

УДК 342.25

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-3-96–101

*А.М. Муртазалиев, М.А. Мирзаев*

**Взаимодействие органов местного самоуправления с населением: проблемы реализации и перспективы развития**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; amuslim@mail.ru, mirzaev47@mail.ru*

В статье рассматриваются проблемы взаимодействия местного самоуправления с населением, его роль в функционировании гражданского общества в современной России. Актуальность настоящей статьи обусловлена тем, что на современном этапе становления демократии в России развитие местного самоуправления является одним из перспективных направлений. Сказано, что местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, соединяя при этом публичную власть с гражданским обществом. Рассматриваются цели реализации консультативных форм непосредственной демократии. При осуществлении местного самоуправления в Конституции РФ наиболее важным считается проведение местного референдума. Предлагаются пути совершенствования способов непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Делается вывод, что местный референдум является наиболее демократичным и эффективным способом решения вопросов местного значения.

*Ключевые слова: местное самоуправление, государственная политика, народовластие, властные полномочия, демократическое общество.*

В Конституцию Российской Федерации 1993 г. включены статья 12 и глава 8 «Местное самоуправление». Согласно статье 12 местное самоуправление отделено от государственной власти и имеет систему своих отношений, которые урегулированы нормами специальных законов о местном самоуправлении, местных референдумах, выборах органов и должностных лиц местного самоуправления и т. д. Положения Конституции РФ стали базой Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.

Надо сказать, что в основе концепции местного самоуправления в России лежит принцип народовластия. Народовластие, осуществляемое посредством государственных органов в Российской Федерации и ее субъектах, дополняется народовластием на уровне муниципальных образований. Законодательством установлено главенствующее значение населения для реализации местного самоуправления: с участием избирателей действует ряд форм непосредственной демократии: местный референдум, выборы органов местного самоуправления, сходы и собрания граждан и пр.

Однако, как подчеркивает Н.Л. Пешин, «в реальности население перестает быть особым субъектом реализации власти на местном уровне, уступая место органам и должностным лицам местного самоуправления» [1, с. 49]. Роль жителей в процессе осуществления публичной власти состоит, главным образом, в том что населением формируется представительный орган местного самоуправления, и оно участвует в некоторых консультативных процедурах, в частности публичных слушаниях, собраниях и пр. Актуальность статьи обуславливается тем, что сегодня, когда в РФ происходит процесс становления демократии, формирование местного самоуправления можно считать

важным и перспективным направлением. Эффективное функционирование местного самоуправления, выполнение возложенных на него задач возможны только при активном участии населения в деятельности местных органов, что предопределяет необходимость изучения форм взаимодействия органов местного самоуправления с населением.

Давайте согласимся, что возрождение и развитие такой относительно самостоятельной системы демократической организации жизни российского общества, как местное самоуправление, стало важнейшим направлением становления новой российской государственности. Оно реализуется в пределах муниципальных образований и включает в себя элементы самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения [2]. На местном уровне в пределах конкретного города или района, села или поселка люди получают возможность реального участия в решении вопросов хозяйственно-экономической, политической жизни, они получают возможность оценить по деловым качествам своих избранников в представительные органы. Удельный вес вопросов, решаемых в формах прямой демократии (референдумы и др.), у муниципалитетов выше, чем у органов государственной власти. Возможности прямого влияния населения на местные дела значительно шире, чем на дела региональных или тем более федеральных, государственных инстанций. В Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) глава, посвященная «прямой демократии», именуется «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». К 1-й группе можно отнести местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования и сход граждан. Ко 2-й – правотворческую инициативу граждан, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и другие формы. Цели консультативных форм непосредственной демократии различны, а именно создание общественного мнения с целью доведения его до органа публичной власти, принимающего нормативный правовой акт обеспечения прав граждан при принятии решений о хозяйственной деятельности; помощь в вовлечении граждан в реализацию госвласти, совершенствование законодательства и т. д. [3, с. 40].

