самом деле об органах местного самоуправления здесь не было ни слова. В Федеральном законе № 131-ФЗ

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», 2015

глава называется «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Таким образом, во-первых, название главы теперь полностью соответствует ее содержанию, и, во-вторых, уже в названии подчеркивается различие форм определяющего, решающего, властного участия населения в реализации местного самоуправления и форм участия, не влекущего обязательно юридического результата<sup>1</sup>.

Что касается оценки правового регулирования консультативных форм непосредственной демократии, представляет интерес точка зрения В.В. Таболина, указывавшего, что федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации в настоящее время не представляют собой единую систему правового регулирования консультативных форм участия населения в муниципальной деятельности<sup>2</sup>. Действительно, нельзя не видеть разрыва системных связей в законодательном регулировании консультативных форм непосредственной демократии на муниципальном уровне ввиду ограничения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в части регулирования соответствующих отношений. При характеристике рассматриваемых изменений правового регулирования в научной литературе отмечалось, что были предусмотрены новые институты прямой демократии, такие как публичные слушания, опрос граждан<sup>3</sup>. Однако новыми они являлись только для федерального законодательства, поскольку и до принятия Федерального закона от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», данные институты, как было показано выше, уже получали нормативную регламентацию на уровне законов субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов. Изменение сути правового регулирования

---

<sup>1</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. 680 с.

<sup>2</sup> Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография. М.: Издательство «Юрист», 2012. С. 289-290.

<sup>3</sup> Гражданин, закон и публичная власть. М., 2009. С. 109-115.

форм прямой демократии на местном уровне Т.Я. Хабриева охарактеризовала следующим образом: «законодательное регулирование ... новых институтов, так и ранее предусмотренных (местного референдума, отзыва выборных лиц местного самоуправления и др.) создает реальные гарантии их использования населением. Они, в частности выражаются в том, что устанавливается обязательность использования отдельных форм прямой демократии (голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, публичных слушаний), подробно регламентируются соответствующие процедуры»<sup>1</sup>. Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает основные формы непосредственной демократии на муниципальном уровне. К ним относятся: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления. Закрепленное в законе многообразие форм непосредственной демократии, как отмечалось выше, создает важные предпосылки для учета разнообразных интересов населения муниципальных образований, однако, как отмечают некоторые учёные-правоведы и практики, не может самостоятельно обеспечить их реализацию населением, особенно в силу заинтересованности определенной части населения в решении вопросов

---

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 13.



местного значения<sup>1</sup>. Следует обратить внимание на то, что из части 3 статьи 28 Федерального закона от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вытекает обязанность по проведению публичных слушаний, на которые должен выноситься строго определенный круг вопросов, среди которых проект местного бюджета и отчет о его исполнении. Соответственно, публичные слушания по вопросам проекта бюджета муниципального образования, отчета должны проходить не реже 1 раза в год. Действующая правовая конструкция прямо определяет периодический характер их проведения. Также следует обратить внимание на голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, проводимое в случае преобразования муниципального образования. Можно полагать, что публичное слушание, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования не относятся к факультативным формам прямой демократии. Обязанность их проведения определена законодательно и не зависит от желания или нежелания их реализовывать населением соответствующего муниципального образования. Федеральный законодатель принимает различные правовые механизмы для активного вовлечения населения к решению ключевых вопросов местного значения. Как уже отмечалось ранее, у субъектов Федерации есть только достаточно ограниченные полномочия в сфере правового регулирования вопросов связанных с формами прямой демократии, однако как отмечалось ранее некоторые законодатели субъектов Федерации расширяют их перечень. Федеральным законом от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было установлено однозначное указание на источник права, регулирующий вопросы прямой демократии в местном самоуправлении, а именно Уставом и (или) нормативными правовыми актами представительного органа

---

<sup>1</sup> Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2014. С. 383.

муниципального образования. Однако в ряде случаев указание в федеральном законе отсутствует. Однако практика муниципального нормотворчества в сфере регулирования непосредственной демократии развивается неоднозначно. И хотя в уставах муниципальных образований, принимаемых в последнее время, как правило, строго соблюдается перечень форм непосредственной демократии, определенный в Федеральном законе и в основном точно воспроизводятся соответствующие процедурные нормы, зафиксированные в федеральном законодательстве, следует признать, что не всегда присутствует необходимая конкретизация соответствующих процедур. Как правило, это касается назначения местного референдума, голосования, по отзыву. В некоторых случаях, муниципальные образования не исполняют обязанности по самостоятельному регулированию в своих уставах весьма значимых аспектов. Пунктом 3 статьи 23 Федерального закона от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предписано, что в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Однако в ряде муниципальных образований такое регулирование отсутствует.

Большие возможности для нормотворчества возникают в связи с тем, что перечень форм прямой демократии, определённый в федеральном законодательстве не носит исчерпывающего характера. В пункте 1 статьи 33 Федерального закона от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного

самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Подводя итоги проведенному анализу, важно отметить, что сформировавшаяся система правового регулирования на федеральном, региональном и муниципальном уровне, в целом отвечает конституционным требованиям обеспечения многообразия форм участия населения в осуществлении муниципальной власти. Существенным фактором эффективности данной системы стало преодоление системных противоречий и несоответствий федеральным законодательством, законодательствами субъектов Федерации и актами муниципальных образований в части регулирования форм прямой демократии. Федеральным законом от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был расширен перечень форм непосредственной демократии, использование которых, в определённых случаях, носит обязательный, а не факультативный характер, что явилось важным шагом по созданию законодательных гарантий доступности этих форм. Однако видится, что решение этой задачи находится только на начальном этапе, что подтверждается редким использованием населением большинства форм непосредственной демократии и низкой результативностью соответствующих инициатив граждан. Для реального обеспечения доступности для населения всех форм непосредственной демократии на местном уровне требуются существенные усилия по совершенствованию их правового регулирования и соответствующей правоприменительной практики.

## 2 ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МСУ

### 2.1 Публичные слушания

В отечественном законодательстве распространена норма о необходимости учета мнений тех или иных участников общественных отношений (населения, группы заинтересованных лиц, выборного органа и т.п.) при принятии управленческих решений. Конституционная характеристика публичных слушаний дана КС РФ в Определении от 15.07.2010 № 931-О-О, где указывается, что публичные слушания не являются формой осуществления власти населением (поэтому не обязательны для исполнения органом власти); их целью является выявление коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер (то есть значимо мнение только группы лиц); конечная цель такого обсуждения - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта<sup>1</sup>.

Институту публичных слушаний присущи все черты, которые позволяют выделить составляющие его правовые нормы в обособленный блок, а именно: а) однородность фактического содержания – рассматриваемый институт предназначен для регулирования самостоятельной, относительно обособленной группы отношений, связанных с организацией и проведением публичных слушаний; б) юридическое единство правовых норм. Нормы, входящие в правовой институт публичных слушаний, должны в идеале, при условии устранения отдельных противоречий, образовать единый комплекс. Выявленные недостатки правового регулирования обусловлены молодостью правового института и подлежат исправлению; в) нормативная обособленность.

---

<sup>1</sup> Буров В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. N 28. С. 6.

Публичные слушания как комплексный правовой институт представляют собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, содержащихся в муниципальном, а также в экологическом, земельном праве, в градостроительном законодательстве, регулирующих близкие по содержанию, родственные общественные отношения, связанные с обсуждением проектов муниципальных правовых актов и вопросов местного значения с участием жителей муниципального образования.

Правовую основу публичных слушаний в настоящее время составляют следующие правовые акты:

- Конституция Российской Федерации (ст. 130);
- Европейская хартия местного самоуправления<sup>1</sup>. В рассматриваемом международном договоре устанавливается, что 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. 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;
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 6 ст. 26.13)<sup>2</sup>. В данном нормативном правовом акте закреплено требование о проведении публичных слушаний по проекту

---

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 36. - Ст. 4466

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 42. Ст. 5005.

