

*На правах рукописи*



**Потапских Оксана Александровна**

**УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук

Тюмень - 2011

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
**Чеботарев Геннадий Николаевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**Бялкина Татьяна Михайловна**

кандидат юридических наук, доцент  
**Иванова Юлия Владимировна**

Ведущая организация: государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Московская государственная юридическая  
академия имени О.Е. Кутафина»

Защита состоится 26 марта 2011 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» февраля 2011 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, профессор



В.Д. Плесовских

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования.* За последнее десятилетие местное самоуправление в Российской Федерации претерпело существенные изменения. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами местного самоуправления в результате реализации ими властных полномочий по решению вопросов местного значения было принято огромное количество муниципальных правовых актов. Накопленный опыт правотворческой деятельности обозначил целый ряд проблем в этой сфере, выявил необходимость исследования как теоретических аспектов муниципального правотворчества (прежде всего связанных с определением оптимальной модели правотворчества в муниципальных образованиях, ролью и местом населения муниципальных образований в его осуществлении), так и конкретных вопросов прикладного характера, касающихся механизма правового регулирования и практики реализации различных форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления.

На современном этапе развития местного самоуправления все большее значение приобретает «принцип субсидиарности», подразумевающий регулирование отношений публичной властью лишь тогда, когда саморегулирование местного сообщества неэффективно, и необходимость принимать решения органами власти, находящимися как можно ближе к гражданам, поскольку они имеют реальные возможности для наиболее оптимального осуществления своих полномочий исходя из повседневных потребностей населения. Однако в действительности зачастую действия и решения органов местного самоуправления декларируются как «совершаемые и принимаемые во благо населения, соответствующие его интересам», но при этом по существу выражают собственно волю этих органов власти. Поэтому при существующей тенденции централизации публичной власти и «огосударствления» органов местного самоуправления увеличивается значимость всех форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и особенно - форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления (правотворческой

инициативы граждан, публичных слушаний, собраний, конференций и опросов граждан, обращений граждан в органы местного самоуправления и других). Между тем, в силу отсутствия должной правовой регламентации, указанные формы на практике применяются еще недостаточно эффективно. Соответственно, требуется разработка и нормативное закрепление действенных механизмов для их реализации. Вышеуказанное подтверждает, что необходимость изучения проблем участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления становится все актуальнее на современном этапе развития общества. Не изучены в полной мере такие важные для правовой науки категории, как субъекты, формы, предмет правотворческой инициативы граждан, публичных слушаний, круг взаимных прав и обязанностей вовлеченных в правотворческий процесс лиц, гарантии реализации форм. Сложившаяся ситуация обуславливает необходимость дополнительной научной проработки и совершенствования правового регулирования порядка участия населения в муниципальном правотворчестве, свидетельствует об актуальности выбранной автором темы диссертационного исследования.

Дальнейшее развитие муниципальной реформы, совершенствование правового регулирования местного самоуправления и практики его реализации возможно только на основе оптимальной модели правотворчества в муниципальных образованиях, поиска баланса правотворческих полномочий, их гармонизации на уровне муниципальной власти.

***Степень научной разработанности темы.*** Несмотря на актуальность рассматриваемых проблем, их научная разработка до последнего времени носила в своей основе фрагментарный характер и осуществлялась, как правило, в связи с исследованием общих проблем правотворчества и местного самоуправления.

Научную основу диссертационного исследования следует рассматривать с учетом комплексного характера проблемы. Многие поднимаемые в диссертации вопросы предполагают необходимость их анализа в единстве общетеоретических и отраслевых (конституционно-правовых, муниципально-правовых) подходов к уяснению сущности муниципального правотворчества и выявлению закономерностей его осуществления на основе использования научных достижений

теории государства и права, конституционного, муниципального права и иных отраслей правовой науки.

Среди ученых, чьи труды послужили теоретической основой для настоящего исследования, следует отметить таких, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Н.В. Витрук, В.Т. Кабышев, Д.А. Керимов, А.Е. Козлов, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, Л.А. Морозова, В.В. Невинский, В.А. Ржевский, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Л.С. Явич и др.

Весомый вклад в решение проблем местного самоуправления, муниципальной власти внесли такие ученые, как Г.В. Барабашев, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Е.В. Гриценко, Ю.А. Дмитриев, Н.А. Емельянов, М.А. Краснов, А.Н. Кокотов, А.Н. Костюков, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинников, Н.В. Постовой, Ю.М. Прусаков, В.В. Пылин, А.А. Сергеев, А.Я. Слива, Н.С. Тимофеев, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, Н.М. Чепурнова, Д.Ю. Шапсугов, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шугрина и др.

