



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИУРР
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**ЦЕНТР МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА



Выпуск 10

УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛИТЕТОМ

Москва
2023

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА

Выпуск 10

**УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ
В УПРАВЛЕНИИ
МУНИЦИПАЛИТЕТОМ**

Москва
2023

УДК 342.25
ББК 67.400.7
У90

Серия основана в 2020 году

Составитель выпуска
И.Е. Кабанова

Редакционный совет серии:
И.Е. Кабанова, Е.В. Луценко, Г.В. Миронова

У90 Участие населения в управлении муниципалитетом / ИУРР РАНХиГС
[Центр местного самоуправления; отв. ред. К.А. Иванова]. — М. : Изд-во
«Проспект», 2023. — 76 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2023,
вып. 10).

ISBN 978-5-98597-530-7

Выпуск посвящен наиболее актуальным и новым для российского законодательства формам участия населения в осуществлении местного самоуправления (публичные слушания, общественные обсуждения, ТОС, инициативные проекты и иные формы). Но наряду с новеллами законодательства рассматриваются и традиционные, однако не менее дискуссионные формы участия граждан в муниципальном управлении, такие как местный референдум, муниципальные выборы, публичные слушания и общественные обсуждения.

Достижения современных практик участия населения в управлении муниципалитетом свидетельствуют о том, что только совместная работа граждан и органов публичной власти приводит к развитию страны в целом и каждого отдельного муниципалитета в частности, улучшает качество жизни населения, повышает уровень комфорта, благоустроенности и инфраструктурной оснащённости муниципальных образований. Как показывает динамика реализации национальных проектов, амбициозных и глобальных целей развития страны невозможно достичь без активного вовлечения муниципального уровня публичного управления и собственно населения в эти процессы. Для обеспечения понимания теории и практики участия населения в местном самоуправлении в настоящем издании приводятся ответы на наиболее часто возникающие по данной теме вопросы. Дискуссионные и неоднозначные положения законодательства об участии граждан в муниципальном управлении трактуются с учётом материалов судебной практики, социологических исследований и новейших теоретических разработок.

Выпуск адресован как представителям органов государственной власти и местного самоуправления, так и гражданам, интересующимся возможностями активного участия в управлении муниципалитетами.

УДК 342.25
ББК 67.400.7

ISBN 978-5-98597-530-7

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| Как население может участвовать в осуществлении местного самоуправления? | 5 |
| В каких целях может проводиться местный референдум? | 6 |
| <i>Пример из судебной практики</i> | 11 |
| Что такое территориальное общественное самоуправление? | 16 |
| Вправе ли орган местного самоуправления устанавливать формы деятельности ТОС? | 19 |
| <i>Пример из судебной практики</i> | 19 |
| По каким вопросам и в каких форматах проводятся публичные слушания? | 23 |
| <i>Пример из судебной практики</i> | 27 |
| Как проводятся публичные слушания или общественные обсуждения по проектам генеральных планов, проектам планировки территории? | 33 |
| Являются ли результаты опроса граждан обязательными при принятии управленческих решений органами местного самоуправления? | 38 |
| Староста сельского населенного пункта — это муниципальная должность или форма участия населения в осуществлении местного самоуправления? | 45 |
| <i>Пример из судебной практики</i> | 48 |
| Кто вправе голосовать на сходе граждан сельского населенного пункта по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта и кто вправе выдвигать свою кандидатуру? | 49 |

| | |
|--|----|
| Что представляет из себя инициативное проектирование как новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления?..... | 50 |
| Можно ли использовать средства местных бюджетов при реализации инициатив граждан по обустройству земельных участков придомовых территорий многоквартирных домов? | 60 |
| Существует ли норматив расходования денежных средств бюджета муниципального образования, которое должно осуществляться с учетом мнения жителей муниципального образования? | 61 |
| Как гражданину обратиться в органы местного самоуправления? | 62 |
| <i>Пример из судебной практики</i> | 63 |
| В чем специфика работы органов местного самоуправления с электронными обращениями граждан?..... | 67 |
| Каким образом население участвует в осуществлении местного самоуправления посредством муниципальных выборов? | 70 |

Как население может участвовать в осуществлении местного самоуправления?

Согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В законодательстве выделяются непосредственные и опосредованные формы осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

К непосредственным 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, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования;
- сход граждан;
- правотворческая инициатива граждан;
- инициативные проекты;
- территориальное общественное самоуправление;
- староста сельского населенного пункта;
- публичные слушания, общественные обсуждения;
- собрание граждан;

- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Формы непосредственного участия населения могут быть разделены на несколько целевых групп, к которым относятся функции, связанные с реализацией избирательных прав граждан, и функции по управлению жизнедеятельностью муниципального образования¹.

К опосредованным формам участия населения в управлении муниципальным образованием относится участие посредством органов местного самоуправления, структура которых определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом (ст. 131 Конституции РФ).

В каких целях может проводиться местный референдум?

Местный референдум — это главная форма прямой демократии в местном самоуправлении. Он проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения (ст. 22 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении)). Первый в истории страны местный административный референдум был проведен 15.05.1990 в Воронеже². Предметом референдума был вопрос постройки на территории города атомной электростанции. 96% проголосовавших высказались против данной идеи, в результате чего строительство объекта было заморожено.

¹ См.: *Соломаха Д.В.* Участие населения муниципального образования в процессе реализации функций управления местным бюджетом и муниципальным имуществом // Государственная власть и местное самоуправление. 2016, № 6. С. 51–54.

² Информация получена на интернет-портале «Бизнес и экономика»: <URL: <http://vrnbiz.ru/voronezhskij-referendum-po-voprosu-stroitelstva-vast>> (дата обращения: 30.04.2016).

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования, а решение о его назначении принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) по инициативе, 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;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане РФ участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Однако стоит заметить, что данное положение Закона о местном самоуправлении не совсем согласуется с положениями Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Ст. 22 данного Закона содержит положения, позволяющие иностранным гражданам, которые постоянно проживают на территории муниципального образования, участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Единственным требованием в данном положении является наличие международного договора между Российской Федерацией и государством, гражданином которого иностранное лицо является. В настоящее время между РФ и рядом стран (Республика Беларусь, Республика Армения) заключены подобные международные догово-

ры, позволяющие гражданам данных стран реализовывать свои избирательные права на местном уровне³.

Стоит обратить внимание на функции института местного референдума, выделяемые в юридической науке⁴. В случаях, когда на голосование выносятся проект нормативного акта, местный референдум придает этим актам особый вес в правовой системе, т. к. утвержденные на голосовании проекты будут обладать юридическим приоритетом по отношению к актам органов и должностных лиц местного самоуправления. Это связано с тем, что отменить или изменить их возможно только в особом порядке, установленным законодательством. В данном случае институт местного референдума помогает обеспечить стабильность устройства муниципальной власти.

Также, по мнению В.И. Васильева⁵, институт местного референдума может использоваться в случаях наличия противоречий между представительным органом муниципального образования и главой муниципального образования. В данной ситуации население в процессе голосования по спорному вопросу берет на себя роль арбитра с целью поиска консенсуса.

Несмотря на то, что местный референдум является наиболее действенной, эффективной и приближенной к населению муниципальной формы прямой демократии, можно констатировать, что в настоящее время данный институт не получает широкого применения. Одной из причин этого является дороговизна данной формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Расходы на проведение местного референдума несет бюджет соответствующего муниципального образования. Выделение ассигнований на подготовку и проведение местного референдума должно быть предусмотрено в отдельной строке в бюджете муниципального образования на очередной финансовый год⁶. Распоряжение данными средствами в основном осуществляют комиссии, которые организуют референдум. В качестве крайней меры законодательством предусмотрена возможность проведения референдума за счет кредит-

³ См.: *Коваленко Н.В.* Обеспечение муниципально-правового статуса личности органами местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2015. С. 63.

⁴ См.: *Васильев В.И.* Муниципальное право России. М.: Юстициформ, 2012. С. 36.

⁵ См.: *Васильев В.И.* Указ. соч. С. 39.

⁶ См.: *Адамская Л.В.* Основные формы развития демократии на муниципальном уровне // *Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы.* 2016. № 1(8). С. 61–67.

ных средств от банков, предоставляемых комиссиям референдумов на конкурсной основе. Возврат кредита и процентов по нему осуществляется из бюджета соответствующего муниципального образования. Ответственность за распоряжение денежными средствами несут председатели комиссий. Денежные средства, которые образуют фонд референдума, зачисляются на специальный счет. Данные счета, в соответствии с законодательством РФ, должны открываться только в филиалах Сбербанка России⁷.

Для рассмотрения вопроса практики применения местных референдумов необходимо обратиться к статистике. По данным Центральной избирательной комиссии с 2006 по 2016 гг. в муниципальных образованиях Российской Федерации было проведено 1224 местных референдума. Стоит отметить, что на 2013 год число проведенных референдумов равнялось 304. Цифры свидетельствуют о том, что за последние три года использование местного референдума гражданами значительно выросло. Однако необходимо отметить и тот факт, что из 85 субъектов РФ за последние 10 лет местные референдумы проводились лишь в 39, в основном в одних и тех же — Кировская область, Татарстан, субъекты Дальневосточного федерального округа. В крупных субъектах например, в Свердловской области — лишь единожды за последние 10 лет, в Московской области — семь раз, в Ленинградской области — два раза⁸. Поэтому, несмотря на общее возрастающее число проведенных местных референдумов в последние годы, можно констатировать, что в масштабах всего государства в использовании данного института по-прежнему наблюдается застой. Кроме того, если обратить внимание на вопросы, выносимые на референдум, то это в основном вопросы, касающиеся территориального преобразования, либо вопросы самообложения граждан.

Законодательство РФ позволяет инициировать местный референдум по вопросам преобразования муниципального образования. Но сами по себе различные преобразования предполагают неодинаковые пути учета мнения населения. Так, если объединяются два и более поселений, и это не влечет изменения границ иных муниципальных образований, согласие населения выражает представительный орган каждого из объединяемых поселений.

⁷ См.: *Адамская Л.В.* Указ. соч. С. 65.

⁸ Информация получена на официальном сайте Центральной Избирательной Комиссии: <URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom/>> (дата обращения: 02.05.2015).

В случаях объединения поселения с городским округом согласие населения выражают соответствующие представительные муниципальные органы; поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Если объединяются два муниципальных района, и это не затрагивает других муниципальных образований, мнение населения выражают также представительные органы районов.

Если происходит разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, требуется согласие населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан. Но разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

При наделении городского поселения статусом городского округа либо лишении его статуса городского округа требуются не только принятие по данному вопросу закона субъекта Российской Федерации, но и согласие населения соответствующего городского поселения, а также согласие населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Это мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, проводимого раздельно на каждой территории. Причем изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Таким образом, из сказанного видно, что при территориальных изменениях в местном самоуправлении в ряде случаев применяются процедуры муниципальной демократии, имеющие схожую природу с местным референдумом. Однако институт голосования по изменению границ муниципального образования и местный референдум нельзя отождествлять, как зачастую это происходит на практике.

Ряд отечественных теоретиков, в частности В.В. Комарова, полагают, что голосование по изменению границ можно считать разновидностью местного референдума. Автор обосновывает это тем, что «сами отсылочные нормы по регулированию процедуры голосования указывают на нормы законодательства, регулирующего про-

цесс подготовки и проведения референдума»⁹. Кроме того, В.В. Комарова считает, что формулировку «голосование» в Федеральном законе № 131-ФЗ необходимо изменить на «референдум»¹⁰. Однако голосование по изменению границ имеет ряд отличительных черт и не может считаться разновидностью референдума хотя бы потому, что обязательно для исполнения лишь в ряде случаев, в остальных же носит рекомендательный характер. Кроме того, в отличие от местного референдума, где финансирование происходит исключительно из средств местного бюджета, законодательство не регулирует вопросы финансирования процедуры голосования по изменению границ муниципального образования.

Пример из судебной практики

Гусаченко В.Г. обратилась в Иркутский областной суд с административным иском о признании недействительным решения Думы Звёзднинского городского поселения от 16 мая 2019 г. № 10 «О вопросе, предлагаемом для внесения на местный референдум».

В обоснование административных исковых требований Гусаченко В.Г. указывает, что на основании пункта 2 статьи 13 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 36 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан в Российской Федерации», пункта 2 статьи 12 Закона Иркутской области от 6 мая 2006 г. № 25-оз «О местных референдумах в Иркутской области», пункта 1 статьи 11 Устава Звёзднинского муниципального образования в поселке Звёздный Усть-Кутского района Иркутской области была создана инициативная группа в составе 22 человек.

31 марта 2019 г. на общем собрании инициативной группы была выдвинута инициатива проведения местного референдума на территории Звёзднинского муниципального образования городского поселения по вопросу изменения статуса Звёзднинского городского поселения в Звёзднинское сельское поселение.

