

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**АВТОРЕФЕРАТ**

**на магистерскую работу**

по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

студента 3 курса 361 группы юридического факультета

**Шевякова Владислава Александровича**

**Тема работы: «Совершенствование механизмов участия населения в  
осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации»**

Научный руководитель

доцент, к.ф.н.

должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_

подпись, дата

А.В. Солдунов

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

**Актуальность темы исследования** обусловлена существенной значимостью рассмотрения теоретических вопросов форм осуществления населением местного самоуправления и форм участия граждан в его осуществлении, а также возникающих проблемных аспектов и рекомендаций по совершенствованию способов реализации местного самоуправления в практике.

Развитию муниципальных образований способствует активное вовлечение населения в процесс решения вопросов на местном уровне, их плодотворный диалог, сотрудничество с органами местной власти.

Напротив, недостаточное включение граждан в процесс осуществления местного самоуправления тормозит развитие данного института гражданского общества.

Исследование посвящено рассмотрению вопросов содержания форм непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, их значениям и пробелам в законодательстве в указанной сфере отношений.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, регламентирующие реализацию форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления.

**Предметом исследования** являются нормы федерального и регионального законодательства, и муниципальных правовых актов, регламентирующие вопросы форм осуществления местного самоуправления.

**Цель исследования** магистерской работы заключается в исследовании особенностей реализации форм осуществления местного самоуправления населением, обоснование предложений по решению выявленных правовых проблем, в том числе на примере муниципальных образований Волгоградской области.

**Задачи исследования** включают в себя следующее:

- изучить и проанализировать понятие, формы и нормативные основы обеспечения участия граждан в деятельности органов местного самоуправления;
- охарактеризовать формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления;
- рассмотреть иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- определить проблемы практики реализации участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- сформулировать предложения по совершенствованию инструментов обеспечения участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

**Методологическую основу** магистерской работы составили общенаучные методы: диалектический метод познания; метод абстрагирования позволил выработать понятийный аппарат, который использовался в ходе исследования. При проведении исследования использовались частные научные методы познания: сравнительно-правовой, технико-юридический, а также толкование норм.

**Степень разработанности** вопросов рассмотрения механизмов участия населения в осуществлении местного самоуправления в РФ представлена достаточным объемом научных статей и исследований, трудами ученых, принадлежащих к различным направлениям. Это работы: Е.И. Бычковой, А.В. Колесникова, Н.М. Кузьмич, А.В. Бахтина, В.В. Плаван, А.Н.Черткова, Э.А. Вручинской и др.

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.

Непосредственная демократия как вид демократического устройства общественной жизни является сложным социально-политическим феноменом, который оказывает сильное влияние, как на состояние волеизъявлений граждан, так и на их характер. Отличительной особенностью непосредственной демократии следует назвать то, что граждане обладают правом и возможностью самостоятельно выступать как коллективный субъект управления, непосредственно реализуя полномочия в сфере осуществления публичной власти. Фактически для преодоления отчуждения граждан от процессов принятия политически значимых решений используются именно институты непосредственной демократии, которые не только сглаживают потенциальное социальное напряжение в обществе, но и дают возможность принять в случае необходимости компромиссное решение.

Институты непосредственной демократии способствуют приданию большей легитимности некоторым принципиально важным политическим решениям. Кроме того, институты прямой демократии, являющиеся одним из важнейших элементов механизма согласования государственных интересов и интересов общества, дают возможность преодолевать политическое отчуждение. Они, помимо этого, играют роль препятствия для процесса бюрократизации системы государственного управления, а также способствуют сохранению связей между избирателями и депутатами и иными выборными должностными лицами, что выражается в возможности осуществления общественного контроля за их деятельностью. Наконец, часто институты непосредственной демократии представляют собой эффективный способ решения многих близких гражданам проблем, особенно в свете

развития информационных технологий и внедрения систем «электронного правительства» и «электронной демократии». Благодаря рассматриваемым институтам у граждан появляется возможность защищать собственные интересы, которые в представительных органах могут подменяться групповыми интересами лоббистов, и эффективно решать возникающие в процессе жизнедеятельности проблемы.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Местное самоуправление выступает одной из форм народовластия, обладает общественными началами и является выразителем интересов местных сообществ. Развитие местного самоуправления обладает определенной спецификой взаимодействия органов местной власти и населения. В Российской Федерации местное самоуправление не противопоставляется центральной власти, а дополняет ее возможности. Местное самоуправление осуществляется в двух основных формах правовой активности населения: непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие в осуществлении населением местного самоуправления.

