

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В
МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Автореферат бакалаврской работы

Студента 4 курса 432 группы
направления подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского

ШЕВЯКОВА ВЛАДИСЛАВА АЛЕКСАНДРОВИЧА

Научный руководитель
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
к.ю.н., доцент

Б.Г. Радченков

подпись, дата

Заведующий кафедрой
д.ю.н., профессор
заслуженный юрист РФ

Г.Н. Комкова

подпись, дата

С а р а т о в

2021

Актуальность темы. Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции РФ: «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Но всё же в законодательном регулировании есть определенные пробелы, которые затрудняют непосредственное участие населения в местном самоуправлении. Так, например, в настоящее время в отношении местных референдумов расширительно толкуется такая категория как «вопросы, выносимые на местный референдум», что приводит в отдельных случаях к вынесению на местный референдум вопросов местного значения отнесенных к исключительной компетенции органов местного самоуправления. Актуальность и недостаточность исследования проблем реализации данного института обусловили выбор темы, постановку цели и задач исследования.

Актуальность работы заключается в необходимости рассмотрения правового регулирования форм участия граждан в местном самоуправлении в РФ.

Целью выпускной квалификационной работы - выявление содержания правового регулирования форм участия граждан в местном самоуправлении в РФ.

Достижение поставленной цели может быть реализовано посредством следующих **задач**:

1. Рассмотрение теоретических основ правового регулирования форм участия граждан в местном самоуправлении в РФ;
2. Анализ правового регулирования форм участия граждан в местном самоуправлении в РФ;
3. Исследование проблем правового регулирования форм участия граждан в местном самоуправлении в РФ.

Объектом исследования выступают – особенности правового регулирования форм участия граждан в местном самоуправлении в РФ.

Предмет исследования - общественные отношения, возникающие в ходе применения норм, регулирующих формы участия граждан в местном самоуправлении в РФ.

Теоретическую базу и основу источников составляют отдельные положения и выводы отечественных ученых - специалистов в различных отраслях системы местного самоуправления в РФ: С.В. Карамзина, Э.А. Берлин, И.Г. Владимирова, Б.Н.Габричидзе И.И. Дюмулена и других.

Правовой основой выпускной квалификационной работы выступают Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 26.05.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.06.2021), иные Федеральные законы, законы субъектов РФ, отдельные нормативно-правовые акты муниципальных образований.

Работа состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и списка литературы.

Основное содержание работы

Глава 1 «Формы прямого волеизъявления граждан в Российской Федерации» посвящена рассмотрению понятия «местное самоуправление» а также рассмотрению таких форм непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, как муниципальные выборы и референдум.

В параграфе: «Муниципальные выборы» автор отмечает, что в современной российской правовой науке нет однозначного понимания роли местного самоуправления в системе публичной власти, что в некоторых случаях приводит к несовершенству законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления.

К примеру, Р. А. Ахмеджанов рассматривает местное самоуправление как деятельность населения, которая осуществляется самостоятельно и под свою ответственность.

Несколько отличается в этом вопросе мнение В. И. Фадеева, который понимает местное самоуправление как составную часть системы власти народа, относительно самостоятельную и автономную.

А. Н. Широков под местным самоуправлением понимает демократическую форму власти, позволяющую территориальным коллективам самостоятельно и под свою ответственность решать круг определенных вопросов.

Автор указывает, что, несмотря на некоторые различия в понимании сущности местного самоуправления, большинство ученых характеризует его через возможность граждан самостоятельно решать общественно важные вопросы.

Установленные в Конституции РФ принципы формирования местных органов дублируются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Конституция РФ однозначно определяет роль государства в обеспечении формирования и деятельности местного самоуправления.

Федеральный законодатель устанавливает основы муниципальных выборов органов местного самоуправления, в том числе формы народовластия на местном уровне.

Однако автор отмечает, что законодатель же субъекта Российской Федерации должен гарантировать гражданам выбор способов выборов, в чем и должно заключаться обеспечение самостоятельности населения муниципальных образований в данной форме местного самоуправления. Однако, как показал анализ законодательной практики субъектов Российской Федерации, в законах субъектов признан только способ избрания глав муниципальных образований представительными органами, то есть без непосредственного участия населения в выборах.

Также отмечается, что органы местного самоуправления чаще всего при выборе способов организации и проведения местных выборов руководствуются финансовыми возможностями поселений. Как бы то ни было, но для организации прямых выборов главы сельского поселения необходимо предусмотреть значительные денежные средства (например, в Палласовском муниципальном районе Волгоградской области в Степновском сельском поселении, где проживают 600 избирателей с одной участковой комиссией необходимо на прямые выборы предусмотреть денежные средства в размере 176 тысяч рублей. Для дотационного района в современных реалиях это достаточно существенная сумма).

Второй фактор, приводимый не в пользу прямого волеизъявления граждан – это реальная возможность избрания в главы поселения человека, не отвечающего требованиям данной должности (отсутствие образования, компетентности, реального видения политической ситуации).