⁹ Комарова В.В. *Формы непосредственной демократии в России: учебн. пособие*. 2-е изд. М.: Проспект, 2011. С. 87.

¹⁰ См.: Комарова В.В. *Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношения и проблемы) // Конституционное и муниципальное право*. 2005. № 9. С. 16–22.

На основании протокола от 31 марта 2019 г. № 1 было получено согласие каждого члена инициативной группы на выдвижение инициативы проведения местного референдума по преобразованию городского поселения, Гусаченко В.Г. была избрана уполномоченным представителем инициативной группы.

9 апреля 2019 г. административный истец обратилась в Усть-Кутскую территориальную избирательную комиссию Звёзднинского городского поселения с ходатайством, в котором был изложен вопрос, подлежащий вынесению на местный референдум.

Административный истец указывает, что инициатива была выдвинута в строгом соответствии с Законом Иркутской области от 6 мая 2006 г. № 25-оз «О местных референдумах в Иркутской области», с учетом того, что в состав территории Звёзднинского муниципального образования, наделенного статусом городского поселения согласно Закону Иркутской области от 16 декабря 2004 г. № 93-оз «О статусе и границах муниципальных образований Усть-Кутского района Иркутской области», входят земли в черте населенного пункта поселка Звёздный.

П. 3 ст. 1 Устава Звёзднинского муниципального образования подтверждает, что наименование «Звёзднинское городское поселение» используется для обозначения муниципального образования и при изменении его статуса с городского поселения на сельское никаких изменений границ Звёзднинского муниципального образования не произойдет.

После рассмотрения поданного ходатайства Усть-Кутская территориальная избирательная комиссия приняла решение о соответствии представленного ходатайства требованиям, предусмотренным Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан в Российской Федерации», Законом Иркутской области от 6 мая 2006 г. № 25-оз «О местных референдумах в Иркутской области».

Решением Усть-Кутской территориальной избирательной комиссии от 12 апреля 2019 г. № 118/850 ходатайство о регистрации инициативной группы и приложения к нему были направлены в Думу Звёзднинского городского поселения.

Дума Звёзднинского городского поселения в нарушение требований Закона Иркутской области от 6 мая 2006 г. № 25-оз «О местных референдумах в Иркутской области», продержав документы более 20 дней, не уведомила о поступлении инициативы от населения Губер-

натора Иркутской области, Законодательное Собрание Иркутской области, Правительство Иркутской области и Избирательную комиссию Иркутской области в пятидневный срок, скрыв сам факт поступления такой инициативы.

16 мая 2019 г. Дума Звёзднинского городского поселения провела свое заседание по рассмотрению вопроса без извещения инициативной группы, в то время как Гусаченко В.Г. 12 апреля 2019 г. была сделана запись у секретаря Думы Звёзднинского городского поселения о предоставлении возможности присутствовать инициативной группе на заседании Думы.

16 мая 2019 г. Думой Звёзднинского городского поселения было принято решение № 10 «О вопросе, предлагаемом для внесения на местный референдум», согласно которому предлагаемый инициативной группой вопрос был признан не соответствующим требованиям пункта 7 статьи 13 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На момент принятия административного искового заявления к производству копия оспариваемого решения Гусаченко В.Г. не выдана и в адрес инициативной группы не направлена.

Административный истец указывает, что согласно Федеральному закону от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесены изменения, в частности в пункт 7 статьи 13 Федерального Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором указано, что изменение статуса поселения не является вопросом местного значения, требующим проведение местного референдума.

Административный истец считает свои права нарушенными, поскольку принятым решением 16 мая 2019 г. № 10 «О вопросе, предлагаемом для внесения на местный референдум» Дума Звёзднинского городского поселения лишила население поселка Звёздный права на выдвижение инициативы по изменению статуса поселка, высказать свое мнение по вопросу изменения статуса, на волеизъявление, на участие в самоуправлении.

Изучив материалы административного дела, выслушав объяснения явившихся в судебное заседание лиц, заключение прокурора

Царёвой Н.Н., полагавшей, что административные иски требования не подлежат удовлетворению, исследовав материалы административного дела, оценив собранные по делу доказательства в соответствии с требованиями статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд приходит к выводу о наличии оснований для частичного удовлетворения административных исковых требований.

Разрешая данный спор, руководствуясь пунктом 2 части 1 статьи 20 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд исходит из того, что Дума Звёзднинского городского поселения, принимая оспариваемое решение Думы Звёзднинского городского поселения от 16 мая 2019 г. № 10 «О вопросе, предлагаемом для внесения на местный референдум», кроме проверки на соответствие вопросов, предлагаемых инициативной группой для вынесения на местный референдум, требованиям, указанным в соответствии с Федеральным законом в статьях 8, 9 Закона Иркутской области от 6 мая 2006 года № 25-оз, также приняла нормативное решение о запрещении проведения референдума, касающееся как членов инициативной группы по проведению местного референдума, так и неопределенного круга лиц, проживающих на территории Звёзднинского городского поселения, чье право на участие в таком референдуме может быть нарушено, в том числе на повторное выдвижение инициативы на местный референдум схожего по смыслу вопроса.

Обсуждая вопрос о возможности выдвижения инициативной группой на местный референдум вопроса о преобразовании статуса муниципального образования из городского поселения в сельское, суд приходит к выводу о том, что в соответствии с частью 2 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Таким образом, указанная выше норма Федерального закона прямо предусматривает возможность преобразования статуса муниципального образования законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, реализуемой путем выдвижения инициативы проведения по данному вопросу местного референдума.

Довод о том, что изменение статуса поселения путем его преобразования не относится к вопросам местного значения, перечисленным в статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ, что обуславливает невозможность выдвижения инициативы в проведении местного референдума по вопросу преобразования статуса городского поселения в сельское, не может быть принят судом, как основанный на неправильном толковании норм материального права.

Суд исходит из того, что возможность выдвижения инициативы преобразования статуса городского поселения в сельское по инициативе населения путем сбора подписей, или, как предусмотрено в том числе Законом Иркутской области № 25-оз, путем инициативы выдвижения вопроса на местный референдум, созданной для этих целей инициативной группой, специально предусмотрены частью 2 статьи 13, частью 4 статьи 22 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ независимо от того, что преобразование статуса муниципального образования не перечислено среди вопросов местного значения в статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Инициатива населения в вопросе преобразования муниципального образования реализуется в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также Законом Иркутской области «О местных референдумах в Иркутской области» от 6 мая 2006 г. № 25-оз.

Ссылка в оспариваемом решении Думы на часть 7.2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, как на норму, не предусматривающую возможность выдвижения инициативы в проведении референдума по вопросу преобразования статуса городского поселения в сельское, основана на неправильном толковании этой нормы права, поскольку из буквального ее толкования следует, что она относится к выяснению мнения населения при принятии закона субъекта о преобразовании муниципального образования из городского поселения в сельское, которое выражается его представительным органом, а не путем проведения по этому вопросу референдума, при этом выдвижение инициативы преобразования статуса такого муниципального образования до осуществления работ по подготовке законопроекта субъекта Российской Федерации может осуществляться путем выдвижения вопроса о его преобразовании на местный референдум.

Таким образом, имеются основания для признания не действующим оспариваемого решения Думы Звёзднинского городского поселения о признании вопроса «Преобразование Звёзднинского городского поселения в форме изменения его статуса в Звёзднинское сельское поселение»¹¹.

Что такое территориальное общественное самоуправление?¹²

Под территориальным общественным самоуправлением (ТОС) понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (ст. 27 Закона о местном самоуправлении).

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) — представительным органом муниципального района.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан:

- подъезд многоквартирного жилого дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;

¹¹ Решение Иркутского областного суда № 3А-87/2020 3А-87/2020~М-1/2020 М-1/2020 от 21 августа 2020 г. по делу № 3А-87/2020 // <https://sudact.ru/regular/doc/epPv7O7uumxN/>

¹² Подробнее о ТОС см.: ТОС: от законодательных основ к практике реализации. М.: Проспект, 2021. — 104 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 6) // <http://131fz.ranepa.ru/page/254>

- сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- иные территории проживания граждан.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующих поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, муниципального района. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Органы территориального общественного самоуправления:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) 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;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достиг-

ших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Сегодня органы ТОС играют большую роль в развитии муниципалитетов. Они представляют и защищают интересы жителей соответствующих территорий в органах государственного и муниципального управления, различных организациях и учреждениях по вопросам качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг; организуют проведение собраний и конференций жителей; привлекают жителей к работам по санитарной очистке, благоустройству и озеленению локальных территорий, к обустройству спортивных и детских площадок; содействуют поддержанию в надлежащем состоянии мест захоронения; проводят массовые культурные и спортивные мероприятия.

Территориальное общественное самоуправление оказывает значительную помощь администрациям муниципальных образований в решении вопросов местного значения. Деятельность органов ТОС также связана с проведением мероприятий, направленных на формирование здорового образа жизни, популяризацию систематических занятий физической культурой и спортом, патриотическое воспитание подрастающего поколения. Именно территориальное общественное самоуправление, как форма самоорганизации граждан, может помочь гражданам на всех этапах управления многоквартирным домом: от выбора способа управления многоквартирным домом до контроля за деятельностью управляющей компании. Органы ТОС имеют реальную возможность объединить инициативу всех граждан, как собственников, так и нанимателей жилья, для проведения необходимых мероприятий по месту жительства для улучшения состояния территории.

Вправе ли орган местного самоуправления устанавливать формы деятельности ТОС?

Необходимо иметь в виду, что порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

ТОС считается учрежденным с момента регистрации устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления соответствующих поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района.

Порядок регистрации устава ТОС определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Пример из судебной практики

Прокурор Республики Адыгея обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству п. 2 ст. 9, ст. 10, п. 3 ст. 21 Закона Республики Адыгея № 295 от 31 марта 2005 г. «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальных образованиях» (далее — Закон Республики Адыгея).

Преамбулой Закона Республики Адыгея «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальных образованиях» предусмотрено, что настоящий Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами, Конституцией Республики Адыгея в целях обеспечения прав населения на участие в осуществлении местного самоуправления определяет правовые основы территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях.

В соответствии с п. 2 ст. 9 Закона Республики Адыгея № 295 в государственной регистрации территориальному общественному само-

управлению может быть отказано по причине противоречия его устава действующему законодательству.

Ст. 10 Закона Республики Адыгея определена структура органов территориального общественного самоуправления и их полномочия.

Согласно п. 3 ст. 21 Закона Республики Адыгея при ликвидации территориального общественного самоуправления, являющегося юридическим лицом, бюджетные средства и имущество, находящееся на балансе, приобретенное за счет бюджетных средств или переданное органами местного самоуправления, переходят в состав муниципальной собственности.

В обоснование заявления прокурор указывал, что: п. 2 ст. 9 оспариваемого Закона Республики Адыгея противоречит положениям Федерального закона № 129-ФЗ от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федерального закона № 82-ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»; ст. 10 указанного Закона Республики — положениям Федерального закона № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 13 ст. 25 Закона Республики Адыгея № 294 от 31 марта 2005 г. «О местном самоуправлении»; п. 3 ст. 21 данного Закона Республики — положениям Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях».

Судом вынесено приведенное выше решение, об отмене которого в части отказа в признании ст. 10 Закона Республики Адыгея недействующей просит в кассационном представлении прокуратура Республики Адыгея. Полагает, что суд неправильно применил нормы материального права.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, не находит оснований для отмены решения.

В силу ч. 1 ст. 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Отказывая в удовлетворении требований прокурора Республики Адыгея в части отказа в признании ст. 10 Закона Республики Адыгея

недействующей, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые положения не противоречат действующему федеральному законодательству.

В соответствии с пунктом «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 27 Федерального закона № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. (с последующими изменениями) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. В соответствии с уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В ч. 1 ст. 27 Закона о местном самоуправлении также дано определение территориального общественного самоуправления, под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит госу-

дарственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации (абз. 2 ч. 5 ст. 27 Закона о местном самоуправлении).

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (часть 11 указанной выше статьи).

В силу абз. 5 п. 1 ст. 29 Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. (с последующими изменениями) «О некоммерческих организациях» состав и компетенция органов управления общественными организациями (объединениями) устанавливаются в соответствии с законами об их организациях (объединениях).

Статьей 10 Закона Республики Адыгея «О местном самоуправлении» установлена структура органов территориального общественного самоуправления в виде Комитетов территориального общественного самоуправления и контрольно-ревизионных комиссий и определены их полномочия.

Оспариваемые положения ст. 10 не ущемляют самостоятельность и гарантии местного самоуправления, поскольку они не затрагивают закрепленные в федеральном законодательстве материальные полномочия местного самоуправления, допускают для муниципальных образований возможность предусматривать в уставах в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и законами субъекта Российской Федерации порядок организации и структуру органов территориального общественного самоуправления.