бюджета субъекта Российской Федерации и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации;

- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 28)<sup>1</sup>. Данный нормативный правовой акт рамочно определяет основные признаки публичных слушаний. К таким признакам необходимо отнести: консультативность, общезначимость, обязательность, публичность, периодичность проведения, прямое участие жителей в публичных слушаниях, установление круга субъектов, обязательное участие населения муниципального образования в процессе их проведения, формальную определенность, нормативность и др. Еще одним из немаловажных признаков публичных слушаний является системность нормативных правовых актов, устанавливающих и регулирующих общественные отношения, связанные с их организацией и проведением. [Законом](#) также определяются основные принципы проведения публичных слушаний. Особо выделены требования по обязательности проведения публичных слушаний по отдельным вопросам. Необходимо также отметить, что [Закон](#) 1995 года о местном самоуправлении названную форму участия населения в осуществлении местного самоуправления не предусматривал и, соответственно, не регламентировал;

- законодательство субъектов Российской Федерации о проведении публичных слушаний.

Правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок организации и проведения публичных слушаний, можно условно разделить на три основные группы:

1) правовые акты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Нормы о публичных слушаниях закрепляются как в регламентах законодательных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 40. Ст. 3822.

органов (Тульская область), так и в иных правовых актах (Челябинская область);

2) нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (Астраханская область);

3) законы субъектов Российской Федерации. Положения о публичных слушаниях закрепляются либо в самостоятельных статьях, либо в отдельных нормах, содержащихся в статьях законов (Курганская область). Стоит отметить, что в отдельных регионах общие положения о публичных слушаниях закрепляются на законодательном уровне и в дальнейшем раскрываются в подзаконных нормативных правовых актах (Смоленская область). В ряде субъектов Федерации порядок организации и проведения публичных слушаний регулируется в самостоятельных законах (Чукотский автономный округ)<sup>1</sup>.

Институт публичных слушаний находится в стадии формирования, что обуславливает наличие противоречий между нормативными правовыми актами. Например, в земельном праве используется термин «общественные слушания», в экологическом праве – «общественные обсуждения». И те, и другие являются публичными слушаниями с ярко выраженной отраслевой спецификой. Необходимость единообразного применения законодательных терминов, а также практические сложности реализации института публичных слушаний, требуют внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об экологической экспертизе», Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», направленных на замену терминов «общественные слушания» и «общественные обсуждения» термином «публичные слушания».

---

<sup>1</sup> Зенин С.С. Характерные особенности конституционно-правового института публичных слушаний // Юридический мир. 2012. N 8. С. 27 - 31.



Механизм реализации публичных слушаний включает в себя следующие стадии: инициирование, рассмотрение заявления инициативной группы и назначение слушаний, подготовка и проведение публичных слушаний, реализация решения, принятого на публичных слушаниях. За исключением отдельных моментов, процедура публичных слушаний не определена федеральным законодательством и, соответственно, регламентируется муниципальными правовыми актами<sup>1</sup>.

Поскольку главной целью публичных слушаний являются выявление и учет мнений жителей муниципального образования, в качестве критерия оценки муниципальных правовых актов о публичных слушаниях рассматривалась возможность проведения действительно объективного обсуждения проектов.

В ходе анализа порядка и практики применения норм о публичных слушаниях, мы выделим несколько проблем.

Первая проблема связана с процедурой назначения публичных слушаний. Если инициатором выступают граждане, то реализация их права на проведение слушаний должна иметь определенные гарантии. В большинстве рассмотренных нами положений использованы формулировки, не позволяющие уяснить: назначение публичных слушаний по инициативе населения - это право или обязанность представительного органа муниципального образования? Вправе ли указанный орган отказать инициативной группе граждан в проведении публичных слушаний по мотиву нецелесообразности? Для уяснения этого вопроса в положении о публичных слушаниях необходимо четко закрепить основания для отказа. В частности, отказ в назначении публичных слушаний будет правомерен в случаях, если проект правового акта, выносимый на публичные слушания, регулирует общественные отношения, не относящиеся к вопросам местного значения; если проект не соответствует Конституции Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> Карагод Н.В. Право населения на участие в публичных слушаниях. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Владивосток. 2012

федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам; не соблюден порядок выдвижения инициативы; если данный вопрос ранее выносился на публичные слушания и с момента окончания публичных слушаний прошло менее определенного периода (например, года).

Вторая проблема связана с формированием и составом оргкомитета по проведению публичных слушаний. Этот вопрос обычно тоже не регулируется в положениях о публичных слушаниях, между тем он весьма важен. Если оргкомитет формируется целиком из муниципальных служащих (что обычно и бывает), то с большой вероятностью можно предположить, что на слушаниях будет преобладать позиция муниципалитета<sup>1</sup>. Представляется правильной формулировка, согласно которой лица, замещающие государственные должности, должности государственной гражданской службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, не должны составлять более половины состава оргкомитета. Остальная часть должна формироваться из представителей общественности муниципального образования.

Третья проблема касается определения перечня лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях. Это достаточно важный вопрос, от решения которого также в значительной степени зависит исход мероприятия. Данная проблема тоже обычно не затрагивается в муниципальных правовых актах о публичных слушаниях. Поэтому в положениях о публичных слушаниях целесообразно закрепить норму о том, что при определении круга лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях, оргкомитет должен исходить из принципа плюрализма мнений по обсуждаемому вопросу.

Четвертая проблема - это создание надуманных, искусственных ограничений и препятствий для участия граждан в организации и проведении публичных слушаний. Так, в Положении о публичных слушаниях от 18

---

<sup>1</sup> Ларина Н.В. Публичные слушания через призму общественных обсуждений // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 63 - 69.

октября 2010 г. Мамонтовского сельского поселения Московской области содержатся нормы, излишне подробно регламентирующие порядок сбора подписей инициативной группой в поддержку проведения публичных слушаний. В Положении о публичных слушаниях от 30 октября 2010 г. Перевальненского сельсовета Минераловодского района Ставропольского края излишне ограничивается круг вопросов, выносимых на публичные слушания. Оригинальные нормы можно найти в Положении о публичных слушаниях от 25 апреля 2007 г. города Новосибирска: «Участниками слушаний, получающими право на выступление по проекту, вынесенному на слушания, являются эксперты и жители города Новосибирска, предложения которых по проекту, вынесенному на слушания, соответствуют требованиям, установленным настоящим пунктом, и поступили в Оргкомитет в письменной форме не позднее 5 дней до дня проведения слушаний».

Предложения по проекту, вынесенному на слушания, представляются экспертами и жителями города Новосибирска в оргкомитет лично, через представителя или по средствам почтовой связи заказным письмом с уведомлением о вручении.

Предложения по проекту должны быть оформлены по форме согласно приложению 2 к настоящему Положению и соответствовать Конституции Российской Федерации, законодательству Российской Федерации, Новосибирской области, общепринятым правилам и нормам русского языка, не допускать нарушения внутренней логики проекта, обеспечивать однозначное толкование положений проекта. Председатель вправе предоставить слово для выступления на слушаниях участникам слушаний, предложения которых не поступили в оргкомитет либо поступили с нарушениями порядка, срока и формы, предусмотренными настоящим Положением». Получается, что гражданин, желающий просто выразить свое мнение по обсуждаемому проекту, но не имеющий глубоких юридических знаний и навыков написания юридических текстов, не может быть участником публичных слушаний. Представляется, что это явно избыточные,

надуманные требования, затрудняющие участие граждан в публичных слушаниях.

Шестая проблема связана с итогами публичных слушаний. По результатам проведения публичных слушаний должен быть подготовлен итоговый документ (рекомендации, заключение). Однако вопрос о том, как рождается этот документ, обычно в положениях не раскрывается. Как следствие, на практике нередки случаи, когда по итогам слушаний оргкомитет составляет заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений (отражающее лишь нужное организатору мнение). В этом случае публичные слушания просто теряют смысл, теряется и доверие граждан к этому институту. Чтобы не допустить этого, в Положении о публичных слушаниях следует указать, что заключение должно отражать в обобщенном виде позиции всех участников<sup>1</sup>.

Седьмая проблема, касается порядка подачи уведомлений. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и включает в себя Федеральный закон № 54-ФЗ, законы и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных Федеральным законом № 54-ФЗ, нормативные правовые акты, касающиеся условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издают органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Сигарев А.В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования. // <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=3634>

Частью 2 статьи 7 Федерального закона № 54-ФЗ предусмотрено, что порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 2 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 08.06.2009 № 81-оз «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» в администрациях муниципальных образований определяются должностные лица и (или) структурные подразделения, ответственные за организацию приема и регистрацию уведомлений.