2. Сущность местного самоуправления проявляется в автономности от других органов государственной власти, самостоятельности населения в решении местных проблем. Отсюда можно представить местное самоуправление как самостоятельную форму народовластия, совокупность организационных и правовых форм и институтов прямого волеизъявления, а также выборных и иных органов местного самоуправления, посредством которых обеспечивается самостоятельное решение вопросов местного значения. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления имеют существенное значение в реализации гражданами своей правовой активности при решении вопросов местного значения и широко применяются в настоящее время.

3. Основным вектором развития системы взаимодействия органов местного самоуправления с населением в мировой практике выступает

повышение интенсивности участия населения в решении вопросов местного значения, а также расширение полномочий органов местного самоуправления. С ростом интенсивности взаимодействия населения с органами местного самоуправления повышается эффективность функционирования органов местного самоуправления с позиции учета интересов населения, делегирующего власть. В российской Федерации необходима дальнейшая работа по активизации участия населения в принятии и реализации решений по вопросам местного значения. Одним из способов вовлечение населения в подготовку решений по вопросам местного значения является дальнейшее развитие использования возможностей, предоставляемых современными информационно-коммуникативными технологиями.

4. В области реализации местного самоуправления существует достаточное количество проблем. Основные проблемы в сфере использования форм взаимодействия сконцентрированы в деятельности общественного совета, практике публичных слушаний, деятельности территориальных органов самоуправления. Выделяется и общая структурная проблема относительно низкой активности населения в сфере взаимодействия с органами местного самоуправления в форматах, отличных от обращений к руководству территориальных органов. Кроме того, проблемами, требующими внимания, являются: отсутствие цифровизации избирательного процесса; нарушение порядка и своевременности опубликования муниципальных правовых актов о назначении и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений; некачественная подготовка и принятие незаконных муниципальных правовых актов по вопросам осуществления населением местного самоуправления. Все эти существующие проблемы требуют системного решения.

5. Способами урегулирования выявленных проблем в области реализации местного самоуправления могут быть следующие решения:

- Развитие и применение электронного дистанционного голосования.

– Проблема нарушения порядка опубликования муниципальных правовых актов о назначении публичных слушаний возможно путем установления на законодательном уровне официальных источников опубликования, поскольку на сегодняшний день источник опубликования нормативных правовых актов муниципалитетов закрепляется исключительно Уставами.

– Несвоевременное опубликование (обнародование) решения о проведении публичных слушаний возможно устранить путем усиления контроля органов местного самоуправления со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Также предлагается размещать информацию о назначении публичных слушаний не только на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", но и в официальных группах в социальных сетях и мессенджерах, поскольку как показывает практика посещаемость официальных групп органов местного самоуправления в социальных сетях и мессенджерах выше.

– Процедура принятия муниципальных правовых актов должна включать несколько этапов проверки соответствующего подготавливаемого документа, в том числе на предмет полноты формулирования положений, соблюдения правил логики, юридической техники.

– Муниципальный правовой акт по вопросам реализации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления должен в полном объеме раскрывать соответствующую процедуру и порядок, а не содержать бланкетные нормы.

– В поисках решения таких проблем как сбои и перегрузки официальных сайтов, а также с целью повышения эффективности работы учреждений, предлагается вариант внедрения в систему чат-ботов, способных помочь справиться с большей частью обращений граждан.

– Для продуктивной работы с гражданами через систему «Интернет» также необходимы структурные изменения администраций муниципальных

образований, создание специализированных отделов или комитетов, занимающихся обработкой информационных сообщений или обращений граждан.

**Практическая значимость исследования** магистерской работы заключается в возможности использования полученных результатов исследования в законотворческой, научно-образовательной и правоприменительной деятельности.

Работа основана на опыте работы администрации Палласовского муниципального района. Был проведен анализ нормативно-правовой базы и мониторинг организации работы органов местного самоуправления по совершенствованию форм участия населения в решении вопросов местного значения.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в применении материалов данной работы в образовательных целях в средне-профессиональных и высших учебных заведениях.