При таких обстоятельствах оснований для признания ст. 10 Закона Республики Адыгея № 295 от 31 марта 2005 г. недействующей у суда не имелось.

Доводы кассационной жалобы, направленные к иному толкованию норм материального права, примененных судом при разрешении данного дела, ошибочны и не могут служить поводом к отмене решения суда.

Довод кассационного представления о том, что статья 10 оспариваемого Закона Республики Адыгея противоречит положениям п. 13 ст. 25 этого же Закона, несостоятелен, поскольку рассмотрение данного вопроса не отнесено гражданским процессуальным законодательством к полномочиям Верховного Суда Российской Федерации.

Иные доводы кассационной жалобы были предметом обсуждения в суде первой инстанции и обоснованно по основаниям, изложенным в решении суда, признаны неосновательными.

Руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила: решение Верховного Суда Республики Адыгея от 27 февраля 2006 г. оставить без изменения, кассационное представление прокуратуры Республики Адыгея — без удовлетворения¹³.

По каким вопросам и в каких форматах проводятся публичные слушания?

Публичные слушания для обсуждения проектов муниципальных правовых актов (МПА) по вопросам местного значения проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта, — главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

¹³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19.04. 2006 г. по делу № 24-Г-06-7 // СПС «КонсультантПлюс».

3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии с законодательством для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, в том числе посредством его размещения на официальном сайте органа местного самоуправления или, в случае если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в сети «Интернет», на официальном сайте субъекта Российской Федерации, возможность представления жителями муниципального образования своих замечаний и предложений по вынесенному на обсуждение проекту муниципального правового акта, в том числе посредством официального сайта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений, в том числе посредством их размещения на официальном сайте.

Публичные слушания можно проводить очно, дистанционно, а также в смешанном формате. Выбор формата зависит от того, какие правила местные власти пропишут в нормативных документах.

Уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования может быть установлено, что для размещения вышеупомянутых материалов может использоваться федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Порядок использования ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для проведения публичных слушаний установлен Постановлением Правительства РФ от 03.02.2022 № 101.

На платформе обратной связи портала (pos.gosuslugi.ru) можно:

- размещать материалы и информацию о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании;
- оповещать жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний;
- обеспечивать жителям возможность представления замечаний и предложений по обсуждаемому проекту;
- организовывать участие жителей в публичных слушаниях;
- публиковать результаты слушаний.

Чтобы использовать единый портал госуслуг, необходимо внести соответствующие изменения в устав муниципального образования либо утвердить порядок использования портала для проведения публичных слушаний муниципальным правовым актом. В уставе или акте должно быть установлено, что администрация муниципального образования вправе использовать ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для размещения материалов и информации о публичных слушаниях и проектах, выносимых на слушания, организации участия жителей муниципального образования в публичных слушаниях, а также для обеспечения возможности представления жителями муниципального образования своих замечаний и предложений по проекту муниципального правового акта.

Создать учетную запись органа МСУ можно только из подтвержденной учетной записи физического лица — уполномоченного сотрудника, обладающего правом электронной подписи. Статус регистрируемого органа местного самоуправления присваивается только после подтверждения от Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (Минцифры РФ) по результатам стандартной проверки данных руководителя организации по ЕГРЮЛ. После получения подтверждения уполномоченный сотрудник органа МСУ может размещать в личном кабинете информацию о времени и месте проведения публичных слушаний, а также проект МПА для ознакомления.

Необходимо иметь в виду, что использование портала госуслуг не отменяет обязанности по размещению оповещения о публичных слушаниях и самого проекта муниципального правового акта, выносимого на обсуждение, на официальном сайте муниципального образования. Прием замечаний и предложений начинается с той даты, когда на портале госуслуг было размещено оповещение о слушаниях и текст проекта.

Участвовать в публичных слушаниях на портале и представлять замечания и предложения по проекту могут только граждане РФ с регистрацией по месту проведения слушаний и подтвержденной учетной записью во ФГИС ЕСИА. Участники обсуждения направляют в личный кабинет органа МСУ замечания и предложения по проекту, а также информацию о себе (ФИО, реквизиты основного документа, удостоверяющего личность, дату рождения и адрес регистрации по месту жительства).

Сбор высказанных замечаний и предложений, а также их обработка осуществляются уполномоченным сотрудником ОМСУ. На этом этапе орган МСУ может отказать в рассмотрении замечаний и предложений по следующим основаниям:

— гражданин указал неполные или недостоверные сведения о себе;

— в замечаниях или предложениях присутствуют оскорбительные выражения, угрозы жизни или здоровью граждан, призывы к осуществлению экстремистской и (или) террористической деятельности;

— предложения или замечания поданы после срока окончания приема предложений и замечаний, указанного в оповещении о начале проведения публичных слушаний;

— предложения или замечания не соответствуют предмету публичных слушаний.

Об отказе в приеме высказанных предложений гражданина необходимо проинформировать через личный кабинет на едином портале и по электронной почте в течение одного дня со дня, когда гражданин направил свои замечания и предложения (п. 10 Порядка № 101).

Заключение о результатах публичных слушаний публикуется в разделе «Публичные слушания и общественные обсуждения» платформы обратной связи единого портала в срок, определенный в уставе муниципального образования или в порядке использования портала госуслуг для проведения публичных слушаний. Здесь же размещается мотивированное обоснование принятых решений. В заключении указывается:

- дата, на которую организатор слушаний оформил заключение;
- наименование проекта, вынесенного на обсуждение;
- сведения о количестве участников слушаний;
- количество и содержание предложений и замечаний участников;

- рекомендации организатора о целесообразности или нецелесообразности учета предложений и замечаний;
- выводы по результатам слушаний.

Методологическую, информационную и техническую поддержку уполномоченным сотрудникам органов МСУ оказывает оператор единого портала — Минцифры РФ.

Пример из судебной практики

Истцы обратились в суд с административным иском к Главе муниципального округа Головинский и Главе администрации муниципального округа Головинский г. Москвы о признании незаконным нарушение порядка проведения публичных слушаний и признании публичных слушаний не состоявшимися, мотивируя свои требования тем, что 29 октября 2019 года советом депутатов муниципального округа Головинский в городе Москве принято решение № 81 «О проекте решения Совета депутатов муниципального округа Головинский «О бюджете муниципального округа Головинский на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов», которое в нарушение требований закона и Устава не было опубликовано в официальном печатном источнике, также просят признать незаконными действия (бездействие) о не доведении до жителей округа общественно значимой информации и фактические финансовые данные бюджетных показателей деятельности совета депутатов и администрации Головинского района, чем нарушены конституционные права административных истцов.

Административные истцы в судебном заседании суда первой инстанции заявленные требования поддержали. Представители административных ответчиков возражали против удовлетворения требований.

Суд приостановил приведенное выше решение, об отмене которого по доводам апелляционной жалобы просят административные истцы.

Изучив материалы дела, выслушав административного истца, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия приходит к следующим выводам.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что из права каждого на судебную защиту его прав и свобод, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты,

особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом (Определения от 24 ноября 2005 года № 508-О, от 19 июня 2007 года № 389-О-О и от 15 апреля 2008 года № 314-О-О).

Согласно ст. 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление; соблюдены ли сроки обращения в суд; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия); порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен; основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами; соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Согласно ст. 25 указанного Федерального закона под общественными (публичными) слушаниями понимается собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами

и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественные (публичные) слушания проводятся публично и открыто. Участники общественных (публичных) слушаний вправе свободно высказывать свое мнение и вносить предложения и замечания по вопросу, вынесенному на общественные (публичные) слушания.

Согласно ч. 5 ст. 25 Закона порядок проведения общественных (публичных) слушаний и определения их результатов устанавливается их организатором в соответствии с законодательством Российской Федерации. Организатор общественных (публичных) слушаний в соответствии с настоящим Федеральным законом заблаговременно обнародует информацию о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов. При этом организатор общественных (публичных) слушаний обеспечивает всем их участникам свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, вынесенного на общественные (публичные) слушания.

По результатам общественных (публичных) слушаний их организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях. Итоговый документ (протокол), подготовленный по результатам общественных (публичных) слушаний, направляется на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (пункты 6, 7 Федерального закона).

Как установлено судом первой инстанции, 30 октября 2018 года Советом депутатов муниципального округа Головинский принято ре-

шение «Об информационной политике в муниципальном округе Головинский», которым в качестве официальных источников информации органов местного самоуправления муниципального округа Головинский утверждены: газета муниципального округа Головинский «Наше Головино», бюллетень «Московский муниципальный вестник», официальный сайт www.нашеголовино.рф.

29 октября 2019 года Главой МО Головинский принято решение № 81 «О проекте решения Совета депутатов муниципального округа Головинский «О бюджете муниципального округа Головинский на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов», которым одобрен проект решения Совета депутатов муниципального округа Головинский «О бюджете муниципального округа Головинский на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» и назначены публичные слушания на 10 декабря 2019 года в 19 часов 00 минут, по указанному адресу. В числе организационных мер принято решение опубликовать настоящее решение в бюллетене «Московский муниципальный вестник» и разместить на официальном сайте www.нашеголовино.рф.

Указанное решение опубликовано на странице 256 бюллетеня «Московский муниципальный вестник» № 25 (233) в ноябре 2019 года в разделе Северный административный округ в подразделе муниципальный округ Головинский. На страницах 257–276 бюллетеня в качестве приложения решения Совета депутатов муниципального округа Головинский от 29.10.2019 № 81 опубликован проект «О бюджете муниципального округа Головинский на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов».

Отказывая в удовлетворении заявленных административными истцами требований, суд первой инстанции исходил из того, что согласно порядку организации и проведения публичных слушаний во внутригородском муниципальном образовании Головинское в г. Москве решение о проведении публичных слушаний, а также проект правового акта, выносимого на публичные слушания опубликован в установленном порядке в бюллетене «Московский муниципальный вестник», а также размещена информация в сети Интернет на сайте www.нашеголовино.рф, соответственно порядок проведения публичных слушаний по местному бюджету муниципальным образованием Головинский города Москвы не нарушен.

Судебная коллегия находит выводы суда первой инстанции правильными, основанными на нормах материального права и соответствующими установленным обстоятельствам дела.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяющие государственные гарантии его осуществления в соответствии с Конституцией Российской Федерации установлены Законом о местном самоуправлении.

В соответствии с ч. 1 ст. 28 Закона о местном самоуправлении для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

Согласно ст. 52 Закона о местном самоуправлении каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района. Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением. В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок составления, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации (ч. 2 ст. 52).

Согласно ч. 6 ст. 52 Закона о местном самоуправлении проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих орга-

нов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических расходов на оплату их труда подлежат официальному опубликованию. Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

Судебная коллегия отмечает, что публичные слушания имеют цель информирования местных жителей и выяснения их мнения относительно планируемых мероприятий.

Изложенное согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Определении от 15 июля 2010 года № 931-О-О, в соответствии с которой публичные слушания являются процедурой выявления коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный, характер; публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям; конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

Таким образом, решение, принятое на публичных слушаниях, как не имеющее властно-обязывающего характера, не порождающее непосредственно правовых последствий, не может нарушать какие-либо права административных истцов.

Доводы апелляционной жалобы не содержат обстоятельств, свидетельствующих о нарушении судом норм материального и процессуального права, и сводятся фактически к несогласию с той оценкой, которую исследованным по делу доказательствам дал суд первой инстанции, в связи с чем не могут повлечь его отмену. Оснований к переоценке установленных судом обстоятельств у судебной коллегии не имеется, поэтому жалоба не может быть удовлетворена.

Судом первой инстанции правильно определены правоотношения, возникшие между сторонами по настоящему делу, а также закон, подлежащий применению, определены и установлены в полном

объеме обстоятельства, имеющие значение для дела, доводам сторон и представленным ими доказательствам дана правовая оценка в их совокупности.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 309, 311 КАС РФ, судебная коллегия определила решение Головинского районного суда г. Москвы от 11 февраля 2020 года оставить без изменения, апелляционную жалобу без удовлетворения¹⁴.

Как проводятся публичные слушания или общественные обсуждения по проектам генеральных планов, проектам планировки территории?

По проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки проводятся публичные слушания или общественные обсуждения (далее, если не оговорено иное, эти термины объединяются понятием «публичные слушания») в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, публичные слушания могут не проводиться по проектам муниципальных правовых актов и вопросам, решения по которым принимаются сходом граждан.

¹⁴ Апелляционное определение Московского городского суда от 24.11.2020 по делу № 33а-5627/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

Ключевыми целями публичных слушаний являются обеспечение соблюдения прав граждан на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов владельцев земельных участков и объектов капитального строительства и сохранение баланса частных и публичных интересов при рассмотрении отдельных градостроительных инициатив.