Большое значение имеют также научные работы, посвященные как общим проблемам правотворчества, так и более конкретным вопросам правотворческой деятельности, включая муниципальную (В.М. Баранов, И.Н. Барциц, Н.А. Боброва, Р.Ф. Васильев, Н.А. Власенко, Б.В. Дрейшев, Т.Д. Зражевская, В.Б. Исаков, В.Н. Карташов, Д.А. Ковачев, И.А. Котелевская, Б.М. Лазарев, А.В. Мицкевич, А. Нашиц, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окуньков, А.С. Пиголкин, И.С. Самощенко, В.М. Сырых, Т.Я. Хабриева).

По вопросам, связанным с отдельными аспектами муниципального правотворчества, в последние годы появились работы таких авторов, как Л.А. Андреева, Н.А. Антонова, Д.А. Баринов, А.С. Борисов, А.Е. Гавришев, Д.В. Иванов, О.В. Кудрякова, С.Н. Лопатина, Т.С. Масловская, О.В. Соловьева, С.И. Чащина, Б.Н. Яровой и др. Однако направленность большинства их работ в основном ограничена изучением организационно-процедурных форм осуществления муниципального правотворчества либо соответствующих актов.

Некоторые ученые предприняли также попытки исследовать отдельные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

(территориальное общественное самоуправление, правотворческую инициативу граждан, но в основном - публичные слушания) (И.В. Захаров, С.С. Зенин, В.В. Комарова, М.А. Очеретина, А.В. Роньжина, С.А. Помещикова, Н.А. Соловьева, З.Г. Тамазов и др.). Отдавая должное вкладу данных авторов в правовую науку, следует при этом отметить фактическое отсутствие среди современных муниципально-правовых исследований работ, посвященных комплексному и системному изучению форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления. Поэтому углубленное исследование теоретических и практических проблем участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления необходимо в настоящий момент не только в целях развития муниципально-правовой науки, но и в целях воплощения в жизнь идеи свободного и активного осуществления гражданами своих конституционных прав и свобод, в том числе права на местное самоуправление.

***Объект и предмет исследования.*** Объектом исследования являются общественные отношения в сфере нормативного закрепления и реализации форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления. В качестве предмета исследования выступают правовые нормы, устанавливающие систему и формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления.

***Цель и задачи исследования.*** Цель исследования заключается в том, чтобы, с учетом фундаментальных положений конституционно-правовой и муниципально-правовой науки, определить роль, место и значение участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления, выработать практические рекомендации по совершенствованию и дальнейшему развитию местного самоуправления.

Указанная цель конкретизируются в решении следующих задач:

- 1) уяснить сущность правотворчества органов местного самоуправления;
- 2) определить роль участия населения муниципального образования в муниципальном правотворчестве в целом и в правотворчестве органов местного самоуправления в частности;

3) раскрыть сущность и отличительные черты основных форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления - «правотворческой инициативы граждан» и «публичных слушаний», совмещенных с общественной экспертизой;

4) охарактеризовать дополнительные формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления – «собрания и конференции (собрания делегатов) граждан», «опросы граждан», «обращения граждан в органы местного самоуправления»;

5) проанализировать законодательное регулирование участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления и имеющиеся в нем пробелы;

6) обобщить практику муниципального правового регулирования участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления, а также практику реализации различных его форм, обозначить имеющиеся в данной области проблемы, предложить варианты их решения, разработать проекты муниципальных нормативно-правовых актов об основных формах участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления.

*Методологической основой исследования* является система приемов и способов научного познания.

Основополагающий диалектический метод позволил рассмотреть участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления с учетом единства и противоположности его форм, перехода их количества в новое качество, а формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления - как процессуально-изменчивые, развивающиеся структуры.

Широко использовались следующие общие методы познания:

1) теоретические, логические - гипотетико-дедуктивный и метод восхождения от абстрактного к конкретному, анализ (при разложении предмета исследования на составные части, необходимом для формирования детальной и объективной картины о раскрываемых явлениях); синтез (при установлении связи и сведении в единое целое форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления); обобщение (при формировании выводов); идеализация (при создании схем и моделей); индукция; дедукция; аналогия; метод альтернатив;

2) эмпирические - описание (при изложении положений о различных формах участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления путем перечисления и раскрытия их основных признаков), сравнение (например, муниципальных правовых актов, регулирующих те или иные формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления в различных муниципальных образованиях); моделирование; системный подход (например, при анализе участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления как системы взаимосвязанных и взаимодополняемых форм такого участия).