Таким образом, органам местного самоуправления предоставлено право определять должностных лиц и (или) структурные подразделения, ответственных за организацию приема и регистрацию уведомлений, тогда как, сам порядок подачи уведомлений определен законодательством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Вместе с тем, в отдельных муниципальных актах регулируются вопросы организации публичных мероприятий, определяются права и обязанности организатора и участников публичного мероприятия, требования, предъявляемые к содержанию уведомления о проведении публичного мероприятия, порядок рассмотрения уведомления о проведении публичного мероприятия<sup>1</sup>.

Также в муниципальных актах устанавливается, что уведомление, составленное и переданное с нарушением требований федерального и регионального законодательства, возвращается организатору публичного мероприятия или лицу, уполномоченному организатором публичного мероприятия, с указанием причины отказа для устранения нарушений.

---

<sup>1</sup> 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.

Однако, согласно пункту 2 части 1 статьи 12 Федерального закона № 54-ФЗ орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения - в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям настоящего Федерального закона.

Таким образом, федеральное законодательство не предусматривает обязанность органа местного самоуправления возвращать организатору уведомление о проведении публичного мероприятия для устранения нарушений.

Также в процессе проведения юридической экспертизы выявлены нарушения федерального законодательства в части финансирования публичных слушаний, так как не учитываются положения части 10 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой расходы, связанные с организацией и проведением публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования, несет физическое или юридическое лицо, заинтересованное в предоставлении такого разрешения.

Таковы лишь некоторые проблемы. Проведенный сравнительно-правовой анализ положений о публичных слушаниях позволяет сделать вывод о достаточно низком качестве правового регулирования этого института на муниципальном уровне. Многие принципиально важные вопросы, напрямую определяющие эффективность публичных слушаний,

оказываются вне поля правового регулирования. Для того чтобы превратить публичные слушания в работающий механизм диалога органов местного самоуправления и населения, предстоит проделать еще достаточно большую работу.

## 2.2 Местный референдум

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ является единственным источником власти в Российской Федерации, народ осуществляет свою власть непосредственно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшей формой непосредственной демократии на местном уровне является местный референдум. Референдум определяется федеральным законодателем в числе приоритетных способов волеизъявления граждан, что означает решающее и определяющее значение решений, принятых на референдуме по сравнению с решениями, принятыми представительными органами.

Референдум (от лат. referendum - то, что должно быть сообщено) - голосование граждан по наиболее важным вопросам жизни общества и государства. Долгое время в России законодательно не закреплялось право на проведение местного референдума и соответственно не было практики местных референдумов. Впервые понятие "местный референдум" было введено в юридический оборот [Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. N 1550-1 "О местном самоуправлении в РСФСР"](#).

Правовую основу местного референдума в настоящее время составляют следующие нормативные правовые акты:

- Конституция РФ ([ст. 32, 130](#));
- Европейская [хартия](#) местного самоуправления. В данном акте местный референдум упоминается как институт, дополняющий основную форму организации и деятельности местного самоуправления, каковой являются советы или собрания, состоящие из членов, избираемых путем

свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. В ч. 2 ст. 3 Европейской хартии указывается, что наряду с осуществлением местного самоуправления через советы (собрания) и подотчетные им исполнительные органы не исключается возможность обращения к таким формам непосредственной демократии, как собрания граждан, референдум, или к любым другим формам прямого участия граждан в местном самоуправлении. Возможность обращения граждан к формам непосредственной демократии должна быть установлена законом;

- Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии со ст. 2 Закона местный референдум - это референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования<sup>1</sup>;

- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В ч. 1 ст. 22 этого нормативного правового акта определено, что местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения<sup>2</sup>;

- Конституции, уставы субъектов РФ. Так, ст. 57 Устава ХМАО-Югры гласит, что граждане в соответствии с федеральным законом осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 24. Ст. 2253.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 40. Ст. 3822.



муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления;

- Законы субъектов РФ о местном самоуправлении. В настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации действуют законы по вопросам проведения местного референдума. В некоторых субъектах Российской Федерации приняты кодифицированные нормативные правовые акты - кодексы субъектов Российской Федерации (Избирательный кодекс Воронежской области, Избирательный кодекс Алтайского края), в которых регулируются правоотношения, связанные с инициированием, подготовкой и проведением местных референдумов. В ряде субъектов Российской Федерации действуют отдельные законы о местном референдуме (Саратовская область, Свердловская область, Республика Карелия). Существуют также законы субъектов Российской Федерации, в которых регулируются одновременно правоотношения, связанные и с проведением местного, и с проведением регионального референдума - референдума субъекта Российской Федерации.

Местные нормативные акты (уставы муниципальных образований, постановления глав муниципальных образований и решения представительных органов местного самоуправления о порядке проведения местного референдума). Например, в соответствии с ч. 1 ст. 7 Устава города Нижневартовска говорится, что в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум.

В завершение необходимо отметить, что институт местного референдума имеет важное значение для всей системы местного самоуправления, которое проявляется в том, что он предоставляет жителям муниципального образования возможность участвовать в решении вопросов местного значения, дает возможность жителям муниципального образования высказываться по поставленным вопросам и направлять деятельность органов местной власти, является средством проявления общественно-

политической активности населения муниципального образования, способствует укреплению местного сообщества<sup>1</sup>.

Процедура местного референдума включает следующие стадии: инициирование проведения голосования; назначение голосования; подготовка к проведению голосования; проведение агитационной кампании; голосование и определение результатов голосования.

Оформленное в виде правового акта решение, принятое на местном референдуме (наряду с уставом муниципального образования, решением, принятым на сходе граждан) является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования по инициативе:

а) выдвинутой гражданами, имеющими право на участие в местном референдуме;

б) выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом; в) представительного органа и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Основные обязанности органов местного самоуправления по обеспечению субъективного права жителей муниципального образования на местный референдум определены в ст. 22 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. и сводятся к следующим действиям: назначение местного референдума представительным органом местного самоуправления

---

<sup>1</sup> Вязовченко Л.И. Институт местного референдума в Курской области: особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. N 2. С. 24 - 25.

(ч. 5 ст. 22); опубликование решения, принятого на местном референдуме (ч. 6 ст. 22); исполнение решения, принятого на местном референдуме (ч. 6, 7 ст. 22).

Прежде всего можно отметить, что в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г., помимо указания на то, что референдум назначается представительным органом местного самоуправления, устанавливается также срок, в течение которого должно быть принято решение представительного органа местного самоуправления, – этот срок составляет тридцать суток со дня поступления в представительный орган документов о выдвижении инициативы о проведении местного референдума. При этом сама процедура выдвижения инициативы определяется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» (ст. 36–38). Этим актом предусматривается, что для выдвижения инициативы проведения местного референдума необходимо образовать инициативную группу численностью не менее десяти жителей муниципального образования<sup>1</sup>. Следует заметить, что закон не допускает иного варианта выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Еще одно неоднозначное нормативное положение в части обязанностей органов местного самоуправления содействовать реализации органами местного самоуправления политических прав жителей муниципального образования связывается с абз. 2 ч. 5 ст. 22 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., согласно которому в случае, если представительный орган местного самоуправления не назначает местный референдум в указанный в законе срок, местный референдум проводится по решению суда, причем в суд вправе обращаться ограниченный круг субъектов, а именно: граждане, глава муниципального образования, избирательные объединения, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, органы госвласти субъекта Российской Федерации, прокурор. При этом, однако, законодатель

---

<sup>1</sup> Дьяченко В.И. Местный референдум: правовые основы проведения // Юридические науки. – 2015. – 32-1

не регулирует вопрос об ответственности представительного органа местного самоуправления в случае непринятия акта о назначении местного референдума в установленный срок (в отличие от непринятия актов по исполнению решений, принятых на местном референдуме, за что предусматривается ответственность согласно ст. 45 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.).

Полагается, что это неправильно, поскольку тем самым нарушается фундаментальное право жителей муниципального образования на волеизъявление по вопросу местного значения. Поэтому, в случае, если просрочка установленного срока принятия решения представительным органом местного самоуправления составит тридцать и более дней, то глава субъекта Российской Федерации на основании обращения жителей муниципального образования вправе поставить вопрос о роспуске представительного органа местного самоуправления в порядке ч. 1 ст. 73 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. Кроме того, такая мера может стать эффективной гарантией государства (в лице главы субъекта Российской Федерации) данного важнейшего политического права жителей муниципального образования.