Наряду с Законом о местном самоуправлении основания обязательного проведения публичных слушаний содержатся в Градостроительном кодексе РФ. Согласно ч. 1 ст. 51 ГрК РФ, проекты документов/решений, подлежащие обязательному рассмотрению на публичных слушаниях — это: проекты генеральных планов, правил землепользования и застройки (ПЗЗ), правил благоустройства территории или проекты внесения изменений в указанные документы; проекты планировки территории (ППТ), проекты межевания территорий (ПМТ) или проекты внесения изменений в указанные документы; проекты решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства; проекты решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

ГрК РФ предусмотрены исключительные случаи, при которых по представленным выше проектам документов публичные слушания не проводятся (например, при внесении в генеральные планы изменений, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства (ч. 18 ст. 24 ГрК РФ). ОМСУ вправе устанавливать дополнительные случаи, в которых в целях обсуждения тех или иных градостроительных инициатив проводятся публичные слушания или общественные обсуждения.

Процедурно и содержательно публичные слушания и общественные обсуждения в градостроительной сфере очень схожи между собой, за исключением двух базовых отличий¹⁵:

1) при обсуждении проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях, установлено требование, что такое обсуждение носит очный характер, в связи с чем предусмотрен самостоятельный

¹⁵ Приводится по: *Игуменов Е.В., Боброва К.В.* Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам // Местное право. 2021. № 6. С. 28.

этап публичных слушаний — проведение собрания или собраний участников публичных слушаний (п. 4 ч. 5 ст. 51 ГрК РФ).

При проведении общественных обсуждений указанный этап не предусмотрен, а напротив, предполагается проведение общественных обсуждений путем направления предложений и замечаний участников посредством официального сайта или информационных систем, или путем направления в письменной форме или в форме электронного документа в адрес организатора общественных обсуждений (п. 2 ч. 4, часть 7, ч. 10 ст. 5.1 ГрК РФ). То есть общественные обсуждения предусматривают заочный (дистанционный) характер обсуждения проектов соответствующих документов/решений¹⁶;

2) в ГрК РФ закреплено требование о том, что проект, подлежащий рассмотрению на публичных слушаниях, размещается на официальном сайте уполномоченного ОМСУ, тогда как проект, подлежащий рассмотрению на общественных обсуждениях, подлежит размещению также в государственной или муниципальной информационной системе в сети «Интернет» или на региональном портале государственных и муниципальных услуг.

По результатам исследования, проведенного фондом «Институт экономики города» в 2021 г.¹⁷, выяснилось, что уровень т. н. градостроительной конфликтности, который оценивается по количеству судебных решений по спорам, касающимся нарушения прав граждан при проведении строительных работ, разделенному на показатель ввода жилой недвижимости на душу населения, устойчиво возрастает за последние десять лет, и только с 2018 по 2020 год этот показатель вырос в два раза, до 0,45.

В крупных городах этот уровень вырос во всех агломерациях кроме Саратовской, где отмечается снижение на 16%. Наиболее интенсивным можно считать увеличение уровня градостроительной конфликтности в Московской, Санкт-Петербургской, Самарско-Тольяттинской и Ростовской агломерациях.

¹⁶ См.: Сафарова М.Д. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. 2015. URL: <http://www.urbanecomomics.ru/node/4122>

¹⁷ Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам // Фонд «Институт экономики города». М., 2021. Материал доступен по ссылке: <https://urbanecomomics.ru/research/analytics/issledovanie-ieg-analiz-praktiki-organizacii-i-provedeniya-publichnyh-slushaniy>

Продолжая рассматривать вопросы правового регулирования процедур публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам на примере крупных городов (Нижний Новгород, Краснодар, Екатеринбург, Казань, Пермь, Уфа, Волгоград, Воронеж, Ростов-на-Дону, Самара), авторы исследования выявили следующие закономерности.

1. Все исследованные города, за исключением Перми и Ростова-на-Дону, под влиянием сложившейся в 2020–2021 гг. эпидемиологической ситуации, перешли на формат именно общественных обсуждений при обсуждении основных градостроительных проектов, что, с одной стороны, делает процесс обсуждения более оперативным (доступ к материалам обеспечивается дистанционно), но, с другой стороны, ограничивает возможность выражения своего мнения для отдельных социальных групп населения (в частности, пенсионеров, которые не всегда могут участвовать в дистанционном формате).

Наряду с предоставлением общественности широкого выбора форматов участия в обсуждении, важным условием обеспечения комфортных условий участия в публичных слушаниях и общественных обсуждений является определение временных интервалов, удобных для работающего населения в целях проведения выставочных экспозиций, подлежащих обсуждению материалов, очных консультаций с представителями ОМСУ. Практически во всех городах экспозиции, встречи назначаются и проводятся в стандартный интервал рабочего времени (с 9:00 до 18:00 часов), а в некоторых городах (Воронеж, Нижний Новгород) указанные мероприятия проводятся в будние дни в первой половине дня. Такой подход к организации обсуждений делает их недоступными для значительной части работающего населения.

В целях повышения заинтересованности участия граждан в публичных слушаниях также необходимо уделять пристальное внимание подготовке обсуждаемых проектов документов и решений. Важно, чтобы такие материалы позволяли однозначно и понятно донести до участников основные идеи предлагаемых к обсуждению инициатив. Зачастую на практике подлежащие обсуждению на публичных слушаниях материалы в силу своей содержательной специфики сложно воспринимаются участниками обсуждений без соответствующих профессиональных компетенций, в связи с чем необходимо обеспечивать доступность материалов, предлагаемых к обсуждению, и возможность получения необходимых консультаций.

2. В некоторых городах расширен набор проектов, по которым должны быть проведены публичные слушания, за счет включения в их число в Казани — проектов схемы теплоснабжения, проектируемых публичных сервитутов, в Самаре — проектируемых публичных сервитутов и вопросов предоставления земельных участков для нового строительства;

3. Большинство исследуемых городов не используется право ОМСУ на установление особенностей проведения публичных слушаний в муниципальных правовых актах (в муниципальных актах фактически дублируются нормы ГрК РФ с их незначительными уточнениями).

4. В муниципальных правовых актах остается нерегламентированным порядок и формат предоставляемых для рассмотрения на публичных слушаниях материалов проекта, не устанавливается требование к возможности визуального восприятия (удобства) сути предлагаемых градостроительных инициатив.

5. В силу того, что в отдельных муниципальных образованиях вопросу организации и проведения публичных слушаний посвящено несколько муниципальных актов, имеют место противоречия в части указания на разные сроки проведения публичных слушаний в отношении одних и тех же проектов документов/решений (Нижний Новгород, Пермь).

6. В муниципальных правовых актах отсутствуют требования к профессиональной компетенции лиц, осуществляющих консультирование в рамках проведения экспозиции, что препятствует юридически четкой аргументации как о законности предлагаемых проектом решений, так и вопросам, затрагивающим права и интересы участников публичных слушаний.

Наиболее распространенным способом оповещения участников о проведении публичных слушаний является размещение объявления об их проведении на официальном сайте городской администрации. Города, информационная инфраструктура которых позволяет обеспечивать проведение общественных обсуждений на отдельных интернет-платформах, размещают соответствующую информацию на таких платформах. Только в документах Нижнего Новгорода и Перми было указано на необходимость оповещения участников публичных слушаний, в том числе посредством официального печатного издания (газеты). Лишь в трех городах (Казани, Краснодаре и Нижнем Новгороде)

дополнительно указывается на необходимость размещения информации на информационных стендах, расположенных у зданий городских администраций или внутри них, хотя представляется, что соответствующую информацию было бы эффективнее размещать на стендах в местах массового посещения граждан (в парках, скверах, на стадионах, в крупных торговых центрах и т. п.). Разумное решение проблемы информирования о публичных слушаниях всех заинтересованных лиц воплощено в Казани, где предусмотрено размещение информационных объявлений на территориях, в отношении которых разработаны подлежащие обсуждению проекты документов/решений.

Являются ли результаты опроса граждан обязательными при принятии управленческих решений органами местного самоуправления?

Согласно ст. 31 Закона о местном самоуправлении, опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер, что отличает опрос от другого института непосредственной демократии — местного референдума.

На сегодняшний день нормативной основой и для опроса, и для местного референдума является Закон о местном самоуправлении, который в главе пятой закрепил точные институциональные отличия данных институтов. Принципиальная разница между опросом и местным референдумом заключается в процедуре их проведения (референдум всегда проводится тайным голосованием, а опрос граждан может проводиться различными способами (подписными листами по месту жительства, открытым голосованием на участках для проведения опроса, и др.), а также в юридической силе принятого решения на местном референдуме и в результате опроса (императивная — для референдума, консультативная — для опроса граждан).

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными право-

выми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Формулировка «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации» появилась в тексте статьи только в 2015 году, в связи с чем правотворческая практика урегулирования института опроса в субъектах РФ складывается тремя способами. В 35 субъектах Российской Федерации уже приняты и действуют комплексные законы об институте опроса граждан (например, в Кировской области, Забайкальском крае, Самарской области, Костромской области, Кемеровской области, Республике Мордовия, Курганской области, Псковской области, Смоленской области и др.)

В 8 субъектах РФ: Архангельской области, Ульяновской области, Краснодарском крае, Республике Саха (Якутия), Карачаево-Черкесской республике, Республике Дагестан, Республике Бурятия и Республике Адыгея — опросу граждан посвящено по одному единственному муниципальному нормативному акту.

Наконец, к третьей группе субъектов относятся те, в которых процедура проведения опроса граждан в каждом отдельном муниципалитете регулируется «собственным» нормативным правовым актом (например, в Ростовской области, Новгородской области, Республике Марий-Эл, Владимирской области, Магаданской области, Свердловской области, Тамбовской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Астраханской области, Псковской области, Республике Татарстан).

Несмотря на отсутствие единообразия в вопросе правового урегулирования опроса на местном уровне в субъектах Российской Федерации, характер принятого большинством граждан решения в результате данной формы волеизъявления остается рекомендательным, как того требуют положения законодательства. Однако практика проведения опросов под влиянием гражданского противостояния (имеются в виду протесты в Екатеринбурге по вопросу возведения храма на территории центрального сквера города) с вмешательством первого лица государства, который предложил «...провести опрос. И меньшинство должно подчиниться большинству. Вот в этом и состоит принцип демократии¹⁸», ставит знак равно с императивностью принятого ре-

¹⁸ Российская газета от 16 мая 2019 г. // rg.ru. URL: <https://rg.ru/2019/05/16/reg-ufu/putin-predlozhit-provesti-opros-po-stroitelstvu-hrama-v-ekaterinburge.html>

шения населением для органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта, и переводит институт опроса из категории консультативного в категорию императивных институтов непосредственной демократии России¹⁹.

Многие ученые, в частности С.А. Авакьян, относят опрос к одному из видов референдума — консультативному (факультативному) референдуму²⁰. Другие авторы полагают, что опрос граждан может быть как формой общественного контроля для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, так и способом воздействия на работу органа местного самоуправления²¹. В связи с рекомендательным характером результатов опроса некоторые авторы считают, что необходимы законодательные поправки по установлению перечня вопросов, по которым итоги опроса граждан должны иметь обязательный характер²².

Несмотря на законодательное закрепление рекомендательного характера результатов опроса, принятое решение способно приобретать фактически обязательный характер для публичной власти не столько по правовым, сколько по репутационным причинам. При проведении опроса граждан властям необходимо быть готовыми к выполнению выявленной воли населения. Иное может повлечь снижение авторитета публичной власти, что, в свою очередь, может обусловить проблемы для реализации управленческих решений в будущем. Добровольное возложение на себя обязанности реализовать принятое по результатам опроса решение позволяет, напротив, укрепить авторитет власти, наладить диалог с населением, в том числе при наличии протестных настроений, восстановить необходимое доверие.

Опыт муниципального образования «Город Екатеринбург» показывает, что опрос граждан может быть использован для снятия социального напряжения по острым, волнующим население города вопросам²³.

¹⁹ Об этом подробнее см.: *Куркина С.И.* Институт опроса граждан: от рекомендательного результата к императивной форме // Гуманитарные и политико-правовые исследования. 2019. № 2 (5). С. 39.

²⁰ *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс. В 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005.

²¹ *Щеначев В.А.* Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 57–61.

²² *Козодубов А.А.* Реализация форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 27–31.

²³ Об этом подробнее см.: *Антошин В.В., Астратова С.В., Захаров И.В.* К вопросу о правовом регулировании и практике проведения опроса граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 17–29.

В мае 2019 года публичные мероприятия в Екатеринбурге вошли в федеральную повестку и стали объектом всеобщего внимания. В связи с подготовкой к возведению в центре города нового религиозного объекта часть горожан считала необходимым открыто выразить свою позицию. Общественную дискуссию (не без вмешательства Президента РФ) удалось направить в правовое русло путем назначения общегородского опроса граждан, на который было решено вынести две площадки для строительства храма.