### **Основное содержание работы**

**В введении** обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, описывается методологическая и практическая значимость диссертации.

**Первая глава** «Теоретические основы участия населения в деятельности органов местного самоуправления» содержит три параграфа, посвященных теоретическому раскрытию основных понятий, правовой основы, форм непосредственного участия, а также иных форм участия граждан в решении вопросов местного значения.

В первом параграфе «Понятие, формы и нормативные основы обеспечения участия граждан в деятельности органов местного самоуправления» рассматриваются направления и формы взаимодействия органов местного самоуправления с населением в Российской Федерации, сущность местного самоуправления.



Исходя из анализа законодательства, а также теоретических трудов и научных положений ученых-правоведов, в целом, можно определить, что К формам непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления 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.

К иным формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления относятся:

- правотворческая инициатива граждан;
- инициативные проекты;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- опрос граждан;
- собрание граждан;
- конференция граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления.

В научной литературе имеется дискуссия относительно различий указанных формулировок «осуществления» и «участия». М.В. Коростелева и А.А. Савченко определяют различия между указанными формами в том, что «реализация форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением всегда ведет к принятию властного решения по вопросам местного самоуправления (например, на местном референдуме). Реализация же форм участия населения в решении вопросов местного значения ведет только к выявлению мнения по конкретному вопросу местного значения, решать же этот вопрос будут органы местного

самоуправления или их должностные лица».

Анализ представленных видов форм активности населения свидетельствует о том, что отличие заключается в том, что при непосредственном осуществлении местного самоуправления населением осуществляются действия, которые реализуются через принятие обязательных к исполнению правовых актов, а также само их исполнение населением напрямую.

Законодатель выделяет две формы правовой активности населения: непосредственного осуществления и участия в осуществлении местного самоуправления, однако Закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит четких разграничений данных понятий, что на наш взгляд является пробелом и возможно дополнить главу 5 указанного акта о содержании соответствующих дефиниций и их разграничении.

Во втором параграфе «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления» подробно раскрываются понятия каждой формы непосредственного участия и ее основы, установленные федеральным законодательством. Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что все формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления имеют существенное значение в реализации гражданами своей правовой активности при решении вопросов местного значения и широко применяются в настоящее время.

В третьем параграфе **«Иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления»** раскрываются особенности иных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления – как основных и наиболее частых способов проявления активности населения муниципального образования при решении органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Работа с обращениями граждан в органы публичной власти как одна из самых из распространенных форм взаимодействия с гражданами может быть

представлена как процесс, регламентированный федеральным и региональным законодательством, началом которого является прием обращения, а выходом из процесса – принятие решения относительно сути обращения. При этом, в ряде случаев направляемые обращения не соответствуют требованиям и выходом из процесса будет являться отрицательный ответ заявителю по сути обращения.

**Вторая глава** «Анализ участия населения в осуществлении местного самоуправления на примере Палласовского муниципального района» содержит два параграфа.

В первом параграфе «Характеристика и направление деятельности органов местного самоуправления в Палласовском муниципальном районе» раскрывается характеристика и основные направления развития Палласовского муниципального района Волгоградской области.

Второй параграф «Анализ механизмов взаимодействия населения и органов местного самоуправления в Палласовском муниципальном районе» посвящен анализу практического взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами на примере Палласовского муниципального района. Представлены статистические данные по количеству обращений в администрацию Палласовского района. Также затрагивается вопрос цифровизации подачи обращений граждан в органы местного самоуправления.

Анализируя разные формы обращений, можно сделать вывод, что в настоящее время с увеличением количества пользователей сети Интернет, созданием различного рода подсистем, платформ и сайтов, растет число обращений населения посредством информационных каналов. Считаю, что именно на эту работу в органах местного самоуправления необходимо сделать акцент и в будущем делать ее приоритетным направлением работы с населением.

**Третья глава** «Рекомендации по совершенствованию механизмов участия населения в осуществлении местного самоуправления» включает в себя три параграфа.

В первом параграфе «Проблемы практики реализации участия населения в осуществлении местного самоуправления» на основании анализа, представленного в предыдущих параграфах работы, рассматриваются обнаруженные проблемы.