Таким образом, важный институт непосредственной демократии: закон, получивший поддержку населения в ходе голосования, обладает такой же силой, как и принятый в обычном порядке.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 - ФЗ от 6 октября 2003 года Избирательной комиссией Тюменской области в январе - марте 2005 года в ходе реализации реформы местного самоуправления организованы и проведены 269 местных референдумов по вопросу о структуре органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований на территории Абатского, Армизонского, Аромашевского, Бердюжского, Вагайского, Викуловского, Голышмановского, Исетского, Ишимского, Казанского, Нижнетавдинского,

Омутинского, Сладковского, Сорокинского, Тобольского, Уватского, Упоровского, Юргинского, Ялуторовского, Ярковского (20) районов Тюменской области (на территории 12 - ти вновь образованных муниципальных образований на территории Уватского района референдумы проведены 27 марта 2005 года (это был своего рода пилотный проект, именно при проведении данной группы референдумов выявлялись сложности, болевые точки, проблемы и вообще узкие места, требующие особого внимания со стороны избирательной комиссии области), на территории остальных вновь образованных МО - 24 апреля 2005 года).

Стоит заметить некоторые особенности организации и проведения указанных референдумов по определению структуры органов местного самоуправления.

Основной из них, необходимо признать, стало, безусловно, возложение названным Федеральным законом №131 - ФЗ проведения указанных референдумов на Избирательную комиссию Тюменской области, необходимо подчеркнуть, именно на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

Дело в том, что в соответствии с положениями, закрепленными в статье 34 закона структура органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях должна быть определена или населением по результатам местного референдуме или же представительным органом местного самоуправления.

В самом законе прямо указывается на то, что в случае проявления со стороны граждан инициативы проведения такого рода референдума, комиссией, организующей и проводящей его, должна выступить именно избирательная комиссия субъекта Российской Федерации. При этом законодатель установил, что избирательная комиссия субъекта осуществляет все полномочия избирательной комиссии муниципального образования.

Таким образом, законодатель изначально смоделировал два варианта развития событий: первый, когда структура органов местного

самоуправления может быть определена представительным органом местного самоуправления, и второй вариант - проведение референдума, со всеми вытекающими отсюда сложностями. Здесь же необходимо отметить, что ни разработчиками реформы местного самоуправления, ни депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при разработке и принятии 131 - го закона совершенно не прогнозировалась, не просчитывалась ситуация, сложившаяся, например, в Тюменской области - когда с инициативой проведения местных референдумов выступило подавляющее большинство жителей (проживающих в населенных пунктах области, составивших около 80% всех населенных пунктов области) .

В сложившейся ситуации был выявлен ряд трудностей, связанных с нестыковкой законодательства о выборах и референдумах с законодательством о местном самоуправлении.

1. Одна из наиболее сложных проявившихся проблем - это проблема организационно - технического характера. Действующее законодательство о референдумах на тот период времени в полной мере не было ориентировано на проведение большого количества референдумов, причем местных и силами всего лишь одной единственной избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Отсюда возникли сложности, связанные с необходимостью адаптации существующей системы комиссий к поставленным практикой задачам. Необходимо заметить, что исходя из норм и регламентации действующего законодательства, в проведении и подготовке местных референдумов по вопросу определения структуры органов местного самоуправления должны были принять участие всего лишь два вида комиссий - как уже отмечалось, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации и участковые избирательные комиссии. Совершенно очевидно, что территориальные избирательные комиссии из указанной выше системы комиссий референдумов были исключены. Считаем это существенным просчетом законодателя.

Необходимо просто представить, что значит провести 269 местных референдумов силами одной комиссии, да еще и расположенной в областном центре.

К организационно - техническим сложностям, с которыми пришлось столкнуться, следует также отнести:

- необходимость обеспечения территориального «присутствия» избирательной комиссии субъекта во всех 269 вновь образованных муниципальных образованиях;

- необходимость поиска легальных моделей включения территориальных избирательных комиссий в систему комиссий, проводящих референдум;

- необходимость поиска источников и способов финансирования работ по организации и проведению референдума, осуществляемых от имени избирательной комиссии Тюменской области членами территориальных избирательных комиссий, иными лицами на конкретных территориях;

- необходимость своевременного формирования участковых избирательных комиссий (подбор кадров, принятие решений соответствующими, а точнее – вышестоящими (на уровне районов) представительными органами), организация и обеспечение их деятельности, с учетом того, что между участковыми комиссиями и комиссией субъекта Российской Федерации не предусмотрено ни одного промежуточного звена;

- организация и проведение обучения членов соответствующих комиссий референдума;

- необходимость оперативного и своевременного изготовления избирательной документации, включая изготовление избирательных бюллетеней.

Указанные проблемы во многом удалось снять в связи с тем, что параллельно и одновременно на территории области проводились местные референдумы еще по двум группам вопросов: об одобрении проектов Уставов вновь образованных муниципальных образований и по

делегированию части полномочий с уровня сельских поселений на уровень районов. Благодаря этому, удалось обозначенные проблемы решить комплексно и, кроме того, включить в систему комиссий референдумов избирательные комиссии муниципальных образований. Последние были специально сформированы Думами всех 19 - ти районов юга области для решения очерченных задач. Создание таких комиссий представлялось принципиальным шагом в сложившейся сложной ситуации. Создание избирательных комиссий муниципальных образований, с последующим использованием их деятельности по организации и проведению местных референдумов по указанным дополнительно двум группам вопросов позволило снять ряд проблемных вопросов по проведению местных референдумов и по вопросу о структуре органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований.

Поэтому, по итогам проведения референдумных мероприятий местного уровня, исходя из практики, считается целесообразным закрепить на федеральном уровне оптимальной модели построения системы избирательных комиссий, комиссий референдума. При этом необходимо предусмотреть возможность привлечения территориальных избирательных комиссий (комиссий муниципальных образований) в ходе проведения такого рода разовых референдумов избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. Территориальные избирательные комиссии, избирательные комиссии муниципальных образований должны быть включены и в схему соответствующего финансирования.

На федеральном же уровне требуется откорректировать нормы, затрагивающие статус членов участковых комиссий референдума, расположенных на территории сельского муниципального образования. На наш взгляд, квоту государственных и муниципальных служащих в составе комиссий надо повысить с одной трети до одной второй. В небольших населенных пунктах очень трудно подобрать необходимую кандидатуру в



состав комиссии референдума, т.к. ощущается недостаток в квалифицированных кадрах, специалистах.

Еще одна проблема - это проблема взаимодействия с инициаторами проведения референдума, жителями конкретных муниципальных образований. Дело в том, что в соответствии с той моделью, которая предложена законодателем, все документы, исходящие от инициаторов проведения референдума, должны были поступать именно в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации. При этом совершенно очевидно, что при принятии закона совершенно не учитывались и не принимались во внимание проблемы жителей муниципальных образований, обусловленные значительной удаленностью места нахождения избирательной комиссии от конкретного муниципального образования. А ведь по нашим подсчетам, необходимость в непосредственном контакте с избирательной комиссией у инициаторов проведения референдума возникала не менее пяти раз за период проведения кампании референдума, и это - не считая необходимости контактировать в случае обращения с жалобой.

Значительная удаленность муниципальных образований от избирательной комиссии, проводившей референдум, стала проблемой и для членов нижестоящих избирательных комиссий, представителей органов местного самоуправления и представителей политических партий.

Для частичного решения указанной проблемы, в самом начале кампании референдума было решено привлечь системных администраторов, включенных в штат Избирательной комиссии Тюменской области. Для этого председателем Избирательной комиссии Тюменской области в январе 2005 года было издано распоряжение, согласно которому, в связи с выявлением инициативы и проведением местных референдумов на территории муниципальных образований Тюменской области в 2005 году работникам информационного центра Избирательной комиссии Тюменской области, исполняющим функции системных администраторов комплексов средств автоматизации территориальных избирательных комиссий Тюменской

области, было поручено осуществлять прием документов от инициативных групп по проведению местных референдумов по вопросу о структуре органов местного самоуправления, с чем они, на наш взгляд, успешно и справились.