24 сентября 2019 года Екатеринбургская городская Дума приняла решение о назначении опроса граждан по вопросу о месте размещения Собора во имя Святой Великомученицы Екатерины. Полномочия комиссии по проведению опроса граждан были возложены на Избирательную комиссию муниципального образования «Город Екатеринбург» (далее — Комиссия).

Особенностью проведенного опроса можно назвать его сходство с процедурой местного референдума — был образован 51 опросный пункт по аналогии с помещениями для голосования на избирательных участках. На всех пунктах было установлено необходимое технологическое оборудование, кабины для голосования для обеспечения тайны голосования, опросные листы опускались в ящики для голосования. По окончании времени проведения опроса в 20 ч 00 мин 13 октября 2019 года все опечатанные ящики для голосования были доставлены в Комиссию по проведению опроса, размещенную в здании Администрации города Екатеринбурга, где ровно в полночь начался подсчет опросных листов, который продолжался 13 часов непрерывно. Опрос был признан состоявшимся, а результаты его действительными. Необходимая минимальная численность участников опроса была преодолена — в нем приняли участие 97 143 жителя города, что составляет 8,95% от численности избирателей Екатеринбурга.

Опрос вызвал широкий общественный резонанс как в Екатеринбурге, так и за его пределами, в том числе на федеральном уровне, а пробелы в нормативном регулировании ряда вопросов, которые были устранены Комиссией, обусловили интерес исследователей к детальному анализу действующих правовых актов, регулирующих опросы граждан, а также к поиску оптимальных механизмов совершенствования такого регулирования.

Первой практической сложностью при проведении данного опроса можно назвать определение круга участников опроса. Формулировка

ч. 2 ст. 31 Закона о местном самоуправлении гласит, что в опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Поскольку в статье не содержится требования об обладании гражданством РФ, возникает вопрос, могут ли в опросе принимать участие граждане Киргизской Республики и Туркменистана.

В региональных и муниципальных правовых актах на территории Российской Федерации в большинстве своем воспроизводится формулировка нормы Закона о местном самоуправлении. Однако в некоторых нормативных правовых актах встречается иная регламентация данного вопроса. Так, например, в Московской области, Красноярском крае часть муниципалитетов указали, что в опросе имеют право участвовать в том числе иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом. В Республике Дагестан и Амурской области использована формулировка более обтекаемая: «Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и действующим законодательством».

Вместе с тем в самих международных договорах, в частности в международных договорах с Киргизской Республикой²⁴ и Туркменистаном²⁵ присутствует практически идентичная норма о том, что «гражданин одной Стороны, постоянно проживающий на территории другой Стороны, пользуется такими же правами и свободами и несет такие же обязанности, что и граждане Стороны проживания, за изъятиями, установленными настоящим Договором». Далее перечислены изъятия, в числе которых отсутствует право принимать участие в такой форме непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как опрос граждан.

²⁴ Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 74–78.

²⁵ Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // Бюллетень международных договоров. 1997. № 11. С. 53–57.

Следующим актуальным вопросом при проведении опроса граждан можно назвать тему агитации и информирования граждан, а именно: период агитации, формы и способы, места проведения агитации и лица, которые вправе ее осуществлять.

Стоит подчеркнуть, что само понятие «агитация» используется в законодательстве Российской Федерации исключительно в сферах правового регулирования выборов и референдумов, а также публичных мероприятий. Применительно к опросу граждан можно говорить об «агитации» с известной долей условности, поскольку на уровне закона агитация не отнесена к сфере проведения опросов.

Вероятно, при отсутствии каких-либо запретов на этот счет предполагается, что возможна любая агитация во всех формах, ограниченных лишь представлениями об общественном правопорядке и общеправовыми запретами, а также проводимая любыми лицами, в том числе и лицами, проводящими опрос.

В Законе Краснодарского края от 13 августа 1999 г. № 203 «Об опросе населения Краснодарского края» указывается, что граждане РФ, общественные объединения, политические партии вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за проведение опроса или против его проведения, за участие в опросе или против участия в нем, за или против вопроса, выносимого на опрос.

Опыт других муниципалитетов и субъектов РФ показывает, что в большинстве своем используются отсылочные нормы о том, что способы проведения агитации устанавливаются комиссией по проведению опроса²⁶.

Также встречается ограничение агитации в отношении организаторов опроса: «лица, осуществляющие поквартирный (подомовой) обход, не вправе побуждать участников опроса голосовать за какой-либо из вариантов ответа на вопрос опроса либо отказаться от голосования по вопросам опроса»²⁷. В уже упоминавшемся Законе Красноярского края содержится запрет на участие в агитации при проведении

²⁶ П. 5.2 Решения Думы Хасанского района от 17.06.2005 № 246 «О положении «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории Хасанского муниципального района» (Приморский край); ст. 13 Решения Думы МО «Г. Полевской» от 29.09.2005 № 52 «Об утверждении положения «О проведении опроса граждан на территории Полевского городского округа» (Свердловская область).

²⁷ П. 5 ст. 12 Решения Совета депутатов МО город Кола от 24.08.2017 № 48/375 «Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования городское поселение Кола Кольского района» (Мурманская область).

опроса членам комиссии по проведению опроса, государственным органам, органам местного самоуправления, благотворительным организациям, религиозным объединениям, а также лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, военнослужащим при исполнении ими своих служебных или должностных обязанностей или с использованием должностного положения²⁸.

При проведении резонансного опроса в городе Екатеринбурге вопрос агитации был урегулирован Постановлением Избирательной комиссии муниципального образования «Город Екатеринбург» от 25.09.2019 № ОК-1/3 «О порядке осуществления информирования участников опроса при проведении опроса граждан в муниципальном образовании «Город Екатеринбург»», в соответствии с которым осуществлять информирование (агитацию) запретили членам комиссии и членам опросных групп. По содержанию информирование могло осуществляться в любой форме, с тем лишь исключением, что оно не должно было нарушать законодательство, являться злоупотреблением правом и мешать работе комиссии или лиц, проводящих опрос.

В большинстве муниципальных и региональных актов указывается, что способы проведения агитации будут урегулированы комиссией по проведению опроса. Также часто встречается запрет по времени проведения агитации, это либо только день опроса, либо еще и день, предшествующий ему («день тишины»). Таким образом, используется, по существу, аналогия закона, при этом в муниципальных правовых актах сохраняется понятийный аппарат законодательства о выборах и референдуме вплоть до буквального воспроизведения норм закона.

Представляется, что в отсутствии в Законе о местном самоуправлении нормы о проведении агитации при опросе граждан присутствуют как положительные, так и отрицательные моменты. Исходя из принципа самостоятельности местного самоуправления, можно предположить, что законодатель предоставляет органам местного самоуправления широкие дискреционные полномочия урегулировать этот вопрос так, как они считают нужным. Однако есть определенные подходы к регулированию тех или иных процессов публичной власти.

²⁸ П. 3 ст. 27 Закона Краснодарского края от 13 августа 1999 г. № 203 «Об опросе населения Краснодарского края».

Так, в законодательстве установлено достаточное количество гарантий, которые направлены на сохранение «чистоты выражения воли», нивелирование какого-либо корыстного влияния на субъект принятия решения, в частности такие гарантии содержатся в избирательном законодательстве. Следовательно, выглядит целесообразным закрепление пределов регулирования вопросов агитации в целях установления гарантий реализации прав граждан при проведении опроса. В частности, является возможным применение аналогии закона и запрета на агитацию в день проведения опроса и день, предшествующий дню опроса, а также запрета на агитацию для организаторов опроса. Кроме того, агитация не должна нарушать прав третьих лиц и законодательство, мешать работе комиссии по проведению опроса и лиц, его осуществляющих. Действующие региональные и муниципальные правовые акты предусматривают различные подходы к регулированию указанных вопросов. Обеспечение единых правовых подходов требует разработки модельного закона для субъектов Российской Федерации, в котором были бы закреплены основы проведения опроса граждан. Принятие во всех субъектах Российской Федерации законов о порядке проведения опросов граждан с едиными общеправовыми подходами способствовало бы гармонизации всей нормативной правовой базы, регулирующей проведение опросов граждан в муниципальных образованиях на территории Российской Федерации и устранению существующих пробелов²⁹.

Староста сельского населенного пункта — это муниципальная должность или форма участия населения в осуществлении местного самоуправления?

В соответствии со ст. 27.1 Закона о местном самоуправлении для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории, может назначаться староста сельского населенного пункта.

²⁹ Об этом подробнее см.: Антошин В.В., Астратова С.В., Захаров И.В. Указ соч. С. 29.

Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом.

Староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления.

Таким образом, в законодательстве прямо указывается, что староста сельского населенного пункта не может состоять в трудовых отношениях с органами местного самоуправления. Вместе с тем на уровне регионального законодательства допустимо назначать старостам компенсационные и стимулирующие выплаты от администрации муниципальных образований.

Так, во Владимирской области администрация Суздальского района выплачивает старостам по 250 руб. в месяц. В Ульяновской области старосты получают по 500 руб. ежемесячно. В подмосковных Мытищах затраты, связанные с организационно-техническим обеспечением деятельности старост, можно возмещать за счет средств бюджета городского округа. Здесь старосты сельских населенных пунктов ежеквартально получают компенсационные выплаты: им возмещают расходы, связанные со служебными поездками, оплатой услуг связи, покупкой канцтоваров. Размер компенсации устанавливает представительный орган муниципального образования (постановление администрации городского округа Мытищи Московской области от 28.04.2016 № 1474)³⁰.

Срок полномочий старосты сельского населенного пункта устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия старосты сельского населенного пункта прекращаются досрочно по решению представительного органа муниципального

³⁰ См.: Гацко М.Ф. Сельский староста: помощник местной власти или альтернатива муниципалитетам? // Муниципальное управление. 2018. № 1.

образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта, а также в случаях, установленных Законом о местном самоуправлении.

Староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач:

- взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями, и иными организациями по вопросам решения задач местного значения в сельском населенном пункте;

- взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;

- информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;

- содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте;

- вправе выступить с инициативой о внесении инициативного проекта по вопросам, имеющим приоритетное значение для жителей сельского населенного пункта;

- осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Старостой не может быть назначено лицо:

- замещающее государственную (муниципальную) должность, должность государственной гражданской (муниципальной) службы;

- признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

- с непогашенной или неснятой судимостью.

В законодательстве субъектов РФ могут быть предусмотрены и иные ограничения для кандидатов в сельские старосты, такие как: ценз гражданства, оседлости, возрастной ценз и т. п.

Институт сельских старост наиболее развит в Удмуртской Республике, Чувашской Республике, Владимирской, Вологодской, Ленинградской, Тверской, Тульской и Нижегородской областях. В Тверской области и Удмуртской Республике старосты действуют в большинстве сельских населенных пунктов, поскольку в этих регионах сельские поселения представляют собой крупные территориальные образования с большим числом удаленных друг от друга населенных пунктов. Из-за этого прямые коммуникации между гражданами и органами местного самоуправления затруднены. В регионах Южного и Северо-Кавказского федеральных округов с компактными поселениями институт сельских старост масштабного развития не получил.

Пример из судебной практики

Решением судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 3 марта 2003 года было отказано в удовлетворении заявления гражданина С.О. Сулейманова о признании недействующей части второй статьи 2 Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области» в части указания на возможность выборов старост сельских населенных пунктов на собраниях (сходах) граждан.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.О. Сулейманов оспаривает конституционность положения части второй статьи 2 Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области», согласно которому к компетенции собраний (сходов) граждан может быть отнесено избрание старост и комитетов общественного самоуправления населения. По мнению заявителя, данное положение нарушает его конституционное право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления и противоречит статьям 32 (часть 2), 130 и 131 Конституции Российской Федерации, поскольку предусматривает избрание старост не на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные гражданином С.О. Сулеймановым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

В соответствии со статьей 130 (ч. 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем

референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Согласно статье 131 (ч. 1) Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Из названных конституционных положений вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований, иные же органы и должностные лица местного самоуправления (как и органы территориального общественного самоуправления) образуются в соответствии с уставами муниципальных образований.

Оспариваемое положение Закона Тверской области, предусматривая возможность отнесения к компетенции собраний (сходов) граждан избрание старост, являющихся представителями территориального общественного самоуправления как самоорганизации граждан по месту их жительства, не носит императивного характера, оставляя выбор варианта регулирования данного вопроса в уставах муниципальных образований на усмотрение самих местных сообществ. Тем самым подтверждается самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий и право на осуществление гражданами местного самоуправления, что вытекает из требований статей 12, 130 и 131 Конституции Российской Федерации³¹.

Кто вправе голосовать на сходе граждан сельского населенного пункта по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта и кто вправе выдвигать свою кандидатуру?

Вновь укажем на то, что староста как общественный уполномоченный не входит в структуру органов местного самоуправления. Выдвижение кандидатуры сельского старосты осуществляется на сходе жителей населенного пункта.