Поэтому как отмечает автор, выборы глав городского поселения и муниципального района представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса для муниципальной власти и власти субъекта вполне обоснована.

В параграфе втором данной главы: «Референдум» автор работы выделяет, что в научной литературе местный референдум определяют, как осуществляемое в пределах муниципального образования посредством голосования прямое волеизъявление граждан, проживающих в границах муниципального образования, по решению (обязательный референдум) или обсуждению (консультативный референдум) задач местного значения, отнесенных к компетенции местного самоуправления, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований¹.

И исходя из анализа нормативных источников и научной литературы отмечает, что в настоящее время отсутствует единое легальное определение правовой категории – местный референдум, а именно в федеральное законодательство использует для определения данной категории два разных понятия, а законодательство субъектов Российской Федерации содержит только указание на необходимость применения понятийного аппарата, что приводит к отсутствию единого методологического подхода к определению содержания понятия «местный референдум».

На практике это может привести к неоднозначному определению целей организации и проведения местного референдума, основной и единственной из которых является решение вопросов местного значения.

В связи с чем автор предлагает: абзац 54 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» заметить на следующие положения: референдум местный (местный референдум) — референдум, проводимый в границах всего муниципального образования, в целях решения непосредственно гражданами Российской Федерации, имеющими право участие в референдуме, вопросов местного значения. А также понятие местный референдум необходимо

¹Афони́на Е.В. Специфика понятия объекта правоотношения в бюджетном праве // Вопросы правове́дения. - М.: Междунар. исслед. ин-т, 2018, № 2. - С. 253

закрепить в ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

Также автором определена проблема правового регулирования инициативы проведения местного референдума, которая заключается в отсутствии практики проведения референдумов по инициативе граждан Российской Федерации, в подтверждение чего приводятся статистические данные Центральной избирательной комиссии, согласно которым, за прошедший 2018 год было проведено 5 265 избирательных кампаний на выборах в органы местного самоуправления. Местных референдумов в Российской Федерации за 2018 год было проведено 1 038. 81,5 % местных референдумов было проведено только в одном субъекте Российской Федерации - Республике Татарстан (число референдумов составило 846), 14,2 % в Кировской области (147), 1,6 % в Оренбургской области (17)³.

В совокупности число референдумов в 3 субъектах составляет 97,3 %, и только 2,7 % (28 референдумов) приходится на остальные 82 субъекта Российской Федерации.

При попытке выдвижения инициативы проведения референдума граждане Российской Федерации, а также избирательные и другие общественные объединения сталкиваются с такими проблемами, как некачественная подготовка документов, неточная формулировка вопросов, противоречие вопросов законодательству, а также отнесение вопросов к иной компетенции, что является основанием для отказа в проведении местного референдума.

Народ является основным участником референдума, однако в качестве источника инициирования референдума выступает крайне редко. В большинстве случаев это связано с отсутствием у населения правовой

² Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822

³ Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 38

осведомленности по данному вопросу – граждане просто не знают о порядке организации и проведения местного референдума, а иногда и о самой возможности проведения референдума.

Политическая неосведомленность и отсутствие инициативы у населения в осуществлении местного самоуправления ведут к тому, что на практике инициатором проведения местного референдума чаще всего выступают органы местного самоуправления, которые, как правило, не заинтересованы в привлечении населения к решению вопросов местного значения.

Незаинтересованность органов местного самоуправления в расширении участия граждан в решении вопросов местного значения, закрытость их деятельности ведет к отстраненности населения от деятельности органов местного самоуправления, что, в свою очередь, порождает недоверие общества к власти. Все эти факторы тесно связаны со следующей проблемой – низкой электоральной активностью населения.

Одной из проблем, по мнению автора, которая требует решения по вопросу организации инициативы проведения местного референдума, является определение пределов, позволяющих сформулировать вопрос, который можно вынести на местный референдум или нормативное закрепление различных вопросов, которые могут быть вынесены на местный референдум, это перечень может включать от 10 до 100 вопросов.

Еще одной проблемой местного референдума является проблема недостаточности средств местного бюджета для финансирования организации и проведения местного референдума.

Способ решения данной проблемы связан с возможностью организацией и проведением местного референдума в одно и тоже время, когда проходят проведением выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и выборы их должностных лиц.

Совмещение организации и проведения референдума совместно с выборами в которых участвуют жители данного муниципального образования

позволит проводить референдум при минимальных расходах местного бюджета.

В главе 2 «Иные формы участия граждан в решении вопросов местного самоуправления» исследуются проблемы правового регулирования сходов и собраний граждан, территориального общественного самоуправления и обращения в органы местного самоуправления.

Правом участия в работе схода обладают граждане Российской Федерации независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, социального, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, политических и иных взглядов, рода и характера занятий, времени проживания в данной местности. По общему правилу участвовать в работе схода граждан могут дееспособные граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет. Муниципальными нормативными актами может быть предоставлено право участвовать в работе схода гражданам, достигшем 16-летнего возраста.