Следующая проблема. 131 - й Федеральный закон предусмотрел, на наш взгляд, еще и очень сжатый срок для выявления и надлежащего, в соответствии с предъявляемыми действующим законодательством требованиями оформления инициативы проведения референдума - всего один месяц. Этот срок сам по себе представляется весьма незначительным, с точки зрения того, какие процедуры необходимо провести инициативной группе референдума и другим субъектам, участвующим в референдумном процессе и какое значительное количество документов (да еще к тому же не допускающих в подавляющей части своей никаких исправлений, с высокой планкой формальных требований): выявить и собрать инициативную группу референдума, провести собрание, представить пакет документов в соответствующую комиссию, добиться регистрации инициативной группы, организовать сбор подписей, оформить подписные листы и представить их в комиссию для проверки. Ко всему прочему этот срок еще и не стыкуется со сроками, установленными законодательством о референдумах. Если исходить из последних, то одно лишь рассмотрение ходатайства инициативной группы о проведении референдума может занимать в избирательной комиссии до 15 дней. То же относится, практически, ко всем иным действиям по реализации инициативы проведения референдума. Практика показала, что минимально необходимый срок для качественной подготовки и проведения всех необходимых референдумных процедур, подготовки необходимых документов и материалов не может составлять менее полутора, а то и двух месяцев (с учетом уже существовавших в законодательстве о референдумах сроках).

Найденным выходом из сложившейся ситуации стало обращение Избирательной комиссии Тюменской области в представительные органы муниципальных районов области с предложением в максимально короткие

сроки рассматривать поступающие к ним на экспертизу вопросы, предполагающиеся к вынесению на местный референдум. Естественным образом, Избирательная комиссия Тюменской области и перед собой поставила задачу в максимально короткие сроки рассматривать все поступающие к ней документы.

В настоящее время в области завершается формирование двухуровневой модели местного самоуправления, которая и в этот переходный период, при дефиците квалифицированных кадров, а также отсутствии достаточного финансирования на местном уровне, позволяет сохранить стабильность в сельских поселениях и в муниципальных районах, сохранить всю их инфраструктуру, менее болезненно реализовать положения реформы местного самоуправления, в частности, бесперебойно оказывать те же социальные услуги.

### **2.3 Муниципальные выборы**

Согласно ст. 3 Конституции РФ народ является единственным источником власти в РФ, народ осуществляет свою власть непосредственно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Наиболее массовой формой прямого волеизъявления жителей муниципального образования являются муниципальные выборы. Право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления является конституционным правом граждан РФ, а также общим принципом организации и деятельности местного самоуправления.

Цели муниципальных выборов:

- избрание депутатов представительного органа муниципального образования;
- избрание членов выборного органа местного самоуправления (например, контрольного органа муниципального образования);

- избрание выборных должностных лиц местного самоуправления (главы муниципального образования, главы местной администрации)<sup>1</sup>.

Правовую основу муниципальных выборов составляют следующие нормативно-правовые акты:

- 1) Конституция РФ (ст. ст. 3, 130);
- 2) Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации";
- 3) Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления";
- 4) комментируемый Закон (ст. 23);
- 5) Конституции, уставы субъектов РФ;
- 6) законы субъектов РФ о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления (например, Закон Саратовской области от 31 октября 2005 г. N 107-ЗСО "О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области", Закон Самарской области от 10 июля 2003 г. N 64-ГД "О выборах депутатов Самарской губернской Думы", Закон Самарской области от 10 декабря 2003 г. N 112-ГД "О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления");
- 7) законы субъектов РФ о местном самоуправлении (например, Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. N 420-79 "Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге");
- 8) муниципальные правовые акты (уставы муниципальных образований, постановления глав муниципальных образований и решения

---

<sup>1</sup> Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2015.

представительных органов местного самоуправления о порядке проведения муниципальных выборов).

Муниципальные выборы осуществляются на основе общих принципов избирательного права России: всеобщее, равное, прямое, добровольное, тайное голосование

На современном этапе правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется на трёх уровнях публичной власти - федеральном, региональном, муниципальном.

Правовое регулирование муниципальных выборов на федеральном уровне характеризует детальной проработанностью и значительным объёмом. Однако процесс детализации федерального законодательства вызвал общественную дискуссию по вопросу о «навязывании субъектам Российской Федерации правовых норм, не столько гарантирующих избирательные права граждан, сколько отражающих представление федерального законодательства о должном». В развитии данного тезиса в теории права сложилось направление, сторонники которого видят перспективу развития избирательного законодательства в придании федеральному регулированию региональных и местных выборов рамочного характера. Не смотря на спорность этого тезиса, приходится констатировать тот факт, что всё чаще законы субъектов РФ о муниципальных выборах дублируют положения, урегулированные на федеральном уровне. В структурном плане законодательство субъектов РФ о муниципальных выборах представлено двумя видами региональных нормативных систем: к первой относятся регионы с одним законом о муниципальных выборах, ко второй - территории с отдельными законами о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, о выборах глав муниципальных образований и иных должностных лиц местного самоуправления.

Анализ законодательства позволил выявить ряд проблем.

Первая. Говоря об участии общественных (избирательных) объединений в муниципальных выборах, следует обратить внимание еще на один аспект, исследованный Конституционным Судом Российской Федерации при вынесении решения в 2011 году<sup>1</sup>.

«При применении на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы возникает противоречие между индивидуальным пассивным избирательным правом гражданина - члена местного сообщества и пассивным избирательным правом политических партий, которые являются согласно действующему законодательству единственными коллективными субъектами избирательного процесса<sup>2</sup>. Выход из данной ситуации заключается не в том, чтобы дополнять пропорциональную систему выборов процедурами, ей не свойственными, а в том, чтобы отказаться от применения на муниципальных выборах данной системы, используя вместо нее мажоритарную или смешанную - мажоритарно-пропорциональную систему. При этом необходимо учитывать многообразие типов муниципальных образований и различия (прежде всего по численности населения) муниципальных образований одного типа»<sup>3</sup>.

В заключении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации поднимается вопрос о связи вида избирательной системы и типа муниципального образования с точки зрения наличия или отсутствия у него отдельных переданных государственных полномочий. На основании пункта 3 статьи 19 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" отдельные государственные

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. N 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 ФЗ .....».

<sup>2</sup> Васильев В.И. Пропорциональная или мажоритарная? // Муниципальное право. 2011. N 3. С. 37 - 40.

<sup>3</sup> Шугрина Е.С. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? (Обзор заключений, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации по делу об использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне) // Местное право. 2011. N 3. С. 33 - 58.

полномочия, передаваемые для осуществления органами местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

"На практике передаваемые муниципалитетам государственные полномочия занимают достаточно большое место в деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Во многих случаях затраты на их реализацию достигают третьей части местных бюджетов. Органам местного самоуправления сельских и городских поселений передаются единичные, небольшие по объему работ государственные полномочия или такие полномочия вообще не передаются. Именно поэтому в деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, прежде всего в деятельности их представительных органов, оправдано участие федеральных политических партий, которое обеспечивается путем использования на муниципальных выборах элементов пропорциональной избирательной системы. Применение на выборах представительных органов муниципальных районов и городских округов смешанной - мажоритарно-пропорциональной (но не пропорциональной) - избирательной системы обеспечивает в их деятельности баланс государственных и местных интересов. Присутствие в представительных органах депутатов - членов политических партий позволяет учесть разные подходы при выработке оптимальных решений, направленных на осуществление государственных полномочий, а мнение депутатов, кандидатуры которых выдвинуты населением или путем самовыдвижения, не позволяет игнорировать нужды и потребности местных сообществ. При этом применение смешанной избирательной системы дает нужный результат прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых достаточно многочисленны, чтобы можно было создать в них дееспособные, достаточные по численности партийные фракции.

Поскольку органы местного самоуправления городских и сельских поселений в отличие от органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов не осуществляют государственные полномочия или осуществляют единичные государственные полномочия, участие в их деятельности федеральных политических партий не имеет правового смысла. Объективная закономерность состоит в том, что малые территориальные коллективы предоставляют большие возможности, чем крупные, для самоуправления. Поэтому в поселенческих муниципальных образованиях потенциал непосредственного участия населения в местных делах, в том числе выборных, более высок, чем в муниципальных районах и городских округах. И депутаты представительных органов находятся здесь в прямых, непосредственных отношениях с избирателями. Всем этим обстоятельствам в оптимальной степени соответствует применение на выборах представительных органов сельских поселений мажоритарной избирательной системы»<sup>1</sup>.