Федеральным законодательством для лиц, которые могут принять участие в сходе граждан по вопросу выдвижения своей кандидатуры

³¹ Определение Конституционного Суда РФ от 18.12.2003 № 471-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сулейманова Сулеймана Омаровича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 2 Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области» // СПС «КонсультантПлюс».

в старосты сельского населенного пункта, предусмотрено два условия: проживание на территории данного сельского населенного пункта и наличие активного избирательного права (в соответствии с действующим законодательством это дееспособные граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет и постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования).

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» место жительства — жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с данным Законом может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина.

Учитывая вышеизложенное, голосовать на сходе граждан сельского населенного пункта по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта или выдвигать свою кандидатуру может гражданин, зарегистрированный по месту жительства в данном населенном пункте.

Что представляет из себя инициативное проектирование как новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления?

В целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект. Порядок

определения части территории муниципального образования, на которой могут реализовываться инициативные проекты, устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования (ст. 26.1 Закона о местном самоуправлении).

С инициативой о внесении инициативного проекта вправе выступить инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта (далее — инициаторы проекта). Минимальная численность инициативной группы может быть уменьшена нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Право выступить инициатором проекта в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также иным лицам, осуществляющим деятельность на территории соответствующего муниципального образования.

Инициативный проект должен содержать следующие сведения:

- 1) описание проблемы, решение которой имеет приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;
- 2) обоснование предложений по решению указанной проблемы;
- 3) описание ожидаемого результата (ожидаемых результатов) реализации инициативного проекта;
- 4) предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;
- 5) планируемые сроки реализации инициативного проекта;
- 6) сведения о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта;
- 7) указание на объем средств местного бюджета в случае, если предполагается использование этих средств на реализацию инициативного проекта, за исключением планируемого объема инициативных платежей;
- 8) указание на территорию муниципального образования или его часть, в границах которой будет реализовываться инициативный проект, в соответствии с порядком, установленным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования;
- 9) иные сведения, предусмотренные нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления, в целях обсуждения инициативного проекта, определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке инициативного проекта. При этом возможно рассмотрение нескольких инициативных проектов на одном сходе, одном собрании или на одной конференции граждан.

Нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предусмотрена возможность выявления мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта также путем опроса граждан, сбора их подписей.

Инициаторы проекта при внесении инициативного проекта в местную администрацию прикладывают к нему соответственно протокол схода, собрания или конференции граждан, результаты опроса граждан и (или) подписные листы, подтверждающие поддержку инициативного проекта жителями муниципального образования или его части.

Инициативный проект подлежит обязательному рассмотрению местной администрацией в течение 30 дней со дня его внесения. Местная администрация по результатам рассмотрения инициативного проекта принимает одно из следующих решений:

1) поддержать инициативный проект и продолжить работу над ним в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о местном бюджете, на соответствующие цели и (или) в соответствии с порядком составления и рассмотрения проекта местного бюджета (внесения изменений в решение о местном бюджете);

2) отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам проекта с указанием причин отказа в поддержке инициативного проекта.

Местная администрация принимает решение об отказе в поддержке инициативного проекта в одном из следующих случаев:

1) несоблюдение установленного порядка внесения инициативного проекта и его рассмотрения;

2) несоответствие инициативного проекта требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федера-

ции, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования;

3) невозможность реализации инициативного проекта ввиду отсутствия у органов местного самоуправления необходимых полномочий и прав;

4) отсутствие средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи;

5) наличие возможности решения описанной в инициативном проекте проблемы более эффективным способом;

6) признание инициативного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Проведение конкурсного отбора инициативных проектов возлагается на коллегиальный орган (комиссию), порядок формирования и деятельности которого определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Состав коллегиального органа (комиссии) формируется местной администрацией. При этом половина от общего числа членов коллегиального органа (комиссии) должна быть назначена на основе предложений представительного органа муниципального образования. Инициаторам проекта и их представителям при проведении конкурсного отбора должна обеспечиваться возможность участия в рассмотрении коллегиальным органом (комиссией) инициативных проектов и изложения своих позиций по ним.

Инициаторы проекта, другие граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченные сходом, собранием или конференцией граждан, а также иные лица, определяемые законодательством Российской Федерации, вправе осуществлять общественный контроль за реализацией инициативного проекта в формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

Информация о рассмотрении инициативного проекта местной администрацией, о ходе реализации инициативного проекта, в том числе об использовании денежных средств, об имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных в его реализации лиц, подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Отчет местной администрации об итогах

реализации инициативного проекта подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение 30 календарных дней со дня завершения реализации инициативного проекта. В случае, если местная администрация поселения не имеет возможности размещать указанную информацию в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», указанная информация размещается на официальном сайте муниципального района, в состав которого входит данное поселение. В сельском населенном пункте указанная информация может доводиться до сведения граждан старостой сельского населенного пункта.

Создание правовых основ для развития практик поддержки инициативных проектов на муниципальном уровне является логичным продолжением реализуемых в разных формах в большинстве муниципальных образований практик инициативного бюджетирования, позволяющих обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования части местных бюджетов путем разработки и внесения в орган местного самоуправления проектов инициативного бюджетирования, направленных на решение местных проблем, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований или их частей³².

Введение новой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления продиктовано требованием сложившейся современной ситуации. Муниципальные образования принимают участие в реализации национальных проектов, и условием такого участия является широкое привлечение жителей.

Внесенные изменения позволяют обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования местных бюджетов путем разработки проектов, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований — от благоустройства парков, строительства детских площадок, площадок для выгула собак и спортивных объектов до ремонта сельских домов культуры и фельдшерско-акушерских пунктов.

Таким образом, федеральный законодатель установил правовую основу выдвижения, внесения, рассмотрения и финансирования иници-

³² См.: Методические рекомендации по работе с жителями при подготовке инициативного проекта // Ассоциация «Совет муниципальных образований Саратовской области». Саратов. 2021. С. 6.

циативных проектов на муниципальном уровне, а институт инициативного проектирования становится одной из перспективных форм вовлечения населения в осуществление местного самоуправления и эффективной формой взаимодействия муниципальной публичной власти с местным сообществом.

В целом на современном этапе деятельность органов местного самоуправления зачастую характеризуется через реализацию проектов и проектный подход в муниципальном управлении.

С развитием проектного управления в России появились стандарты проектной деятельности. Согласно ГОСТ 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом», проект — это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.

Это значит, что проект как способ организации деятельности обязательно характеризуется уникальностью результата, новизной способа решения проблемы, конкретностью срока реализации и обеспечением конкретными ресурсами.

Инициативный проект как инструмент местного самоуправления вобрал в себя не все необходимые признаки проекта и скорее представляет собой проектную инициативу или проектное предложение. Но его важнейшим признаком является сосредоточение специально выделяемых ресурсов различной природы и из различных источников на решение конкретной проблемы и достижение социально значимых результатов.

В современных проектах развития местных территорий население выступает в новой социальной роли соучаствующих специалистам, должностным лицам и профессионалам в выборе, разработке и реализации проектов поддержки местных инициатив по решению вопросов местного значения. Успешную активизацию населения часто обозначают понятием «соучаствующее проектирование».

Соучаствующее проектирование (или партисипаторное проектирование) — это процесс проектирования и планирования с привлечением населения, представителей административных структур, бизнес-сообществ, инвесторов и заинтересованных в проекте лиц, для выявления реально существующих проблем и потребностей. Благодаря соучаствующему проектированию осуществляется вовлечение населения в обсуждение и принятие решений о будущем обществен-

ных пространств. Соучаствующее проектирование является одним из механизмов вовлечения населения в решение вопросов местного значения в инициативных проектах. В результате выявления, знакомства, вовлечения и совместной работы наиболее активных жителей, готовых на преобразование среды вокруг себя, уточняется проблемное поле, рождаются новые идеи, формируются навыки диалога и поиска компромиссов. В этом процессе формируются социальные связи и доверие не только между жителями, но и между жителями и органами местного самоуправления. Кроме того, граждане получают возможность саморазвития за счет овладения знаниями о процессах государственного и муниципального управления, навыки переговоров, разработки, представления и защиты проектов. А органы местного самоуправления получают лучшее представление о потребностях жителей в формате конструктивных предложений.

В ходе реализации инициативных проектов не только формируются объекты инфраструктуры и решаются проблемы муниципального образования, но, что немаловажно, реализуется принцип добрососедства, формируются сообщества людей, готовых к совместной работе, направленной на выявление и развитие новых ресурсов развития территории³³.

Наряду с развитием движения ТОС, инициативные проекты населения — это то, что ощутимо меняет качество жизни в муниципалитетах в лучшую сторону и является важным ресурсом положительной динамики развития страны. Неслучайно, что именно ТОС активно вовлекаются в практику инициативного проектирования, что особенно эффективно в случае, если территория субъекта, вышедшего с инициативным проектом, состоит из отдельных частей с компактно проживающими группами населения или может быть естественным образом разделена на такие части (например, микрорайоны в городе, населенные пункты в поселении или муниципальном округе и т. д.). Вовлечение ТОС в практику инициативного проектирования может позволить получить более масштабные, комплексные и проработанные инициативные проекты, нежели при выдвигании инициативных проектов отдельных групп граждан.

Объединение жителей в ТОС рекомендуется для решения определенного рода проблем, связанных с развитием локальных террито-

³³ См.: Методические рекомендации по работе с жителями при подготовке инициативного проекта // Ассоциация «Совет муниципальных образований Саратовской области». Саратов. 2021. С. 10.

рий. Например, благоустройство территории двора жилого дома, проведение культурных мероприятий среди жителей. К данному способу можно отнести проведение мероприятия во дворе для детей в честь праздника, посвященному Дню защиты детей. Мотивация граждан провести совместно с ТОС праздник детям сплотит их на дальнейшее сотрудничество по решению вопросов инициативного проекта. По итогу проведения данного мероприятия дети получают сладкие подарки, игрушки, а их родители и жители домов хорошее настроение. Таким образом, позитивные эмоции подвигнут граждан в объединение инициативных групп³⁴.

В настоящее время в нормативно-правовых актах работе с жителями при подготовке инициативного проекта уделяется значительное внимание. Так, в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» все инициативные проекты независимо от типа их инициаторов до его внесения в администрацию субъекта, реализующего практику инициативного проектирования, выносятся на общественное рассмотрение (обсуждение) с целью определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия решения о его поддержке.

Обсуждение и принятие решения о поддержке проекта может быть проведено на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления.

В нормативно-правовых актах также может быть предусмотрена возможность выявления мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта путем опроса или сбора подписей граждан.

Инициаторы проектов могут организовать и провести одновременно несколько мероприятий по общественному обсуждению проектов (например, собрание населения и опрос с помощью опросных листов). Особенно актуально это в случае тех проектов, которые затрагивают интересы групп населения со специальными потребностями, которые по объективным причинам не могут участвовать

³⁴ См.: Методические рекомендации по работе с жителями при подготовке инициативного проекта // Ассоциация «Совет муниципальных образований Саратовской области». Саратов. 2021. С. 16.

в собраниях. В этих случаях, независимо от формы проведения мероприятия, Министерством финансов РФ рекомендуется вовлечение в него соответствующих НКО.

Мероприятия по общественному обсуждению и поддержке инициативных проектов организуются и проводятся инициаторами проектов в координации с администрацией соответствующего муниципального образования. Информация о мероприятиях по возможности должна быть доведена до всех граждан. Для этого могут использоваться интернет-сайты, социальные сети, прямые контакты с гражданами, стенды с объявлениями и т. д. Мероприятия должны проводиться открыто с привлечением широкой общественности. Вся информация о проведении мероприятий, включая данные об информировании заинтересованных групп населения, документируется. Как правило, в рамках подготовки нормативно-правовых актов и операционного руководства разрабатываются стандартные формы для инициативных проектов и пакет прилагаемых документов. Структура и содержание указанных документов зависят от особенностей муниципального образования и деталей порядка реализации практики инициативного проектирования (типология проектов, максимальная сумма денежных средств из бюджета на один проект, и т. д.).

Инициативные проекты могут вноситься в местную администрацию как онлайн (на соответствующих сайтах (платформах)), так и в бумажном виде. Наиболее распространены практики, где возможны оба варианта.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении при внесении инициативного проекта в администрацию к нему должны прилагаться документы, подтверждающие поддержку инициативного проекта жителями муниципального образования или той его части, на решение проблем которой направлен инициативный проект: протокол схода, собрания или конференции граждан, результаты опроса граждан и (или) подписные листы и т. д.

Организация вовлечения населения в решение вопросов местного значения зависит от предлагаемых населению форм сотрудничества с органами местного самоуправления. Зачастую инициативы от органов публичной власти воспринимаются населением как навязываемые и вызывают у активистов отторжение участвовать в решении волнующих проблем.