Конституция России при осуществлении местного самоуправления в ст. 130 наиболее важным считает проведение местного референдума, который является демократичным и эффективным способом решения вопросов местного значения. С точки зрения Е.П. Забелиной и Е.Г. Хмельченко, «местный референдум есть форма непосредственного волеизъявления граждан по вопросам местного значения, осуществляемого посредством тайного голосования граждан, проживающих в границах муниципального образования и обладающих правом на участие в местном референдуме» [4, с. 118]. Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», Конституции (Уставу), закону субъекта РФ, уставу муниципального образования определяются вопросы, которые обязательно выносятся на местный референдум и которые невозможно вынести на местный референдум [5].

Массовой формой прямого волеизъявления населения муниципального образования являются муниципальные выборы. В системе местного самоуправления Выборы предназначены для формирования органов местного самоуправления и избрания должностных лиц местного самоуправления. Согласно Федеральному закону «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» граждане вправе избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. В части 3 статьи 32 Конституции РФ установлено, что «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» [6, с. 423].

Как традиционная форма непосредственной демократии выступает сход граждан. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ сходы граждан являются формой прямого осуществления муниципальной власти. Как отмечает А.Г. Быкова, «в поселениях, насчитывающих не более 100 избирателей, сход граждан является основным инструментом народовластия, он заменяет и местный референдум, и представительный орган муниципального образования, который в указанном случае не формируется. В поселениях, насчитывающих более 100 и не более 300 избирателей, возможно закрепление в уставе поселения одного из вариантов: избрание на муниципальных выборах представительного органа поселения или осуществление его полномочий сходом граждан. Если численность избирателей в поселении превышает 300 человек, назначение выборов депутатов представительного органа поселения обязательно» [7, с. 14].

Правотворческая инициатива является новой формой прямого волеизъявления граждан. Как отмечает А.Е. Помазанский, «правотворческая инициатива – это право населения муниципального образования участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных актов» [8, с. 38]. «Правотворческую инициативу также определяют как вхождение в компетентный орган с предложением принять нормативный юридический акт, а зачастую и внесение проекта такого акта» [9, с. 260].

В Федеральном законе № 131-ФЗ впервые на федеральном уровне вводится термин «опрос». Под опросом понимается «как выявление мнения населения (общественного мнения) по какому-либо общественно значимому вопросу посредством анкет, заполняемых гражданами, их ответов на вопросы, задаваемые соответствующими лицами на улицах, по месту работы, по телефону и т. д., так и выявление мнения народа, государства, населения территории посредством голосования по общественно значимому вопросу (такое голосование называют также консультативным референдумом)» [3, с. 39]. Результаты опроса носят рекомендательный характер. Опрос граждан проводится:

- по вопросам местного значения – по инициативе представительного органа муниципального образования или его главы;
- для учета мнений граждан относительно целевого назначения земель муниципального образования – по инициативе органов госвласти субъектов РФ [10, с. 54].

Ряд ученых (Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н.) обращают внимание на то, что «собрания граждан могут проводиться на части территории муниципального образования» [11, с. 54]. П.А. Беляков подчеркивает, что обращения граждан выступают как «одно из наиболее важных средств осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Будучи одной из форм участия граждан в управлении делами государства, обращения способствуют усилению контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления» [12].

### **Выводы**

В качестве форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления закон называет местный референдум, выборы органов местного самоуправления, сходы и собрания граждан, правотворческую инициативу и т. д. Первостепенное значение имеет местный референдум, который является наиболее демократичным и эффективным способом решения вопросов местного значения, предоставляя жителям

муниципального образования возможность высказываться по поставленным вопросам и направлять деятельность органов местной власти.

Наиболее традиционной формой непосредственной демократии является сход граждан, посредством которого решаются вопросы местного значения. Массовой формой прямого волеизъявления граждан считаются муниципальные выборы, предназначенные для формирования органов местного самоуправления и избрания должностных лиц местного самоуправления. В качестве новой формы прямого волеизъявления граждан выступает правотворческая инициатива, другими словами – право граждан участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных правовых актов.

Основываясь на анализе форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, предлагаем с целью его совершенствования реформировать законодательство, обеспечить большую открытость деятельности местного самоуправления, повысить ответственность органов МСУ и его должностных лиц перед населением.