Поэтому предоставление больших возможностей политическим партиям участвовать в муниципальных выборах представляется опасным - имея общефедеральные задачи, они могут своей активной деятельностью привести к выхолащиванию самой сути местного самоуправления. Политическая партия, регистрируемая на федеральном уровне и не имеющая связи с конкретным поселением, может получить право заниматься решением вопросов местного значения. В этом случае, если решение вопросов местного значения предоставляется федеральным коллективным субъектам с условием представительства более чем в половине регионов России, это означает централизацию управления на местах и посягает на

---

<sup>1</sup> Заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 23 мая 2011 г. N 01-15/268: подготовлено В.И. Васильевым и подписано А.Е. Постниковым.



саму суть местного самоуправления, приводя к утрате его реального содержания<sup>1</sup>.

Представляется целесообразным участие политических партий, избирательных объединений, использование пропорциональной избирательной системы только в крупных муниципальных образованиях с числом распределяемых мандатов более 20. В соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении этому критерию отвечают городские округа с числом жителей более 100 тыс. и, возможно, крупные муниципальные районы, городские поселения, имеющие названное количество жителей<sup>2</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации в вышеназванном решении по делу "Гурмана - Болтушенко" 2011 года фактически обозначил одну очень важную проблему, которая имеет следующие проявления:

- участие в выборах большого количества избирательных объединений может приводить к увеличению "пропавших голосов избирателей", которые перераспределяются в пользу избирательных объединений, преодолевших заградительный барьер (то есть добавляются мандаты прошедшим партиям);

- "вес" одного мандата, количество распределяемых мандатов должны соответствовать размеру заградительного барьера; дело в том, что если распределяется 10 мандатов, то заградительный барьер должен быть 10%, 20 мандатов - заградительный барьер 5%; 21 - 25 мандатов - 4%<sup>3</sup>.

Вторая проблема. В условиях современной правовой демократии основными субъектами избирательного процесса на муниципальных выборах являются прежде всего локально-территориальные объединения жителей. Конституционный Суд РФ в упомянутом Постановлении от 7 июля 2011 г. N

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? // Муниципальное право. 2011. N 3. С. 2 - 5.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Региональное законодательство об участии общественных объединений в муниципальных выборах // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 4. С. 40 - 44.

<sup>3</sup> Сабаева С.В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства // Журнал российского права. 2013. N 6. С. 99 - 106.

15-П ориентировал законодателя на то, чтобы, следуя принятым в государствах, признающих Европейскую хартию местного самоуправления, стандартам, обеспечить участие населения в муниципальных выборах посредством функционирующих в рамках местных сообществ территориальных коллективов (общественных организаций, профессиональных групп, организаций по интересам и т.п.) сообразно их численности, организованности, степени вовлечения в решение вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также возможность такого участия для граждан в индивидуальном качестве. Эта правовая позиция законодателем не была воспринята.

Сам характер интересов, получающих свое выражение посредством местного самоуправления, определяет особенности проявления принципа политического многообразия в представительной системе местного сообщества. Здесь он реализуется главным образом через конкурентное взаимодействие социально ориентированных общественных формирований, а не через многопартийность<sup>1</sup>. Муниципальные выборы служат важнейшим способом самоорганизации населения в целях удовлетворения основных потребностей по месту жительства. Это предполагает, что муниципальные выборы должны: а) носить в своей основе неполитизированный характер, строиться на конкуренции не партийных идеологий, а социальных проектов; б) обеспечивать широкую основу для формирования прежде всего непосредственно-персонифицированных представительных-правовых связей населения с избираемыми должностными лицами местного самоуправления, выдвигаемыми из среды самого местного сообщества. Придание политическим партиям решающей роли в муниципальных выборах противоречит природе местного самоуправления - субъектами избирательного процесса здесь должны выступать прежде всего локально-территориальные объединения граждан, а также собственно местные жители.

---

<sup>1</sup> Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С.64-68.

Этому соответствует применение в основном мажоритарной избирательной системы на поселенческом уровне. Переход к пропорциональности, в том числе в составе смешанной избирательной системы, оправдан для муниципальных образований верхнего (территориального) уровня, имея в виду как пространственный масштаб, так и характер и степень дифференциации социальных интересов, "отягощенность" муниципальных органов власти этого уровня государственными полномочиями.

Вместе с тем принцип пропорциональности, как он используется в системе государственных выборов, не может автоматически распространяться на сферу местного самоуправления, где формирование наиболее тесных персональных связей выборных лиц с населением имеет характер универсального императива. Поэтому реализация пропорциональной избирательной системы на местном уровне должна обуславливаться по крайней мере: а) применением в соответствии с ориентирами Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (пп. "g" п. 5 Рекомендации 297 (2010) "Местная и региональная демократия в Российской Федерации") правила открытых списков; б) разделением списков кандидатов на общую часть и создаваемые в рамках одномандатных избирательных округов территориальные группы<sup>1</sup>; в) предоставлением возможности участия в выборах политическим партиям, имеющим в конкретном муниципальном образовании местное отделение.

Третья.

На основе анализа результатов муниципальных выборов 2006 - 2012 гг. можно выявить и обозначить причины, препятствующие эффективному использованию данного института.

Довольно скудные данные избирательных комиссий этих субъектов демонстрируют тем не менее очевидную тенденцию - падение интереса

---

<sup>1</sup> Джагарян Н.В. Пределы партийного опосредования избирательных прав на муниципальных выборах: национальная практика и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 43 - 48.

избирателей к муниципальным выборам. Причины такого падения, на наш взгляд, заключаются в следующем.

Во-первых, индифферентное отношение граждан к самому институту выборов. В большинстве случаев избиратели в муниципальных образованиях делятся на две группы: те, кто идет на выборы по привычке ("старой советской закалке") или ради интереса; те, кто не идет на выборы, "потому что и так было понятно, кто победит".

Нет сомнения, за последние годы институт выборов в целом дискредитировал себя. Этому способствовало не только осознание гражданами своего бессилия, но и широкое распространение данной позиции в средствах массовой информации. Впрочем, позволим себе заметить, что первое обстоятельство издавна заложено в сознании многих граждан: с момента своего возникновения институт выборов в большинстве случаев применялся лишь в качестве формы легитимации политической воли. Убежденность в своей незначительности, разочарование и индифферентность многих избирателей ведут к отсутствию действительного источника формирования воли населения, а вследствие этого - к полному отсутствию какого-либо контакта между государством и обществом.

Во-вторых, фактическая безальтернативность выборов. Согласно опросу, проведенному Новгородской интернет-газетой "Ваши новости", одной из основных причин отказа от участия в голосовании на муниципальных выборах 14 октября 2012 г. стало отсутствие графы "Против всех" (33,6%). Эти данные ярко демонстрируют недоверие либо негативное отношение граждан к кандидатам на пост депутата, члена выборного органа и выборных должностных лиц местного самоуправления. Причем зачастую такие кандидаты представляют собой "выдвиженцев" из небезызвестных партий, представленных в Государственной Думе Российской Федерации.

Впрочем, не все граждане готовы голосовать и за "несистемных" кандидатов, являющихся или самовыдвиженцами, или представителями иных политических партий. К примеру, в списки политических партий,

обладающих правом принимать участие в избирательной кампании в Ивановской области, включено более 60 партий, начиная с "Евразийского союза" и заканчивая "Российской партией жизни", "Российской партией самоуправления трудящихся"<sup>1</sup>. Однако в силу недостаточного доверия граждан многие из них либо не проходят процедуру сбора подписей в свою поддержку, либо не набирают достаточного количества голосов на выборах.

В-третьих, нарушения на выборах. Как известно, в отличие от федеральных и региональных выборов, значение политического фактора на выборах в городском или сельском поселении, муниципальном районе не столь сильно. Однако с некоторым сожалением необходимо признать, что уровень всевозможных нарушений и здесь является невероятно высоким. Карта нарушений на выборах, представленная негосударственной организацией "Ассоциация "Голос"<sup>2</sup>, пестрит "красными очагами" особенно в единые дни голосования. На выборах 14 октября 2012 г. такими "очагами" стали: Московская область (Химки), Саратовская область, Краснодарский край, Алтайский край (Барнаул).

К сожалению, наилучшим источником информации по проблеме нарушений на выборах являются сегодня отнюдь не сведения избирательных комиссий субъектов, а данные, представляемые некоммерческими организациями и/или наблюдателями.

Перечень нарушений и всевозможных махинаций практически неограничен: всевозможные "карусели", "вбросы" и удаления наблюдателей известны каждому, кто интересуется данной проблемой.