Дополнительно применялся один из методов социально-гуманитарного познания - прагматизм (при подготовке рекомендаций по совершенствованию муниципально-правового регулирования различных форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления исходя из их практической пользы).

На дисциплинарном уровне были использованы историко-правовой, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

*Нормативной базой исследования* стали нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также в большом объеме муниципальные правовые акты различных муниципальных образований Российской Федерации, регулирующие вопросы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления.

*Теоретическая и практическая значимость исследования* состоит в возможности применения его результатов в процессе преподавания муниципального права в высших учебных заведениях, а также в деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по совершенствованию федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении и при осуществлении правотворческой деятельности в муниципальных образованиях. Практическая значимость состоит также в возможности усовершенствования нормативной регламентации участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления путем применения предложенных автором нововведений, что оптимизирует правоприменительную

практику реализации его форм. Проведенное исследование правового регулирования форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления выявило причины затруднений с реализацией прав населения, позволило обнаружить пробелы в нормативном регулировании, препятствующие эффективному применению указанных форм. Помимо этого, результаты исследования легли в основу практических рекомендаций по применению форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления.

*Научная новизна исследования* предопределена выбором предмета и методологии исследования. Впервые различные институты (формы) непосредственной демократии, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления рассматриваются в правотворческом аспекте как единая сложносоставная система участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления, прогнозируется их последующее формирование и развитие, определяется сущность и специфика каждой из форм, выделяются и детально рассматриваются их стадии, а также система взаимосвязанных прав и обязанностей вовлеченных в правотворческий процесс лиц. Помимо этого, научной новизне диссертации способствовало применение широкого спектра новейших нормативных и доктринальных источников, изучение и обобщение практики нормативного закрепления участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления. Автором проведено эмпирическое исследование в форме опроса населения для выявления мнения по поводу его участия в правотворчестве органов местного самоуправления, результаты которого тщательно проанализированы и приводятся в работе, самостоятельно разработаны проекты муниципальных правовых актов о правотворческой инициативе граждан и публичных слушаниях.

Таким образом, научная новизна диссертационной работы проявляется как в самом подходе к анализу проблем в рамках одного из первых специальных исследований по выбранной тематике, так и в предлагаемых решениях ряда конкретных вопросов в рамках поставленной цели и обозначенных задач, что находит выражение в следующих *основных положениях, разработанных автором и выносимых на защиту*:

1. Подавляющее большинство муниципальных правовых актов принимаются в муниципальных образованиях органами местного самоуправления. Будучи представителями населения и в этом смысле «вторичными субъектами» муниципального правотворчества, органы местного самоуправления в процессе создания муниципальных правовых актов должны соотносить свою волю с волей населения муниципального образования (местного сообщества) и принимать муниципальные правовые акты в соответствии с последней. Данное соотношение целесообразно осуществлять не абстрактно, а путем выявления мнения населения, которое в последующем будет учтено при принятии решений.

2. Осуществление местного самоуправления в пределах относительно небольшой территории муниципального образования и, главное, предмет регулирования - вопросы местного значения, то есть вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, обуславливают потребность усиления общественных начал в муниципальном правотворчестве. При этом необходимо обеспечить именно разностороннее участие непосредственно населения в правотворчестве органов местного самоуправления, поскольку посредством него происходит верификация муниципальных правовых актов органов местного самоуправления на соответствие воле населения муниципального образования.

3. Участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления может осуществляться в рамках системы взаимозависимых и взаимодополняемых форм такого участия, в которую входят: основные формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления – правотворческая инициатива граждан и публичные слушания, совмещенные с общественной экспертизой; дополнительные формы – собрания и конференции (собрания делегатов) граждан, опросы граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие; специальные формы – например, принятие решений на местном референдуме (сходе граждан), реализация которых требует от органа местного самоуправления принятия муниципального правового акта.

4. Право граждан на правотворческую инициативу имеет сложный состав и включает в себя право внесения проекта муниципального правового акта на рассмотрение в орган местного самоуправления, право требования его

рассмотрения и вынесения определенного решения по нему. Механизм реализации права правотворческой инициативы граждан необходимо рассматривать через систему правоотношений между гражданами, реализующими свое право, и органом местного самоуправления, у которого возникает комплекс обязанностей, включающий в себя обязанность принять, рассмотреть проект муниципального правового акта и вынести определенное решение по нему.