Так, например, ряд проблем можно выделить в интенсивности применения такой формы взаимодействия как публичные слушания. Во-первых, основным направлением публичных слушаний фактически выступает принятие решений об изменении (установлении) вида разрешенного использования земельных участков. Именно этот предмет публичных слушаний является доминирующим в рассматриваемой форме взаимодействия. Второй структурной проблемой в рассматриваемой форме взаимодействия является относительно низкая интенсивность использования каналов информирования населения о проведении публичных слушаний. Третьей структурной проблемой в использовании формы взаимодействия с населением публичных слушаний является относительно низкая интенсивность использования данной формы взаимодействия, в принципе, и отсутствие активности в данном направлении в период 2018-2023 гг.

Во втором параграфе «Предложения по совершенствованию инструментов обеспечения участия граждан в осуществлении местного самоуправления» представлены предложения по совершенствованию инструментов обеспечения участия граждан, а также предложения по решению проблем, выявленных в ходе анализ.

Основные предложения, отраженные в исследовательской работе:

1. Активное развитие и использование электронного дистанционного голосования, включая механизмы, гарантирующие его эффективность и надежность.

2. Обязательное опубликование решений о проведении публичных слушаний со стороны органов местного самоуправления. Это обеспечит открытость и прозрачность принимаемых решений.

3. Максимальное использование федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)" для упрощения коммуникации и предоставления информации населению.

4. Создание системы сбора и обновления информации об организациях территориальных общественных самоуправлений (ТОС) в каждом муниципальном образовании. Это позволит осуществлять более эффективное взаимодействие и сотрудничество с данными организациями.

5. Обеспечение доступности информации о действующих ТОС для населения. Важно предоставлять информацию в понятной и доступной форме, чтобы граждане могли легко ознакомиться с особенностями и деятельностью данных организаций.

6. Установление постоянного взаимодействия и сотрудничества между органами местного самоуправления и организациями ТОС. Только через активное взаимодействие можно достичь результатов и эффективной работы.

7. Включение в муниципальный правовой акт полной информации о процедуре и порядке реализации форм участия населения в местном самоуправлении. Важно избегать толкования общих норм и предоставить конкретные рекомендации и механизмы для реализации той или иной формы участия.

В третьем параграфе «Совершенствование иных механизмов участия населения в осуществлении местного самоуправления» раскрываются проблемы и предложения относительно иных форм участия граждан в решении вопросов местного самоуправления. В целях улучшения эффективности работы учреждений, был рассмотрен вариант внедрения в систему чат-ботов, способных помочь справиться с большей частью обращений граждан.

В **заключении** работы сделаны обобщающие выводы и подведены итоги, которые могут быть использованы в практической деятельности и для теоретических разработок по совершенствованию российского законодательства, связанного с регулированием механизмов участия граждан в решении вопросов местного значения.

Следует отметить, что особенности правового регулирования форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления заключаются в дополнительной регламентации нормативно-правовыми актами регионального уровня, а также муниципальными правовыми актами, в частности, уставами муниципальных образований.

Среди существенных проблем практики реализации участия населения в осуществлении местного самоуправления можно выделить следующие: отсутствие цифровизации избирательного процесса; нарушение порядка опубликования муниципальных правовых актов о назначении и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений; низкая эффективность территориальных общественных самоуправлений; некачественная подготовка и принятие незаконных муниципальных правовых актов по вопросам осуществления населением местного самоуправления.

Разрешение, в том числе, на законодательном уровне, пробелов, озвученных в данной работе, поможет формированию отвечающего требованиям демократичного государства местного самоуправления, а также поспособствует его развитию в целом.

**Апробация** исследования проводилась посредством участия в научных конференциях и публикациях в научных изданиях.

Материалы исследования были представлены на X Международной научной конференции «Гуманитарные науки в новой реальности: проблемы, подходы, ценности» (14.04.2022г.); XVI Международной научно-практической конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития» (20.04.2023г.).

Результаты исследования представлены в следующей публикации:  
**Шевяков В.А.** Цифровизация социально-политических процессов в системе местного самоуправления // **Гуманитарные науки в новой реальности: проблемы, подходы, ценности:** материалы X Международной научной конференции, г. Саратов, 14 апреля 2022 г. : сборник статей / редакционная коллегия: И. В. Бибина (ответственный редактор) [и др.]. – Саратов : Издательство Саратовского университета [издание], 2022. – 670 с. : ил., табл. – URL: <https://www.sgu.ru/node/198584>.