Для инициативной группы важным является решение вопросов местного значения, волнующих население муниципального образования. Для органов местного самоуправления важным является не только решение вопросов местного значения, но и контроль над расходованием средств, уровень формализации которого не может обеспечить инициативная группа. Из-за дефицита доверия и недостаточности коммуникативных навыков общения с органами местного самоуправления утрачивается механизм обратной связи с местным сообществом.

Динамичное развитие практик инициативного проектирования, когда публичная власть согласовывает с населением проводимую политику через обсуждение конкретных расходов бюджета на решение инфраструктурных проблем, применение партисипаторных техник в ходе проведения общественных консультаций позволяют начать процесс формирования продуктивного диалога.

Вместе с тем основными проблемами в реализации практик инициативного проектирования сегодня является отсутствие комплексного правового регулирования, методических и институциональных подходов к эффективному использованию института инициативных проектов, информационной и экспертной инфраструктуры для аккумулирования и распространения положительного опыта в муниципальных образованиях, инструментов и возможностей для сравнения и сопоставления программ и практик инициативного проектирования.

Развитию инициативного проектирования и вовлечения в этот процесс населения будет способствовать внедрение инструментов мониторинга и оценки, а также сравнения и сопоставления муниципальных программ и практик инициативного проектирования в муниципальных образованиях для выявления лучшего опыта и поощрения лучших достижений.

Функционирование института инициативного проектирования требует формирования сообществ компетентных активистов, которые могут стать драйверами разработки и продвижения инициативных проектов в муниципальном образовании, вовлечения жителей в эти процессы. Как следствие, инициативное проектирование обладает большим потенциалом в социально-экономическом развитии муниципального образования и решении всего спектра вопросов местного значения, и располагает к слаженной совместной работе жителей и органов местного самоуправления.

Можно ли использовать средства местных бюджетов при реализации инициатив граждан по обустройству земельных участков придомовых территорий многоквартирных домов?

В соответствии с письмом Минфина России от 28 июля 2022 г. по вопросу применения механизма инициативного бюджетирования при реализации инициатив граждан по обустройству земельных участков придомовых территорий многоквартирных домов, принадлежащих собственникам помещений в многоквартирных домах, и возможности использования при этом средств местных бюджетов Департаментом бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России было сообщено, что согласно ч. 1 ст. 26.1 Закона о местном самоуправлении в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект.

При этом порядок определения части территории муниципального образования, на которой могут реализовываться инициативные проекты, устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Вместе с тем в соответствии с ч. 2 ст. 26.1 Закона о местном самоуправлении право выступить инициатором проекта в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также иным лицам, осуществляющим деятельность на территории соответствующего муниципального образования.

Учитывая изложенное, по мнению Департамента, при включении положений, регламентирующих участие собственников помещений в многоквартирном доме в практиках инициативных проектов в соответствии с положениями Закона о местном самоуправлении, в состав соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований по месту нахождения земельных участков придомовых территорий многоквартирных домов возможно применение механизма инициативных проектов при реализации инициатив граждан по обустройству таких территорий.

При этом наряду с практикой инициативных проектов, предусмотренной Законом о местном самоуправлении, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях сложилось многообразие различных практик инициативного бюджетирования, в рамках реализации которых соответствующими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления также могут быть предусмотрены возможность реализации инициатив собственников земельных участков придомовых территорий многоквартирных домов по обустройству территорий и возможность использования при этом средств местных бюджетов³⁵.

Существует ли норматив расходования денежных средств бюджета муниципального образования, которое должно осуществляться с учетом мнения жителей муниципального образования?

Анализ содержания подпункта 5 пункта 12 Перечня поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления (утв. Президентом Российской Федерации 01.03.2020 № Пр-354) позволяет считать, что с учетом мнения жителей муниципального образования должно расходоваться 5% от всего бюджета муниципального образования. Также в данном поручении указаны приоритетные направления такого расходования — благоустройство городской среды, проведение культурных и спортивных мероприятий, обустройство объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий³⁶.

³⁵ См.: Письмо Министерства финансов РФ от 29.08.2022 № 02–01-14/83997 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Данная позиция отражена в письме ОКМО от 19.08.2020 № 260 исполнителю директору Совета муниципальных образований Республики Бурятия // <http://окмо.рф/consult>

Как гражданину обратиться в органы местного самоуправления?³⁷

Ст. 32 Закона о местном самоуправлении наделяет граждан правом на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон о рассмотрении обращений граждан).

За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Первичное обращение в органы местного самоуправления происходит в виде заявления, т. е. просьбы гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критики деятельности указанных органов и должностных лиц, а если в результате заявление не рассмотрено, органом власти не предоставлен мотивированный отказ в рассмотрении заявления, либо действия органа власти не удовлетворяют обратившегося, то гражданин подает жалобу на, соответственно, бездействие либо на действия органов власти в вышестоящий орган власти либо в прокуратуру.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что наиболее частой формой обращения граждан в органы местного самоуправления является жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц (п. 4 ст. 4 Закона о рассмотрении обращений граждан). Граждане оформляют жалобу в тех случаях, когда усматривают в действиях (бездействии) со стороны других физических, юридических лиц, органов власти и управления, конкретных должностных лиц нарушение их прав, свобод и интересов, предусмотренных законодательством.

³⁷ Подробнее об обращениях граждан см.: Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ. М.: Проспект, 2021. — 120 с. (Серия «Муниципальная библиотека». 2021. Вып. 5) // <http://131fz.ranepa.ru/page/254>

Пример из судебной практики

Производственный кооператив «Колхоз «Борец» (далее — кооператив) обратился в Арбитражный суд Московской области с заявлением к Администрации сельского поселения Рыболовское Раменского муниципального района Московской области (далее — администрация) о признании незаконным бездействия по рассмотрению обращения и обязанности предоставить письменный ответ на указанное обращение.

Постановлением Десятого арбитражного апелляционного суда от 15 марта 2017 года заявленные требования были удовлетворены. Не согласившись с постановлением суда апелляционной инстанции, администрация обратилась с кассационной жалобой.

Однако суд кассационной инстанции не нашел оснований для изменения или отмены обжалуемого судебного акта в связи со следующим.

Как следует из материалов дела и установлено судом апелляционной инстанции, кооператив обратился к Главе сельского поселения Рыболовское Раменского муниципального района Московской области с заявлением от 21.04.2016 № 15 о подготовке актов осмотра формирующихся земельных участков в границах с. Рыболово, д. Старниково, с. Татаринцево для предоставления в Комитет по управлению имуществом Раменского муниципального района Московской области.

Указанное обращение было принято в этот же день за входящим № 627.

Ссылаясь на то обстоятельство, что указанное обращение было оставлено без ответа, кооператив обратился в арбитражный суд с заявлением по настоящему делу.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции пришел к выводам о том, что обращение кооператива рассмотрено администрацией в установленном законом порядке, предприняты необходимые меры в целях обеспечения реализации прав заявителя.

Однако суд апелляционной инстанции не согласился с данными выводами суда первой инстанции в связи со следующим.

Время доказывания законности и обоснованности оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному

правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия) возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

Согласно ст. 32 Закона о местном самоуправлении граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 9 Закона о порядке рассмотрения обращений, обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Ст. 12 Закона о порядке рассмотрения обращений установлено, что письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В соответствии со ст. 10 Закона о порядке рассмотрения обращений, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо: обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения; принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов; уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией. Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

Согласно правовой позиции, изложенной в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 21.05.2015 № 1163-О, от 23.06.2016 № 1230-О, по смыслу взаимосвязанных по-

ложений Закона о порядке рассмотрения обращений, государственный орган, орган местного самоуправления обязан дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, если указанные вопросы входят в его компетенцию; если же поставленные вопросы в его компетенцию не входят, то он пересылает обращение гражданина по подведомственности и уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией. Указанные законоположения предполагают, что во всяком случае гражданину должен быть дан ответ по существу на все поставленные им в обращении вопросы, если их разрешение входит в компетенцию государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц.

Как следует из материалов дела и установлено судом апелляционной инстанции, кооператив обратился к Главе сельского поселения Рыболовское Раменского муниципального района Московской области с заявлением от 21.04.2016 № 15 о подготовке актов осмотра формирующихся земельных участков в границах с. Рыболово, д. Старниково, с. Татаринцево для предоставления в Комитет по управлению имуществом Раменского муниципального района Московской области. Администрацией в материалы дела представлено подписанное Главой сельского поселения письмо от 17.05.2016 № 942, в котором содержится ответ на обращение кооператива от 21.04.2016 № 15 с указанием об отправке его кооперативу по почте 19.05.2016.

Суд апелляционной инстанции установил, что администрацией в материалы дела также представлена выкопировка из журнала отправки корреспонденции почтой, из которой, по мнению заинтересованного лица, усматривается факт переадресации обращения кооператива в Управление земельных отношений Раменского муниципального района Московской области, а также направление ответа на письмо кооператива по почте.

Суд апелляционной инстанции критически отнесся к выше-названным документам, поскольку они составлены заинтересованным лицом в одностороннем порядке и не содержали отметок отделения связи о их принятии либо росписей заявителя о получении на руки.

Таким образом, как установлено судом апелляционной инстанции, в материалах дела отсутствуют доказательства, как направления, так и вручения заявителю письма администрации от 17.05.2016 № 942 в ответ на обращение от 27.04.2016.

Закон о порядке рассмотрения обращений не устанавливает обязательную форму направления ответов на заявления, в том числе направления подобных ответов заказной корреспонденцией с уведомлением о вручении.

В соответствии с Правилами оказания услуг почтовой связи, утвержденных приказом Минкомсвязи России от 31.07.2014 № 234, простые почтовые отправления принимаются от отправителя без выдачи ему квитанции и доставляемые (вручаемые) адресату (его уполномоченному представителю) без его расписки в получении; регистрируемые (заказные, обыкновенные, с объявленной ценностью (почтовое отправление, принимаемое с оценкой стоимости вложения, определяемой отправителем) принимаются от отправителя с выдачей ему квитанции и вручаемые адресату (его уполномоченному представителю) с его распиской в получении.

Между тем реестр отправленной корреспонденции с отметкой почтового отделения ФГУП «Почта России», свидетельствующий об отправке ответа на обращение простым либо регистрируемым почтовым отправлением в материалы дела не представлен.

Ссылка заинтересованного лица на переадресацию обращения кооператива в Управление земельных отношений Раменского муниципального района Московской области судом апелляционной инстанции обоснованно отклонена, поскольку администрацией не представлено иных доказательств за исключением выкопировки из журнала отправки корреспонденции почтой, к которому суд апелляционной инстанции отнесся критически.

Кроме того, по смыслу Закона о порядке рассмотрения обращений, заинтересованное лицо обязано уведомить кооператив о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

В материалах дела отсутствуют доказательства, свидетельствующие об уведомлении кооператива о направлении его обращения в Управление земельных отношений Раменского муниципального района Московской области.

С учетом изложенного, кассационная коллегия считает, что суд апелляционной инстанции пришел к правомерному выводу о том, что заинтересованным лицом допущены нарушения прав и законных интересов кооператива³⁸.

В чем специфика работы органов местного самоуправления с электронными обращениями граждан?

В условиях цифровой трансформации публичного управления, развития информационно-коммуникационных технологий все чаще обращения граждан в органы местного самоуправления поступают по электронным каналам связи, с помощью интернет-приемных, порталов государственных и муниципальных услуг. В связи с этим возникает вопрос своевременного нормативного регулирования работы с электронными обращениями граждан.

Но как показывает анализ большинства муниципальных правовых актов, многие из них не отвечают современным требованиям развития цифровых технологий. Работе с электронными обращениями граждан во всех актах уделено небольшое внимание. На текущем этапе Закон о порядке рассмотрения обращений не содержит детального регулирования вопроса, связанного с рассмотрением электронных обращений граждан, и оставляет без внимания регламентацию работы интернет-приемных. В то время как в современном обществе стало естественным общаться в социальных сетях, а с 1 декабря 2022 года вступили в силу законодательные изменения (т. н. Закон о госпабликах), в силу которых все органы государственной власти, органы местного самоуправления и подведомственные им организации обязаны вести официальные аккаунты в социальных сетях «ВКонтакте» или «Одноклассники», а также получить в соцсетях отметку «госорганизация» и обеспечить регулярную публикацию актуальной и достоверной информации.

С помощью социальных сетей граждане могут следить за новостями муниципалитета, узнавать о важных событиях и интересных

³⁸ Постановление Арбитражного суда Московской области от 11.07. 2017 по делу № А41–54307/16 // СПС «КонсультантПлюс».

мероприятиях. Также они могут задать свои вопросы и получить ответы на них. Социальные сети как инструмент информационных технологий помогают оперативно принимать необходимые меры, давать ответы гражданам, комментировать те или иные властные решения, а также в целом судить об отношении населения к органам местного самоуправления.