5. Процесс организации и проведения публичных слушаний состоит из стадий, каждая из которых предполагает наличие комплекса взаимных прав и обязанностей жителей муниципального образования и органов местного самоуправления. Гарантией представления населению муниципального образования объективной информации в отношении обсуждаемого проекта муниципального правового акта должно стать обязательное направление организатором публичных слушаний проекта муниципального правового акта на общественную экспертизу. Помимо этого для реализации публичных слушаний необходимо обеспечение выбора оптимального времени и места их проведения, высокого уровня информатизации их организации и проведения, применения новейших информационных и коммуникационных технологий.

6. Обязательным условием эффективного участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления выступает применение принципа многообразия используемых форм. Реализуется данный принцип через использование в правотворчестве органов местного самоуправления таких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, имеющих широкую целевую направленность, как собрания и конференции (собрания делегатов) граждан, опросы граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие.

7. Обосновывается необходимость внесения ряда изменений в статью 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», посвященную публичным слушаниям. Предлагаемые изменения отражены на стр. 68-70 диссертационного исследования и касаются, в частности, расширения перечней субъектов инициирования проведения публичных слушаний и проектов муниципальных правовых актов, вынесение которых на публичные слушания

является обязательным, а также устранения некоторых имеющихся в законодательстве противоречий.

8. Конкретный механизм реализации форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления, согласно федеральному законодательству, должен определяться уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Между тем, на практике уставное регулирование фактически отсутствует, поскольку подавляющее большинство уставов ограничивается отсылочной нормой о регулировании той или иной формы специальным муниципальным правовым актом, либо исключительно дублирует федеральные нормы. Полагаем целесообразным создание двухуровневой системы муниципального правового регулирования форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления, а именно: уставное закрепление основных положений и принятие отдельных муниципальных правовых актов, детально регламентирующих порядок реализации конкретных форм.

9. Регламентация форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления специальными муниципальными правовыми актами имеет заметную тенденцию к усложнению механизмов реализации прав жителей муниципальных образований на данное участие. Между тем, она наоборот должна быть направлена на их упрощение, конкретизацию круга обязанностей органов местного самоуправления и детализацию гарантий прав населения на каждом этапе. Практические рекомендации автора изложены на стр. 101, 104-107, 115, 119-121, 124, 128, 129 диссертации. В отношении реализации правотворческой инициативы граждан они касаются, в частности, упрощения создания инициативной группы граждан и порядка внесения проекта муниципального правового акта на рассмотрение в орган местного самоуправления. В отношении публичных слушаний – упрощения процедуры инициирования населением, установления четкого регламента проведения, обязательности общественной экспертизы выносимых на публичные слушания проектов муниципальных правовых актов и выступления экспертов, а также голосования участников по

итоговому документу, дополнительных мер по информатизации публичных слушаний.

***Апробация результатов исследования.*** Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет», где проходило обсуждение результатов исследования и рецензирование работы. Теоретические положения, изложенные в диссертационном исследовании, докладывались на Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы государства и гражданского общества на современном этапе», посвященной 450-летию добровольного вхождения Башкирии в состав России, организованной Башкирским государственным университетом 10-11 апреля 2007 года; Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы реализации права в изменяющейся России», состоявшейся в апреле 2007 года в Институте государства и права Тюменского государственного университета; Всероссийской научно-практической конференции «Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы», проведенной Тюменским государственным университетом 21-22 октября 2008 года; Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы нормотворчества», посвященной 10-летию Института законотворчества Саратовской государственной академии права, которая состоялась 6 октября 2009 года. Результаты работы также содержатся в шести опубликованных авторских научных статьях, в том числе в статье в журнале «Вестник Тюменского государственного университета», включенном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации в перечень ведущих рецензируемых научных журналов, в которых публикуются основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук. Помимо этого, материалы диссертационного исследования использовались в учебном процессе в Тюменском государственном университете при проведении лекционных и семинарских занятий по курсу «Муниципальное право Российской Федерации». Кроме того, результаты исследования использовались при разработке проекта закона Ханты –

Мансийского автономного округа – Югры «О публичном обсуждении проектов общественно значимых решений исполнительных органов государственной власти Ханты – Мансийского автономного округа – Югры».