Таким образом, муниципальные выборы являются важнейшим инструментом воздействия общества на государство. При его популяризации достигается множество целей: контроль общества за выборными

---

1

URL: [http://www.ivanovo.vybory.izbirkom.ru/region/regionivanovo?action=show&root=1&tvd=437403075843&vrn=437403075839&region=37&global=&sub\\_region=37&prver=0&pronetvd=null&vibid=437403075839&type=240](http://www.ivanovo.vybory.izbirkom.ru/region/regionivanovo?action=show&root=1&tvd=437403075843&vrn=437403075839&region=37&global=&sub_region=37&prver=0&pronetvd=null&vibid=437403075839&type=240).

<sup>2</sup> URL: <http://www.golos.org/>.

должностными лицами, приближенность власти к населению, минимизация влияния государственной власти на местное самоуправление и многие другие. Развитие института муниципальных выборов может препятствовать использованию "черных" выборных технологий: заинтересованность граждан в личности выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительного органа муниципального образования заставляет нетерпимо относиться к такого рода технологиям, рассматривать их как прямое посягательство на право на местное самоуправление. Несмотря на это, в современной России институт муниципальных выборов оказался неоправданно отвергнутым<sup>1</sup>.

Впрочем, неоправданно отвергнутым населением оказалось и местное самоуправление в целом, невзирая на его отделенность от государственной власти, направленность на решение проблем их непосредственного жизнеобеспечения. В рамках ныне действующего законодательства органы местного самоуправления не имеют ни большого влияния, ни достаточного потенциала для развития. В этой связи неудивительно, что и выборы в эти органы воспринимаются точно так же. Другими словами, не столько институт муниципальных выборов, сколько само местное самоуправление нуждается в популяризации и развитии.

---

<sup>1</sup> Шарма А.Ш. Отдельные размышления по результатам муниципальных выборов в России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 65 - 67.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение проведенного исследования в соответствии с поставленными задачами нами сформулированы следующие выводы:

1) Под формами непосредственной демократии понимаются «способы и средства непосредственного осуществления власти народом, главная цель которой - объединять свободную волю, мнение большинства, имеющего право участвовать в обсуждении и принимать решения по выносимым на повестку вопросам».

Формы непосредственной демократии:

- формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, определенные нормами ст. ст. 22 - 25, 25.1 Закона N 131-ФЗ (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, а также в иных предусмотренных законом случаях; сход граждан). Квалифицирующим признаком этих форм осуществления населением местного самоуправления является обязательность принятых решений как для органов и должностных лиц местного самоуправления, так и для самих граждан (членов местного сообщества). В данном случае население (избиратели) легитимно реализует предоставленные ему Законом публично-властные полномочия;

- формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, определенные ст. ст. 26 - 33 Закона N 131-ФЗ (правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление (ТОС), публичные слушания, собрания (конференции) граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, иные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления). Эти формы участия населения в осуществлении местного самоуправления называют факультативными, поскольку принятые населением таким путем решения имеют рекомендательный (факультативный) характер для органов и должностных лиц местного самоуправления.

2) Система правового регулирования на федеральном, региональном и муниципальном уровне, в целом отвечает конституционным требованиям обеспечения многообразия форм участия населения в осуществлении муниципальной власти. Существенным фактором эффективности данной системы стало преодоление системных противоречий и несоответствий федеральным законодательством, законодательствами субъектов Федерации и актами муниципальных образований в части регулирования форм прямой демократии. Федеральным законом от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был расширен перечень форм непосредственной демократии, использование которых, в определённых случаях, носит обязательный, а не факультативный характер, что явилось важным шагом по созданию законодательных гарантий доступности этих форм. Однако видится, что решение этой задачи находится только на начальном этапе, что подтверждается редким использованием населением большинства форм непосредственной демократии и низкой результативностью соответствующих инициатив граждан. Для реального обеспечения доступности для населения всех форм непосредственной демократии на местном уровне требуются существенные усилия по совершенствованию их правового регулирования и соответствующей правоприменительной практики.

3) Публичные слушания как комплексный правовой институт представляют собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, содержащихся в муниципальном, а также в экологическом, земельном праве, в градостроительном законодательстве, регулирующих близкие по содержанию, родственные общественные отношения, связанные с обсуждением проектов муниципальных правовых актов и вопросов местного значения с участием жителей муниципального образования.

Институт публичных слушаний находится в стадии формирования, что обуславливает наличие противоречий между нормативными правовыми актами. В связи с чем, необходимо единообразного применения



законодательных терминов «общественные слушания» и «общественные обсуждения» термином «публичные слушания».

Так же выявлены еще ряд проблем:

- проблема связана с процедурой назначения публичных слушаний. В большинстве рассмотренных положений использованы формулировки, не позволяющие уяснить: назначение публичных слушаний по инициативе населения - это право или обязанность представительного органа муниципального образования? Для уяснения этого вопроса в положении о публичных слушаниях необходимо четко закрепить основания для отказа.

- проблема связана с формированием и составом оргкомитета по проведению публичных слушаний. Представляется правильной формулировка, согласно которой лица, замещающие государственные должности, должности государственной гражданской службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, не должны составлять более половины состава оргкомитета. Остальная часть должна формироваться из представителей общественности муниципального образования.

- проблема касается определения перечня лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях. В положениях о публичных слушаниях целесообразно закрепить норму о том, что при определении круга лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях, оргкомитет должен исходить из принципа плюрализма мнений по обсуждаемому вопросу.

- проблема связана с итогами публичных слушаний. На практике нередки случаи, когда по итогам слушаний оргкомитет составляет заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений (отражающее лишь нужное организатору мнение). В этом случае публичные слушания просто теряют смысл, теряется и доверие граждан к этому институту. Чтобы не допустить этого, в Положении о публичных слушаниях следует указать, что заключение должно отражать в обобщенном виде позиции всех участников.

- проблема, касается порядка подачи уведомлений. Федеральное законодательство не предусматривает обязанность органа местного самоуправления возвращать организатору уведомление о проведении публичного мероприятия для устранения нарушений.

Референдум (от лат. referendum - то, что должно быть сообщено) - голосование граждан по наиболее важным вопросам жизни общества и государства. Долгое время в России законодательно не закреплялось право на проведение местного референдума и соответственно не было практики местных референдумов. Впервые понятие "местный референдум" было введено в юридический оборот [Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. N 1550-1 "О местном самоуправлении в РСФСР"](#).

Определены ряд проблем:

- проблема организационно - технического характера: отсутствие избирательной комиссии субъекта во всех 269 вновь образованных муниципальных образованиях; отсутствие легальных моделей включения территориальных избирательных комиссий в систему комиссий, проводящих референдум; отсутствие источников и способов финансирования работ по организации и проведению референдума; отсутствие оперативного и своевременного изготовления избирательной документации, включая изготовление избирательных бюллетеней.

Для решения данных проблем считается целесообразным закрепление на федеральном уровне оптимальной модели построения системы избирательных комиссий, комиссий референдума. При этом необходимо предусмотреть возможность привлечения территориальных избирательных комиссий (комиссий муниципальных образований) в ходе проведения такого рода разовых референдумов избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. Территориальные избирательные комиссии, избирательные комиссии муниципальных образований должны быть включены и в схему соответствующего финансирования.

На федеральном же уровне требуется откорректировать нормы, затрагивающие статус членов участковых комиссий референдума, расположенных на территории сельского муниципального образования. На наш взгляд, квоту государственных и муниципальных служащих в составе комиссий надо повысить с одной трети до одной второй.

Еще одна проблема - это проблема взаимодействия с инициаторами проведения референдума, жителями конкретных муниципальных образований. Дело в том, что в соответствии с той моделью, которая предложена законодателем, все документы, исходящие от инициаторов проведения референдума, должны были поступать именно в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации. При этом совершенно очевидно, что при принятии закона совершенно не учитывались и не принимались во внимание проблемы жителей муниципальных образований, обусловленные значительной удаленностью места нахождения избирательной комиссии от конкретного муниципального образования.

Следующая проблема. 131 - й Федеральный закон предусмотрел, очень сжатый срок для выявления и надлежащего, в соответствии с предъявляемыми действующим законодательством требованиями оформления инициативы проведения референдума - всего один месяц. Этот срок сам по себе представляется весьма незначительным. Этот срок не стыкуется со сроками, установленными законодательством о референдумах. Практика показала, что минимально необходимый срок для качественной подготовки и проведения всех необходимых референдумных процедур, подготовки необходимых документов и материалов не может составлять менее полутора, а то и двух месяцев (с учетом уже существовавших в законодательстве о референдумах сроках).