Граждане участвуют в сходе непосредственно, их участие является свободным. Никто не вправе принуждать их к участию в сходе или ограничивать свободу их волеизъявления. Каждый участник схода имеет один голос. В сходе также могут участвовать граждане, не являющиеся жителями поселения.

Непростым, как отмечает автор работы, является вопрос о кворуме на собраниях в процессе осуществления территориального самоуправления. Федеральный закон № 131 ФЗ определяет более жесткие нормы такого кворума, чем это сделано в избирательном законодательстве: не менее половины жителей соответствующей территории, минимум 2/3 избранных делегатов и т. п. На практике обеспечить такой серьезный кворум в одно время и в одном месте практически невозможно. Это стимулирует фальсификации явки. Поэтому более логичным представляется определение в законодательстве менее жестких форм легитимности собраний (конференций). Для конференции может быть установлен кворум по схеме «более половины делегатов,

представляющих более половины жителей, которые обладают избирательным правом».

Во втором параграфе автор раскрывает понятие территориального общественного самоуправления и полномочия данных организаций.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления;

7) обсуждение инициативного проекта и принятие решения по вопросу о его одобрении.

Также автором выделяется ряд проблем:

Во-первых, слабая информированность населения в вопросах компетенций ТОС.

Во-вторых, отсутствие в бюджетах муниципальных образований денежных средств на развитие ТОС.

Отсутствие денежных средств в полном объеме приводит и к недостаточности кадрового состава, к невозможности предусмотреть в штате ТОС бухгалтера, руководителя, иных сотрудников, невозможно проводить их обучение, а наиболее активным общественникам невозможно предусмотреть материальное поощрение. Отсутствие должного финансирования приводит к

тому, что в сельских поселениях не обновляется материальная база, техника, что еще более сужает круг вопросов, которые могли бы решать ТОСы.

Еще одной проблемой развития ТОСовского движения на селе является безучастность и слабая инициативность граждан. В большинстве своем проекты и инициативы по решению вопросов местного значения исходят от руководства органа местного самоуправления, а не от простых граждан.

ТОСы могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета.

В последнем параграфе данной работы, автор пишет про такую форму как обращение в органы местного самоуправления.

Одним из наиболее важных способов воздействия граждан на сферу муниципального управления является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления - одна из форм участия населения в управлении.

Право на обращение граждан является важным конституционно-правовым средством выражения и защиты прав и свобод граждан. Конституция РФ закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Законодательство предполагает следующие виды обращений:

1. Предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений,

улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

2. Заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

3. Жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

В настоящее время законодательство в сфере работы с обращениями граждан предусматривает устную, письменную и электронную форму подачи обращения в органы власти. В 2020 году в связи с распространением пандемии COVID -19, во многих органах местного самоуправления был ограничен личный прием граждан. В связи с этим наиболее распространенной формой обращения граждан стала электронная через сеть Интернет, официальные сайты органов местного самоуправления.

Также автор указывает в своей работе то, что каждый орган местного самоуправления анализирует тематику обращений граждан. Например, в Волгоградской области по итогам 2020 года на основе анализа количества и характера вопросов, содержащихся в обращениях российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц выявлено следующее. В связи с тем, что главными событиями в регионе в 2020 году были выборы в местные органы самоуправления и пандемия COVID-19, то основными темами обращений граждан были вопросы работы законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, деятельность депутатов, избирательных комиссий региона, а также вопросы, связанные с деятельностью медицинских учреждений региона, обеспеченностью лекарственными средствами, медицинской профилактикой,

заработной платой медицинских работников, работа служб скорой и неотложной медицинской помощи. Так, например, по итогам 2020 года администрацией Палласовского муниципального района Волгоградской области было зарегистрировано и взято на контроль 193 обращения, из которых: письменных (в т.ч., в форме электронного документа) – 157, устных – 36.

Самыми актуальными вопросами для граждан Палласовского муниципального района были: водоснабжение поселений, улучшение жилищных условий; ремонт жилого помещения, благоустройство поселений, отлов безнадзорных животных, уличное освещение. Ежеквартально органом местного самоуправления осуществляется подготовка аналитической информации о рассмотрении поступивших обращений граждан с последующим размещением данной информации на официальном сайте администрации района.

Данный мониторинг обращений граждан и своевременное реагирование на них позволит наладить диалог между властью и населением, а осуществление системы мониторинга общественного мнения по самым актуальным вопросам жизни района или области, основанный на данных опросов населения, позволяет власти выявить узловые проблемы, принять эффективные управленческие решения, значительно повысить уровень доверия к властным структурам.

Подводя итог, автор отмечает, что возникающие при реализации местного самоуправления проблемы требуют немедленного разрешения. Местное самоуправление - основа всего общества. Произошедшие в его структуре качественные изменения повлекут существенные улучшения в функционировании общества, всей государственной системы в целом.