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, двух приложений, представляющих собой проекты муниципальных правовых актов о правотворческой инициативе граждан и публичных слушаниях, и библиографического списка.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, обозначаются его методологическая основа и нормативная база, характеризуется теоретическая и практическая значимость исследования, его научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

**Глава 1 «Теоретико-правовые и законодательные основы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления»** состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе «Идеальная модель» правотворчества в муниципальных образованиях** раскрывается сущность муниципального правотворчества в целом и правотворчества органов местного самоуправления в частности, а также определяется роль населения муниципального образования в нем. Муниципальное правотворчество является особой формой реализации местного самоуправления и поэтому его природу невозможно раскрыть, не определившись в природе самого местного самоуправления. Автор полагает, что убедительных доводов в пользу абсолютизации общественного начала или выделения его в качестве равнозначного наряду с государственным в природе местного самоуправления нет. Между тем, отличие местного самоуправления от государственной власти видится в принципиально разных степени

распространения и необходимом количестве и качестве форм выражения указанных общественных начал, с явным преобладанием их в местном самоуправлении, которое обусловлено его относительно небольшой локализацией, ограниченной пределами муниципального образования, и, главное, предметом регулирования - вопросами местного значения, то есть вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых может и должно осуществляться при активном и широком участии населения. Данные особенности находят свое непосредственное отражение и в муниципальном правотворчестве. Таким образом, отведение населению роли активного субъекта правотворческого процесса в муниципальном образовании и необходимость реальной реализации этой роли в жизни predeterminedены природой местного самоуправления.

Правотворческая деятельность населения, то есть деятельность, в которой население выступает непосредственным правотворческим субъектом, осуществляется в таких организационно-правовых формах, как местный референдум и сход граждан. Несмотря на явные преимущества осуществления правотворчества непосредственно населением, необходимо признать, что существуют объективные обстоятельства, затрудняющие осуществление населением эффективной правотворческой деятельности: его недостаточная компетентность, низкий уровень профессионализма, естественная занятость и непрерывность правотворческого процесса. Поэтому она представляет собой идеал, к которому следует стремиться.

Соответственно основным видом муниципального правотворчества является правотворческая деятельность органов местного самоуправления. Подавляющее большинство принимаемых в муниципальном образовании муниципальных правовых актов – это муниципальные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления по вопросам местного значения или вопросам реализации отдельных государственных полномочий, документально закрепленные решения (публично-властные предписания), устанавливающие, изменяющие или отменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, пользующиеся признанием и защитой со стороны государства. В процессе

создания муниципальных правовых актов органам местного самоуправления необходимо соотносить свою волю с волей населения муниципального образования (местного сообщества) и принимать муниципальные правовые акты в соответствии с последней.

Сущностные характеристики правотворчества органов местного самоуправления невозможно уяснить без признания того факта, что оно, в идеале, должно являться средством выявления, закрепления и воплощения воли населения муниципального образования. Слабая сторона правотворческой деятельности органов местного самоуправления проявляется в том, что данные органы, как и государственные, склонны выражать свою волю и выдавать ее за волю населения.

С учетом вышеизложенного, с точки зрения автора, идеальная модель правотворчества в муниципальных образованиях - это правотворческая деятельность органов местного самоуправления, усовершенствованная путем развития и распространения различных форм непосредственного участия населения в ее осуществлении.

Во *втором параграфе «Теоретико-правовые основы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления»* рассматриваются основные, дополнительные и специальные формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления, реализующиеся на различных стадиях правотворческого процесса и образующие единую систему участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления.

Правотворческая инициатива граждан – это основная форма участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления. Право граждан на правотворческую инициативу имеет сложный состав и включает в себя право внесения проекта муниципального правового акта на рассмотрение в орган местного самоуправления, право требования его рассмотрения и вынесения определенного решения по нему. Реализуют граждане свое право на правотворческую инициативу посредством инициативной группы жителей муниципального образования регламентированной численности, обладающих избирательным правом. Правотворческая инициатива должна быть «облачена» в проект муниципального правового акта, соответствующий общим принципам правотворческой инициативы: законность, свобода, полнота, своевременность

инициатив, выбор адекватной формы муниципального правового акта, оптимального правотворческого органа, средств и методов правового регулирования общественных отношений, соблюдение правил юридической техники. Верификация внесенного в порядке правотворческой инициативы граждан проекта муниципального правового акта на соответствие данным принципам должна осуществляться не при его внесении в орган местного самоуправления, а в процессе его подробного рассмотрения, то есть не должна являться препятствием для реализации права граждан на правотворческую инициативу в целом и права граждан на внесение проекта муниципального правового акта на рассмотрение в орган местного самоуправления, в частности. Механизм реализации права правотворческой инициативы граждан рассматривается через систему правоотношений между жителями муниципального образования, реализующими свое право, и органом местного самоуправления, у которого возникает комплекс обязанностей, включающий в себя обязанность принять, рассмотреть проект муниципального правового акта и вынести определенное решение по нему.