### Литература

1. *Пешин Н.Л.* Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 49–56.
2. *Викулова С.К.* Взаимодействие органов местного самоуправления с населением: проблемы регулирования социальной напряженности: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 2004.
3. *Курячая М.М.* Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов государственного управления в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 39–46.
4. *Забелина Е.П., Хмельченко Е.Г.* Местный референдум как организационно-правовая форма муниципального правотворческого процесса // Муниципальная академия. – 2017. – № 4. – С. 117–125.
5. Комментарий к Федеральному закону от 6 окт. 2003 г. № 31-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю. и др.; под ред. Л.П. Жуковской. – М., 2015. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015.
7. *Быкова А.Г.* Сход граждан как институт муниципального права // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Т. 14, № 3. – С. 12–17.
8. *Помазанский А.Е.* Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. – 2018. – № 8. – С. 38–41.
9. Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2000.
10. Муниципальное право России / отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009.
11. *Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н.* Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. – М.: Юриспруденция, 2015.
12. *Беляков П.А.* Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Законность. – 2014. – № 4. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

### References

1. *Peshin N.L.* Pravovoe regulirovanie mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i praktiki // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2010. № 8. S. 49–56.
2. *Vikulova S.K.* Vzaimodeistvie organov mestnogo samoupravleniya s naseleniem: problemy regulirovaniya sotsial'noi napryazhennosti: avtoref. dis. ... kand. sotsiologicheskikh nauk. M., 2004.
3. *Kuryachaya M.M.* Opros grazhdan kak forma uchastiya naseleniya v reshenii voprosov gosudarstvennogo upravleniya v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2015. № 5. S. 39–46.
4. *Zabelina E.P., Khmel'chenko E.G.* Mestnyi referendum kak organizatsionno-pravovaya forma munitsipal'nogo pravotvorcheskogo protsessa // *Munitsipal'naya akademiya*. 2017. № 4. S. 117–125.
5. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 6 okt. 2003 g. № 31-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» / Belikov P.P., Grebennikova A.A., Zyuzin S.Yu. i [dr.]; pod red. L.P. Zhukovskoi. M., 2015. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Garant».
6. *Avak'yan S.A.* Konstitutsionnyi leksikon: gosudarstvenno-pravovoi terminologicheskii slovar'. M.: «Yustitsinform», 2015.
7. *Bykova A.G.* Skhod grazhdan kak institut munitsipal'nogo prava // *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii*. 2017. T. 14. № 3. S. 12–17.
8. *Pomazanskii A.E.* Realizatsiya pravotvorcheskoi initsiativy na mestnom urovne // *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2018. № 8. S. 38–41.
9. *Konstitutsionnoe pravo: entsiklopedicheskii slovar'* / otv. red. S.A. Avak'yan. M., 2000.
10. *Munitsipal'noe pravo Rossii* / otv. red. S.A. Avak'yan. M.: Prospekt, 2009.
11. *Postovoi N.V., Tabolin V.V., Chernogor N.N.* Munitsipal'noe pravo Rossii: ucheb-nik / pod red. d. yur. n. prof. N.V. Postovogo. M.: Yurisprudentsiya, 2015.
12. *Belyakov P.A.* Zashchita prav grazhdan na obrashchenie v gosudarstvennye organy i organy mestnogo samoupravleniya // *Zakonnost'*. 2014. № 4. Dostup iz spravочно-pravovoi sistemy «Konsul'tant Plyus».

*Поступила в редакцию 2 сентября 2019 г.*

UDC 342.25

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-3-96–101

### **Interaction of local governments with the population: problems of implementation and development prospects**

*A.M. Murtazaliev, M.A. Mirzaev*

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43A; amuslim@mail.ru, mirzaev47@mail.ru*

The article deals with the problems of interaction of local self-government with the population, its role in the functioning of civil society in modern Russia. The relevance of this article is due to the fact that at the present stage of democracy in Russia the development of local self-government is one of the promising areas. Local self-government is called upon to solve issues of local importance while connecting the public authorities with civil society. The objectives of consultative forms of direct democracy are considered. In the exercise of local self-government, the Constitution of the Russian Federation puts the local referendum in the first place. The ways of improving the methods of direct implementation by the population of local government are offered. The authors conclude that the local referendum is the most democratic and effective way to address local issues.

Keywords: *local self-government, state policy, democracy, power, democratic society.*

*Received 2 September, 2019*