В настоящее время в области завершается формирование двухуровневой модели местного самоуправления, которая и в этот переходный период, при дефиците квалифицированных кадров, а также отсутствии достаточного финансирования на местном уровне, позволяет

сохранить стабильность в сельских поселениях и в муниципальных районах, сохранить всю их инфраструктуру, менее болезненно реализовать положения реформы местного самоуправления, в частности, бесперебойно оказывать те же социальные услуги.

Муниципальные выборы осуществляются на основе общих принципов избирательного права России: всеобщее, равное, прямое, добровольное, тайное голосование.

Анализ законодательства позволил выявить ряд проблем.

Первая. При применении на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы возникает противоречие между индивидуальным пассивным избирательным правом гражданина - члена местного сообщества и пассивным избирательным правом политических партий, которые являются согласно действующему законодательству единственными коллективными субъектами избирательного процесса. Выход из данной ситуации заключается не в том, чтобы дополнять пропорциональную систему выборов процедурами, ей не свойственными, а в том, чтобы отказаться от применения на муниципальных выборах данной системы, используя вместо нее мажоритарную или смешанную - мажоритарно-пропорциональную систему. При этом необходимо учитывать многообразие типов муниципальных образований и различия (прежде всего по численности населения) муниципальных образований одного типа.

Вторая. В условиях современной правовой демократии основными субъектами избирательного процесса на муниципальных выборах являются прежде всего локально-территориальные объединения жителей.

Муниципальные выборы служат важнейшим способом самоорганизации населения в целях удовлетворения основных потребностей по месту жительства. Это предполагает, что муниципальные выборы должны: а) носить в своей основе неполитизированный характер, строиться на конкуренции не партийных идеологий, а социальных проектов; б) обеспечивать широкую основу для формирования прежде всего

непосредственно-персонифицированных представительных-правовых связей населения с избираемыми должностными лицами местного самоуправления, выдвигаемыми из среды самого местного сообщества. Придание политическим партиям решающей роли в муниципальных выборах противоречит природе местного самоуправления - субъектами избирательного процесса здесь должны выступать прежде всего локально-территориальные объединения граждан, а также собственно местные жители. Этому соответствует применение в основном мажоритарной избирательной системы на поселенческом уровне. Переход к пропорциональности, в том числе в составе смешанной избирательной системы, оправдан для муниципальных образований верхнего (территориального) уровня, имея в виду как пространственный масштаб, так и характер и степень дифференциации социальных интересов, "отягощенность" муниципальных органов власти этого уровня государственными полномочиями.

Третья. На основе анализа результатов муниципальных выборов 2006 - 2012 гг. можно выявить и обозначить причины, препятствующие эффективному использованию данного института

- падение интереса избирателей к муниципальным выборам. Причины такого падения, на наш взгляд, заключаются в следующем: индифферентное отношение граждан к самому институту выборов. В большинстве случаев избиратели в муниципальных образованиях делятся на две группы: те, кто идет на выборы по привычке ("старой советской закалке") или ради интереса; те, кто не идет на выборы, "потому что и так было понятно, кто победит".

- фактическая безальтернативность выборов.

- нарушения на выборах.

Таким образом, муниципальные выборы являются важнейшим инструментом воздействия общества на государство. При его популяризации достигается множество целей: контроль общества за выборными должностными лицами, приближенность власти к населению, минимизация влияния государственной власти на местное самоуправление и многие

другие. Развитие института муниципальных выборов может препятствовать использованию "черных" выборных технологий: заинтересованность граждан в личности выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительного органа муниципального образования заставляет нетерпимо относиться к такого рода технологиям, рассматривать их как прямое посягательство на право на местное самоуправление. Несмотря на это, в современной России институт муниципальных выборов оказался неоправданно отвергнутым.

Впрочем, неоправданно отвергнутым населением оказалось и местное самоуправление в целом, невзирая на его отделенность от государственной власти, направленность на решение проблем их непосредственного жизнеобеспечения. В рамках ныне действующего законодательства органы местного самоуправления не имеют ни большого влияния, ни достаточного потенциала для развития. В этой связи неудивительно, что и выборы в эти органы воспринимаются точно так же. Другими словами, не столько институт муниципальных выборов, сколько само местное самоуправление нуждается в популяризации и развитии.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативно-правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 36. - Ст. 4466
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 25.12.2012) // Российская газета. - 2003. - № 56.
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», 2013.
4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 42. Ст. 5005.
5. Федеральный закон от 26 ноября 1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс», 2013.
6. Закон города Москвы от 6 ноября 2002 № 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве" // 2012, URL: [https://www.mos.ru/documents/index.php?id\\_4=126245](https://www.mos.ru/documents/index.php?id_4=126245)
7. Закон Челябинской области от 16 октября 1995 № 08-ОЗ «О местном самоуправлении в Челябинской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Челябинской области. 1995. № 11.
8. Закон Тюменской области от 06 декабря 1995 № 16 «О местном самоуправлении» // Вестник Тюменской областной Думы. 1995. № 10

## Научная и учебная литература

1. Алехичева А.В. Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации. Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8
2. Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2015.
3. Борисов Н.И., Тюрина С.Ю. Взаимодействие населения и власти как фактор повышения эффективности местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. N 8. С. 802 - 810.
4. Буров В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. N 28. С. 6.
5. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. 680 с.
6. Васильев В.И. Организационно-правовые проблемы местного самоуправления // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 38.
7. Васильев В.И. Пропорциональная или мажоритарная? // Муниципальное право. 2011. N 3. С. 37 - 40.
8. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М.: «Городец-издат», 2011. С. 21-22.
9. Вязовченко Л.И. Институт местного референдума в Курской области: особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. N 2. С. 24 - 25.
10. Гражданин, закон и публичная власть. М., 2009. С. 109-115.



11. Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 1. С.64-68.

12. Джагарян Н.В. Пределы партийного опосредования избирательных прав на муниципальных выборах: национальная практика и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 2. С. 43 - 48.

13. Дьяченко В.И. Местный референдум: правовые основы проведения // Юридические науки. – 2015. – 32-1

14. Заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 23 мая 2011 г. N 01-15/268: подготовлено В.И. Васильевым и подписано А.Е. Постниковым.

15. Зенин С.С. Характерные особенности конституционно-правового института публичных слушаний // Юридический мир. 2012. N 8. С. 27 - 31.

16. Карагод Н.В. Право населения на участие в публичных слушаниях. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Владивосток. 2012

17. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 2010. - С. 7.

18. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011. - С. 24.

19. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 547-548. 84 5 Федеральный закон от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

20. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / отв. ред. д.ю.н., проф. Ю.А. Тихомиров. М.: Издательская группа ИНФРА-М-Норма, 2002. С. 47

21. Конституционное законодательство России. М.: Городец, 2008. С. 253-254.

22. Ларина Н.В. Публичные слушания через призму общественных обсуждений // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 9. С. 63 - 69.

23. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015. 448 с.

24. Сабаева С.В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства // Журнал российского права. 2013. N 6. С. 99 - 106.

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

26. Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02. М.: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2007.

27. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2014. С. 383.

28. Сергеев С.С. Местное самоуправление в России: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2012. С. 222.

29. Сигарев А.В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования. // <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=3634>

30. Соотношение законодательства Российской Федерации с законодательством субъектов Российской Федерации. М.: Олита, 2003. С. 400.

31. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография. М.: Издательство «Юрист», 2012. С. 289-290.

32. Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 13.

33. Хабриева Т.Я. Современная Конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 13.

34. 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. 20 - 24.

35. Шарма А.Ш. Отдельные размышления по результатам муниципальных выборов в России // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 6. С. 65 - 67.

36. Шугрина Е.С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? // Муниципальное право. 2011. N 3. С. 2 - 5.

37. Шугрина Е.С. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? (Обзор заключений, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации по делу об использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне) // Местное право. 2011. N 3. С. 33 - 58.

38. Шугрина Е.С. Региональное законодательство об участии общественных объединений в муниципальных выборах // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 4. С. 40 - 44.

#### Материалы правоприменительной практики

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. N 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 ФЗ .....».