Публичные слушания – это основная форма участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления, заключающаяся в совместном публичном обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения органами местного самоуправления и жителями муниципального образования. Результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер. Однако данная форма обеспечивает непосредственное участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления, имеет целевую направленность на выявление и учет мнения населения по поводу принимаемых ими муниципальных правовых актов. Субъектный состав публичных слушаний должен быть максимально широк. Предметом публичных слушаний являются проекты муниципальных правовых актов, подготовленные в установленном порядке органами местного самоуправления. В обязательном порядке должны выставляться на публичные слушания проекты наиболее общественно-значимых муниципальных правовых актов, а также любые другие проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, если необходимость в их обсуждении в форме публичных слушаний видит население

муниципального образования (что выражается в инициировании населением публичных слушаний). Процесс организации и проведения публичных слушаний состоит из стадий, каждая из которых предполагает наличие комплекса взаимных прав и обязанностей жителей муниципального образования и органов местного самоуправления. Гарантией представления населению муниципального образования объективной картины в отношении обсуждаемого проекта муниципального правового акта должно стать обязательное направление организатором публичных слушаний проекта муниципального правового акта на общественную экспертизу. Помимо этого существенное значение для реализации публичных слушаний имеют вопросы их информационного обеспечения и применения новейших информационных технологий, которые также рассматриваются в этом параграфе.

Участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления должно строиться на принципе многообразия используемых форм. В связи с этим большое значение для муниципального правотворчества приобретают дополнительные формы - собрания и конференции (собрания делегатов) граждан, опросы граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие, - и специальные формы - например, принятие решений на местном референдуме (сходе граждан), реализация которых требует от органа или должностного лица местного самоуправления принятия муниципального правового акта. Дополнительные формы являются формами более широкой целевой направленности – участия населения в местном самоуправлении в целом, но используются в том числе и для участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления. Специальные формы подразумевают механизмы, обеспечивающие участие населения муниципального образования в процессе разработки и принятия муниципальных правовых актов по тому или иному определенному кругу вопросов местного значения. Все они занимают достойное место в системе участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления.

*В третьем параграфе «Законодательное регулирование участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления» с использованием историко-правового и сравнительно-правового методов*

рассматриваются федеральные нормативно-правовые акты, регламентирующие участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления. Основная роль в правовом регулировании при этом отводится Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который существенно изменил ситуацию в данной сфере. В главе 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» указанного закона находят свое закрепление основные положения о многочисленных формах непосредственного участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления, перечень которых является открытым. Между тем, автор полагает, что существует необходимость внесения некоторых изменений в выше обозначенный закон. Так, в число субъектов инициирования проведения публичных слушаний автор рекомендует включить главу местной администрации, поскольку данный важный субъект выпадает из перечня инициаторов публичных слушаний, если не является главой муниципального образования. Видится целесообразным придание обязательного характера проведению публичных слушаний по инициативе населения при единственном ограничивающем условии – соблюдении порядка инициирования публичных слушаний. Также, по мнению автора, необходимо устранить имеющееся противоречие в части регламентации предмета публичных слушаний – это должны быть проекты муниципальных правовых актов. В настоящее время в перечне проектов, проведение публичных слушаний по которым обязательно, имеются некоторые вопросы местного значения, без указания на необходимость их оформления проектами муниципальных правовых актов, выносимыми на обсуждение.

**Глава 2 «Муниципальное правовое регулирование участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления»** состоит из четырех параграфов.

В *первом параграфе «Общая характеристика муниципальных правовых актов, регулирующих участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления»* автор, проведя анализ уставов большого количества муниципальных образований, приходит к выводу, что на местном уровне

необходима двухуровневая система регулирования участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления - уставами, закрепляющими основные положения, и отдельными муниципальными правовыми актами, детально регламентирующими порядок реализации конкретных форм. Но на практике уставное регулирование фактически отсутствует, поскольку подавляющее большинство уставов ограничивается отсылочной нормой о регулировании той или иной формы специальным муниципальным правовым актом, как показал анализ часто отсутствующим, либо исключительно дублирует федеральные нормы. Данный способ обедняет правовое регулирование участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления на местном уровне. По мнению автора, основные положения и гарантии реализации существующих форм, не установленные на федеральном уровне, должны найти место в уставах муниципальных образований.

Во *втором параграфе «Муниципальное правовое регулирование правотворческой инициативы граждан»* исследуются специальные муниципальные нормативно-правовые акты, принятые представительными органами различных муниципальных образований по вопросам реализации правотворческой инициативы граждан.

