

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

## ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** В статье подробно рассмотрены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местный референдум, прямое избирательное право, отзыв депутата, сход граждан.

GAMALEY Artem Alexandrovich,  
Candidate of Law Sciences, associate professor

## FORMS OF DIRECT IMPLEMENTATION BY THE POPULATION LOCAL GOVERNMENT

**Summary.** In article forms of direct implementation by the population of local government explicitly are considered.

**Keywords:** local government, local referendum, direct suffrage, response of the deputy, unwinding of citizens.

К формам непосредственного осуществления местного самоуправления Закон 2003 г. относит: местный референдум (ст. 22); муниципальные выборы (ст. 23); голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24); сход граждан (ст. 25); правотворческую инициативу граждан (ст. 26); территориальное общественное самоуправление (ст. 27); публичные слушания (ст. 28); собрание граждан (ст. 29); конференцию граждан (ст. 30); опрос граждан (ст. 31); обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32); другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (ст. 33).

Рассмотрим данные формы более подробно.

Местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. Местный референдум может проводиться на всей тер-

ритории муниципального образования. Решение о назначении местного референдума принимает представительный орган муниципального образования по инициативе:

1) граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в местном референдуме;

2) избирательных объединений, иных общественных объединений, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

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

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации [7, с. 538–549].

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

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. В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума [6, с. 58–64].

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, чье место жительства расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). 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. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования. Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти [9, с. 124; 4].

*Муниципальные выборы* проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования, а в случаях, установленных федеральным законом, – избирательной комиссией муниципального образования или судом. Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов определяются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с этим положением уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципаль-

ном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Под избирательной системой понимаются условия признания кандидата (кандидатов) избранными, списков кандидатов допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов [8, с. 1–18].

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

*Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления* проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом о местном самоуправлении.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечивать отзываемому возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В случаях, предусмотренных названным Федеральным законом, в целях получения согласия населения на изменение границ муниципального образования и преобразование муниципального образования проводится голосование.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, пре-

образования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 12, ч. 3, 5 и 7 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Голосование по этим вопросам назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных названным Федеральным законом. При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования и преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение и преобразование проголосовали более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

*Сход граждан.* В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более ста человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отне-

сенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным. На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода. Решения, принятые на сходе, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

*Правотворческая инициатива граждан.* С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляется в соответствии с названным федеральным законом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению

органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта, должно быть официально, в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

*Под территориальным общественным самоуправлением* понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. 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.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 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 половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

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

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

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

3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

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

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

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 содержанию жилищного фонда, 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.

Обязательным документом для данной формы местного самоуправления является устав. В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

1) территория, на которой оно осуществляется;

2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

4) порядок принятия решений;

5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

В целом 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 [3].

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.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования – главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов

капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

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, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться *собрания граждан*.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуп-

правления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления [2].

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию) [1].

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться *конференцией граждан (собранием делегатов)*.

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

*Опрос граждан.* 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.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения [5, с. 48–54].

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется за счет средств:

1) местного бюджета – при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;

2) бюджета субъекта Российской Федерации – при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

*Обращения граждан в органы местного самоуправления.* Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца. Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуп-

правления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации устанавливается административная ответственность.

В соответствии со ст. 33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наряду с предусмотренными данным Законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления *в иных формах*, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности, добровольности. Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления.

#### Список литературы:

- [1] Грудцына Л.Ю. Содержание и классификация институтов гражданского общества в России // Образование и право. 2014. № 1(53)–2(54).
- [2] Иванова С.А. Инновационные процессы в современном российском образовании // Образование и право. 2013. № 5(45)–6(46).
- [3] Иванова С.А. Принцип справедливости в обязательственном праве // Образование и право. 2013. № 3(43)–4(44).
- [4] Калинин А.Ю. Местный референдум как форма непосредственного осуществления местного самоуправления. Рязань, 2004.
- [5] Коровяковский Д.Г. Российский и зарубежный опыт в области защиты персональных данных // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 5.

[6] Королев С.В., Коровяковский Д.Г. Научно-образовательная система стратегического планирования для целей управления демографическими процессами в России как фактор национальной безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 14.

[7] Шагиев Б.В., Шагиева Р.В. Правоохранительная деятельность: проблемы теоретического обоснования // Административное и муниципальное право. 2014. № 6.

[8] Шагиева Р.В. Процессуальное право в системе российского права // Административное право и практика администрирования. 2014. № 2.

[9] Шумянкova Н.В. Муниципальное управление. М., 2004.

#### Spisok literatury:

- [1] Grudtsyna L.Yu. Soderzhanie i klasifikatsiya institutov grazhdanskogo obschestva v Rossii // Obrazovanie i pravo. 2014. № 1(53)–2(54).
- [2] Ivanova S.A. Innovatsionnye protsessy v sovremennom rossiyskom obrazovanii // Obrazovanie i pravo. 2013. № 5(45)–6(46).
- [3] Ivanova S.A. Printsip spravedlivosti v obyazatel'stvennom prave // Obrazovanie i pravo. 2013. № 3(43)–4(44).
- [4] Kalinin A.Yu. Mestnyj referendum kak forma neposredstvennogo osuschestvleniya mestnogo samoupravleniya. Ryazan', 2004.
- [5] Korumyakovskiy D.G. Rossiyskiy i zarubezhnyj opyt v oblasti zaschity personal'nyh dannyh // Natsional'nye interesy: prioritety i bezopasnost'. 2009. № 5. S. 48–54.
- [6] Korolev S.V., Korumyakovskiy D.G. Nauchno-obrazovatel'naya sistema strategicheskogo planirovaniya dlya tseley upravleniya demograficheskimi protsessami v Rossii kak faktor natsional'noy bezopasnosti // Natsional'nye interesy: prioritety i bezopasnost'. 2014. № 14. S. 58–64.
- [7] Shagiev B.V., Shagieva R.V. Pravoohranitel'naya deyatel'nost': problemy teoreticheskogo obosnovaniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2014. № 6. S. 538–549.
- [8] Shagieva R.V. Protsessual'noe pravo v sisteme rossiyskogo prava // Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. 2014. № 2. S. 1–18.
- [9] Shumyankova N.V. Munitsipal'noe upravlenie. M., 2004. S. 124.