Как правило, среди условий рассмотрения электронных обращений граждан называются следующие реквизиты:

— наименование органа местного самоуправления или его структурного подразделения, в который направляется письменное обращение, либо фамилии, имени, отчества должностного лица, либо наименование должности должностного лица, которому обращение гражданина адресовано;

— имени, отчества (при их наличии), фамилии заявителя;

— почтового/электронного адреса, по которому должен быть направлен ответ и(или) уведомление о переадресации обращения;

— изложения сути предложения, заявления или жалобы.

В случае необходимости в подтверждение доводов, изложенных в письме, к письменному обращению (жалобе) прикладываются документы и материалы либо их копии. При обращении в форме электронного документа необходимые документы и материалы прилагаются в электронной форме (ч. 2, 3 ст. 7 Закона о порядке рассмотрения обращений).

Орган местного самоуправления оставит обращение (жалобу) без ответа или откажет в его рассмотрении в следующих случаях (ч. 1–6 ст. 11 Закона об обращениях граждан):

1) в письменном обращении не указаны: фамилия гражданина, направившего обращение, его почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, — ответ на обращение не дается;

2) в обращении обжалуется судебное решение. В этом случае обращение возвращается в течение семи дней со дня его регистрации в органах местного самоуправления с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения;

3) в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи. На такое обращение могут не ответить, но уведомить о недопустимости злоупотребления правом;

4) текст обращения не поддается прочтению. В этом случае ответ на обращение не дается, и оно не подлежит направлению на рассмотрение в компетентный орган или должностному лицу. Об этом в течение семи дней со дня регистрации обращения органы местного самоуправления должны сообщить, если фамилия и почтовый адрес заявителя доступны для прочтения;

5) текст обращения не позволяет определить суть проблемы. В этом случае ответ на обращение не дается, и оно не подлежит направлению на рассмотрение, о чем орган местного самоуправления сообщает в течение семи дней со дня регистрации обращения;

6) в обращении содержится вопрос, на который гражданину неоднократно давались письменные ответы, при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства. В этом случае может быть принято решение о безосновательности обращения и прекращении переписки с гражданином;

7) обращение содержит вопрос, ответ на который размещен на официальном сайте компетентного органа. В течение семи дней со дня регистрации такого обращения гражданину будет сообщен электронный адрес вышеуказанного сайта. Также действующими нормативными актами установлено, что на поступившее обращение, содержащее предложение, заявление или жалобу, которые затрагивают интересы неопределенного круга лиц, ответ может быть размещен на официальном сайте соответствующего органа публичной власти. В случае поступления письменного обращения, содержащего вопрос, ответ на который размещен на сайте, гражданину, направившему обращение, в течение 7 дней сообщается электронный адрес сайта, на котором размещен ответ;

8) если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Органы местного самоуправления сообщают о невозможности дать ответ по существу поставленного вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Ответ на обращение (жалобу) органы местного самоуправления должны представить:

— в электронной форме по адресу электронной почты, указанному в обращении, если обращение было направлено в форме электронного документа;

- в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении, если обращение было представлено в письменной форме;
- устно (с согласия гражданина), если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки;
- путем размещения на официальном сайте компетентного органа, если обращение затрагивает интересы неопределенного круга лиц.

Каким образом население участвует в осуществлении местного самоуправления посредством муниципальных выборов?

Проблематика, связанная с перспективами развития института муниципальных выборов, приобретает острое звучание, начиная с периода проведения нового этапа муниципальной реформы в 2014–2015 гг., а также после последних изменений Конституции РФ и встраивания органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. В настоящее время фиксируется амбивалентное отношение к данному социально-политическому институту со стороны как органов государственной власти, так и общества и непосредственно населения муниципалитетов.

С одной стороны, российское законодательство трактует местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, как форму народовластия, что обуславливает особенности формирования всех органов муниципальной власти. Недопустимыми на данном уровне публичной власти являются процедуры назначения «сверху», а также согласования с государственными властными структурами или утверждения ими состава органов местного самоуправления³⁹.

С другой стороны, ряд исследователей указывают на кризис представительной демократии и нарастающую оторванность органов муниципального управления (в условиях укрупнения муниципалитетов) от большинства населения. Институты представительной демократии (в т. ч. и низового уровня) постепенно интегрируются

³⁹ См.: Майкова Э.Ю., Смирнова Е.В. Институт муниципальных выборов в современной России: проблемы и перспективы развития // Власть. 2019. № 5. С. 20.

во властную вертикаль и все чаще выполняют функцию административного механизма для легитимации решений исполнительной власти, а выборы превращаются из системы отбора лучших представителей общества «в соперничество денежных и административных ресурсов»⁴⁰.

Дискуссии, касающиеся проблемы муниципальных выборов, ведутся сегодня вокруг двух основных вопросов, это:

- 1) процедура избрания глав муниципальных образований;
- 2) механизмы формирования депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления.

Обращаясь к анализу содержания дискуссий относительно моделей замещения позиции главы МО, следует отметить, что в российском законодательстве о местном самоуправлении закреплена альтернативный порядок избрания на эту должность, предусматривающий осуществление и прямых, и косвенных избирательных процедур. В качестве легитимных сегодня рассматриваются 3 основных способа избрания главы муниципального образования: 1) населением в ходе прямых выборов; 2) представительным органом местного самоуправления из своего состава; 3) представительным органом из числа кандидатов, определенных конкурсной комиссией (конкурсная модель).

Большинство исследователей и практиков муниципального управления признают избрание главы муниципального образования в ходе прямых выборов в качестве варианта наиболее демократичного и соответствующего природе местной власти. Проведение выборов обеспечивает более высокий уровень легитимности власти главы муниципалитета, способствует росту его ответственности перед населением, позволяет систематически оценивать эффективность его работы, повышает уровень участия населения в решении местных проблем, служит индикатором самостоятельности местного самоуправления как относительно автономной структуры в системе публичной власти.

Органически муниципальная власть, являясь ближайшим к населению уровнем власти и формой народовластия, одновременно выступает и одним из уровней публичной власти. Системы органов пу-

⁴⁰ Партийная и политическая система России и государственное управление. Актуальный анализ: научная монография / под общ. ред. С.С. Сулакшина. М. : Научный эксперт, 2012. С. 64, 239.

бличной и государственной власти не эквивалентны и между ними существуют определенные различия. Вместе с тем все элементы публичной власти явным образом представляют собой единство, некую целостность. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П КС РФ прямо указал, что некоторые виды муниципальных образований, а именно муниципальные районы и городские округа (в т. ч. городские округа с внутригородским делением), по своей правовой природе представляют собой «публично-территориальную единицу, интегрированную в систему государственно-властных отношений». Целью конструктивного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является наиболее эффективное решение общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного управления.

В данном контексте ряд исследователей считают, что в современных условиях прямые выборы мэров становятся малоэффективными в связи с фактической ликвидацией реальной конкуренции между кандидатами, претендующими на представительство интересов населения⁴¹. Кроме того, политический процесс на местном уровне также подвержен воздействию различных риск-факторов (медиатехнологии, мифотворчество, мнение экспертов, личностные факторы и т. д.), которые могут привести население муниципалитета к неоптимальному выбору⁴².

Однако наиболее критично исследователи и практики муниципального управления настроены по отношению к модели сити-менеджера. Данная модель оценивается как недостаточно демократичная в силу того, что лицо, занимающее данный пост, не избирается населением, а «выбирая депутатов в представительные органы, избиратели не делегировали им полномочия избирать мэров»⁴³.

Помимо этого, она признается неэффективной и с точки зрения качества муниципального управления, поскольку применение модели сити-менеджера создает риски, связанные с размыванием ответственности и потенциальной конфликтностью данного способа управления.

⁴¹ См.: Трофимов Е.А. Проблемы воспроизводства органов местного самоуправления в России: политический императив // Вектор науки ТГУ. 2014. № 4. С. 207.

⁴² См.: Майкова Э.Ю., Смирнова Е.В. Указ. соч. С. 58.

⁴³ Колодина Е.А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // Известия Байкальского государственного университета. Т. 27. 2017. № 2. С. 168.

Что касается конкурсной модели избрания главы муниципалитета, то ее оценка является весьма неоднозначной. С точки зрения одних экспертов данная модель видится еще менее демократичной и легитимной по сравнению с моделью сити-менеджера, поскольку в конкурсной модели лицо, консолидирующее в своем статусе позиции главы муниципального образования и главы администрации (функции сити-менеджера), избирается представительным органом местного самоуправления по представлению конкурсной комиссии и имеет крайне опосредованное отношение к прямым выборам. С точки зрения других экспертов данная модель признается более эффективной с позиции муниципального управления (по сравнению с двумя другими). В условиях экономического кризиса, обусловленного падением цен на энергоресурсы и введением санкций, использование конкурсной модели приводит к консолидации управленческих структур, которая направлена на решение задач мобилизации ресурсов территорий для обеспечения их развития, преодоления кризисных тенденций в экономике и выполнения социальных обязательств перед населением⁴⁴.

Еще один дискуссионный вопрос в рамках проблематики муниципальных выборов касается оценки избирательных механизмов формирования депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления. Эта оценка также является неоднозначной. Согласно Закону о местном самоуправлении, наличие представительного органа в структуре органов МСУ является обязательным. И если до 2014 г. состав представительных органов муниципальных образований формировался путем избрания депутатов населением на муниципальных выборах, то в результате проведения «малой» муниципальной реформы резко расширилась практика отмены прямых выборов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов (с внутригородским делением) и их замены механизмом делегирования депутатов от советов муниципальных образований нижестоящего уровня. Так, уже на начало 2016 г. в 25 субъектах РФ был осуществлен полный переход на систему делегирования (относительно указанных типов МО), в 13 субъектах осуществлялась дифференциация по районам исходя из их специ-

⁴⁴ Меркулова К.Г. «Управленческая консолидация» в муниципалитетах в условиях современного этапа реформы местного самоуправления: содержание и последствия // Central Russian Journal of Social Sciences. 2017. Vol. 12. Iss. 3. С. 158.

фики, в 6 субъектах право окончательного выбора способа формирования представительного органа предоставлялось самому району, а в 37 субъектах РФ была повсеместно сохранена система прямых выборов. Однако в целом регионы чаще стремились сохранить процедуру голосования: из 1 787 представительных органов муниципальных районов в 81 субъекте РФ 1 080 формировались посредством прямых выборов, 707 — по системе делегирования. При этом предпочтение отдавалось мажоритарной системе.

Следует отметить, что до 2011 г. в муниципальных образованиях использовались преимущественно мажоритарная и смешанная избирательные системы. С 2011 г. законодательно было регламентировано применение пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов (с численностью 20 депутатов и более). Ряд исследователей негативно оценивают внедрение пропорциональной избирательной системы в практику муниципальных выборов, считая, что такие изменения влекут за собой сокращение механизмов влияния населения на систему управления муниципального образования, политизируют местное самоуправление⁴⁵, т. к. применение данного типа избирательной системы затрудняет или делает невозможным участие в выборах независимых кандидатов, способных эффективно отстаивать интересы населения муниципалитета, не связанных с теми или иными партийными предпочтениями. Другие исследователи, напротив, дают позитивную оценку практик использования пропорциональной избирательной системы при проведении муниципальных выборов, считая, что их распространение способствует усилению ответственности представительных органов местного самоуправления перед местными жителями, а также создает возможности привлечения граждан к осуществлению МСУ через дополнительные (партийно-политические) каналы⁴⁶.

Таким образом, несмотря на упразднение во многих случаях прямых выборных процедур в процессе избрания глав муниципальных образований, при формировании представительных органов местного самоуправления участие рядовых граждан признается обязатель-

⁴⁵ Трофимов Е.А. Указ. соч. С. 207.

⁴⁶ Хабаров И.А. Модели муниципального управления: тенденции развития в условиях реформирования и избирательных кампаний 2014–2016 гг. // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2016. № 1(16). С. 160–162.

ным, по крайней мере, в муниципалитетах поселенческого уровня, что демонстрирует наличие определенного потенциала развития института муниципальных выборов.

Что же касается способов рекрутирования на должность глав муниципалитетов, то представляется, что унифицированный подход к замещению должностной позиции главы муниципального образования для всех типов муниципалитетов невозможен, поэтому важным является сохранение принципа вариативности при определении модели избрания главы муниципалитета для различных типов муниципальных образований, который позволит формировать систему управления территориями и местными сообществами исходя из имеющейся ресурсной базы, ценностных ориентаций населения и потребностей территориального развития.

Практическое пособие по актуальным вопросам
местного самоуправления

Серия «Муниципальная библиотека»

Выпуск 10

Участие населения в управлении муниципалитетом

Ответственный редактор К.А. Иванова

Подписано в печать 30.01.2023.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Формат 60 × 90 1/16. Усл. печ. л. 4,75. Тираж 35 экз. Заказ 421.

Отпечатано в ООО «Издательство «Перспектив»»
121471, г. Москва, ул. Рябиновая, д. 51А, стр. 1.