Данные акты представляют собой содержательные, хорошо структурированные документы, в которых последовательно, поэтапно находят закрепление основные положения и стадии правотворческой инициативы граждан. Первые главы, разделы положений о правотворческой инициативе граждан дают представление о том, что в конкретных муниципальных образованиях понимается под правотворческой инициативой граждан, проекты каких муниципальных правовых актов и в какие органы местного самоуправления вносятся в порядке реализации правотворческой инициативы. Далее регламентируется процесс реализации гражданами права правотворческой инициативы, который можно разделить на две основные стадии – стадию внесения проекта муниципального правового акта на рассмотрение в орган местного самоуправления и стадию непосредственного рассмотрения проекта муниципального правового акта, которые в свою очередь делятся на подстадии. Также предусматриваются те или иные гарантии реализации правотворческой инициативы граждан, которые можно

условно разделить на две группы: информационные и судебные. Таким образом, органы местного самоуправления воспользовались своим правом определять порядок осуществления правотворческой инициативы граждан в полной мере, при этом данный порядок существенно различается в муниципальных образованиях. Это означает, что в каждом муниципальном образовании были учтены свои потребности, а также особенности взаимоотношений властных органов и населения.

Между тем, автор приходит к выводу, что большинство органов местного самоуправления пошло по пути не только детализации осуществления гражданами права правотворческой инициативы, но и усложнения реализации данного права. Из двух обозначенных выше стадий детальной регламентации подвергается первая. Соответствующие разделы положений о правотворческой инициативе граждан содержат множество требований, условий, обязанностей, выполнение которых необходимо, чтобы проект муниципального правового акта был принят на рассмотрение. Чего нельзя сказать о стадии рассмотрения проекта муниципального правового акта, которая, прежде всего, должна предусматривать конкретные обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления и гарантии их исполнения должным образом. В параграфе сформулирован ряд авторских рекомендаций, направленных на упрощение внесения проекта муниципального правового акта и подробную регламентацию его непосредственного рассмотрения в части обязанностей органа местного самоуправления и прав представителей инициативной группы, а также механизма их взаимодействия. Например, автором предлагается устанавливать создание инициативной группы путем внесения подписей в подписные листы (список), при этом признавать инициативную группу созданной с момента оформления подписных листов в необходимом количестве (списка), либо определить сбор подписей как право, но не обязанность инициативной группы, при этом признавать инициативную группу созданной с момента оформления решения (протокола) о создании.

В *третьем параграфе «Муниципальное правовое регулирование публичных слушаний»* дается характеристика специальных муниципальных нормативно-правовых актов, принятых представительными органами различных

муниципальных образований по вопросам организации и проведения публичных слушаний.

Порядок организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях регламентируется отдельными муниципальными правовыми актами. В силу существования перечня проектов муниципальных правовых актов, проведение публичных слушаний по которым обязательно, данная форма участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления реально действует и подвергается активному правовому регулированию на местном уровне. Большинство положений о публичных слушаниях было принято в 2005-2006 годах и затем существенно изменено, доработано или принято в новой редакции, поскольку этого требовала практика. Вместе с тем, необходимость дальнейшего совершенствования и доработки положений о публичных слушаниях осталась.

Автором представлены рекомендации, способствующие ликвидации многочисленных пробелов правового регулирования и воплощению в жизнь реальных правовых механизмов, посредством которых к публичному обсуждению была бы привлечена существенная часть населения, представителям общественности были бы представлены различные и обоснованные точки зрения по обсуждаемым вопросам, а подведение результатов публичного обсуждения было бы более объективным. В частности, автором предлагается: упростить процедуру инициирования публичных слушаний населением до направления в правотворческий орган муниципального образования мотивированного обращения (ходатайства) инициативной группой жителей; детально прописать обязанности органов местного самоуправления по организации и проведению публичных слушаний; конкретизировать регламент проведения публичных слушаний, подведения итогов и их учета органами местного самоуправления при принятии решений; предусмотреть в обязательном порядке проведение общественной экспертизы в отношении выносимых на публичные слушания проектов муниципальных правовых актов и выступление экспертов; осуществлять аудио(видео)запись публичных слушаний; информировать населения о публичных слушаниях не только через печатные средства массовой информации, но и по телевидению, Интернету (на официальных сайтах органов местного

самоуправления); предусмотреть возможность проведения публичных слушаний посредством современных средств связи.

Необходимость уделить большое внимание выбору оптимальных форм, времени и места проведения публичных слушаний, их информатизации и применению новейших информационных технологий была выявлена автором в ходе проведенного опроса общественного мнения. Так, в период с 1 по 31 марта 2010 года было опрошено 1 500 человек в возрасте от 18 до 55 лет в четырех административных районах города Тюмени. Подавляющее большинство респондентов ответило, что их интересует правотворческая деятельность органов местного самоуправления, они хотели бы принимать активное участие в данной деятельности при наличии удобных форм, времени и месте для такого участия, но практически не знакомы с публичными слушаниями, не принимали в них участия. Самыми предпочтительными средствами массовой информации для информирования о публичных слушаниях оказались телевидение и Интернет, существенный процент респондентов высказался за проведение Интернет-слушаний.

В *четвертом параграфе «Муниципальное правовое регулирование дополнительных форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления»* автором анализируются специальные муниципальные правовые акты о собраниях и конференциях (собраниях делегатов) граждан, опросах граждан, которые, являясь самостоятельными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления, направлены на обсуждение населением вопросов местного значения, выявление мнения населения и его учет при принятии решений органами местного самоуправления и, безусловно, могут использоваться в правотворческом процессе. Данные формы, как и другие, имеют свой предмет регулирования, взаимосвязанный круг прав и обязанностей субъектов на различных стадиях. В силу их более упрощенного порядка инициирования и проведения указанные дополнительные формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления являются более доступными для населения муниципальных образований, нежели правотворческая инициатива граждан или публичные слушания. Между тем, по аналогии с основными формами, автором разработаны предложения по их совершенствованию. Так, в

муниципальных образованиях нуждается в упрощении процедура инициирования проведения собраний и конференций граждан. Помимо этого, по мнению автора, недопустим отказ в назначении собрания или конференции граждан по причине незначительности (маловажности) вопроса либо наличия другого способа его решения. Важной гарантией участия населения муниципальных образований в опросах является выбор удобного для населения времени и места проведения опроса, а также заблаговременное информирование населения о проведении опроса посредством различных средств массовой информации.

В *Заключении* подведены основные итоги и обобщены важнейшие выводы исследования.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ НАШЛИ ОТРАЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА**

*Статьи в журналах, включенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации в перечень ведущих рецензируемых научных журналов, выпускаемых в Российской Федерации, в которых публикуются основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук:*

1. Потапских О.А. Теоретико-правовые основы правотворческой инициативы населения как формы участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления / О.А. Потапских // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. (0,6 п.л.)

*Статьи в иных изданиях:*

2. Васякина О.А. Публичные слушания как форма участия населения в правотворчестве органов и должностных лиц местного самоуправления / О.А. Васякина // Актуальные вопросы государства и гражданского общества на современном этапе: Материалы Международной научно-практической конференции. 10-11 апреля 2007 г. Часть 9. Уфа: РИЦ БашГУ, 2007. (0,6 п.л.)

3. Васякина О.А. Публичные слушания – форма участия населения в осуществлении местного самоуправления: роль, сущность и механизмы реализации / О.А. Васякина // Проблемы реализации права в изменяющейся России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 3. В 2 ч. Ч. 2. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007. (0,6 п.л.)

4. Потапских О.А. Вопросы совершенствования нормотворческой деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в социально-трудовой и предпринимательских сферах / О.А. Потапских // Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 21-22 октября 2008 г. / Под ред. доктора юрид. наук, профессора М.С. Матейковича. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет, 2008. (0,3 п.л.)

5. Потапских О.А. Участие населения в правотворчестве органов и должностных лиц местного самоуправления / О.А. Потапских // Реализация права в современной России: проблемы теории и практики: Сборник научных статей аспирантов, соискателей и магистрантов Института государства и права Тюменского государственного университета / Сост. О.Ю. Винниченко. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2008. (0,6 п.л.)

6. Потапских О.А. Нормотворчество органов местного самоуправления: актуальные вопросы теории и практики / О.А. Потапских // Актуальные проблемы нормотворчества: сб. ст. (по матер. Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 10-летию Института законодательства ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», Саратов, 6 октября 2009 г.) / [редкол.: А.С. Ландо (отв. ред.) и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. (0,3 п.л.)

**Потапских Оксана Александровна**

**УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук

Подписано в печать 15.02.2011г.

Формат 60x84/16. Печать ризо.

Бумага Ballet. Усл.печ.л. 1,44.

Отпечатано ООО «Вектор Бук».  
625004, г. Тюмень, ул. Володарского, 45.  
Тел. (3452) 46-54-04, 46-90-03