

Тема 6.

**ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

План

- 6.1. Муниципальная демократия как форма реализации публичной власти и прав местного населения
- 6.2. Местный референдум
- 6.3. Муниципальные выборы
- 6.4. Отзыв депутата и должностного лица
- 6.5. Собрания (сходы), конференции жителей
- 6.6. Народная правотворческая инициатива, самоуправление и публичные слушания
- 6.7. Обращения граждан и иные формы осуществления местного самоуправления

6.1. Муниципальная демократия как форма реализации публичной власти и прав местного населения

В современных условиях глобального кризиса классических институтов демократии как формы осуществления государственной власти все большую актуальность приобретает проблема поиска новых, эффективных форм участия населения в решении вопросов государственной и общественной жизни. В этом же русле следует оценивать перспективы *превращения местного самоуправления в действенную систему местной (муниципальной) демократии.*

На чем основаны такие оценки? Не ставя задачу подробного освещения этой проблемы — тем более, что с ней связано, содержание и реализация всех институтов муниципального права — обратим внимание на главное. Прежде всего, *вопросы местного самоуправления, ориентированные на решение повседневных проблем населения по месту жительства, меньше всего подвержены политическим и партийным пристрастиям, идеологическим искажениям.* В конечном счете участие граждан в решении именно этих вопросов является критерием эффективности и целесообразности складывающихся форм осуществления власти на местах, равно как и показателем самой по себе состоятельности идей демократии и практики местного самоуправления. На данном уровне, в пределах конкретного города или района, села или поселка, люди получают возможность реального участия в решении вопросов хозяйственно-экономической, политической жизни, здесь они могут безошибочно оценить по деловым качествам своих руководителей, избранников в представительные органы, здесь не удержатся, говоря словами А. И. Солженицына, «ложные репутации, не поможет обманное красноречие или партийные рекомендации».

Кроме того, *на уровне местного самоуправления ярко и одновременно наиболее зримо, результативно обнаруживаются личностные моменты развития демократических процессов, здесь проявляется «очеловеченный» образ социально-экономических и политических реформ.* Именно местное самоуправление, обе специализирующее развитие «демократии малых пространств», способно создать в конечном счете *органическое сочетание власти и свободы, внешнего управления (реализуемого в том числе посредством исполнительной вертикали власти) и внутренней само-*

организации населения. Тем самым становится возможным преодолеть традиционные, во многом авторитарные по своей сути представления о демократии как исключительно государственной форме организации власти, которая якобы является единственным источником и главным гарантом прав личности.

Вместе с тем демократический потенциал местного самоуправления не может проявляться автоматически, в связи с самим по себе фактом признания местного самоуправления в качестве конституционно значимого института муниципальной демократии. Создание эффективных механизмов муниципальной демократии, обеспечивающих качественное достижение стоящих перед ней социальных целей, и решение вытекающих из этих целей задач предполагает выработку надлежащей юридической основы форм осуществления местного самоуправления с активным участием самих граждан на различных этапах его формирования и функционирования.

В отличие от вертикальной модели организации государственной власти местное самоуправление, как это следует уже из самого наименования данного института, составляет своего рода горизонтальную систему самоорганизации населения. В этой системе каждый входящий в состав местного сообщества индивид является ассоциированным участником осуществления муниципальной власти, действующим по своей воле и в своих интересах, которые — в рамках коллективных форм местного самоуправления — соотнобразуются с волей и интересами других. Таким образом, индивид реализует свою политическую свободу влиять на состояние муниципальных дел с тем, чтобы обеспечить наиболее оптимальный режим удовлетворения повседневных потребностей, связанных с проживанием на определенной территории, а местное сообщество в целом — свое право самостоятельно, в пределах установленных Конституцией РФ и действующим законодательством возможностей решать вопросы местного значения.

Исходя из этого демократия в системе местного самоуправления проявляется через сущностное единство отношений власти и свободы, что образует политическую форму реализации муниципальной власти и прав местного населения.

В этом плане понятие муниципальной демократии сводится к тому, что это основанная на единстве свободы и ответственности самоуправленческая форма осуществления населением по месту жительства публичной власти, коллективных и индивидуальных прав граждан по самостоятельному решению в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством, вопросов местного значения, непосредственному обеспечению жизнедеятельности и оказанию муниципальных услуг, безопасному и комфортному развитию муниципального образования в интересах местного сообщества и отдельных граждан¹.

Основные положения данного определения могут быть развернуты посредством анализа всей системы институтов муниципальной демократии.

Непосредственное осуществление гражданами местного самоуправления — главная форма муниципальной демократии

Общеизвестно, что демократия охватывает в своих основных формах двуединую систему общественных отношений, складывающихся по поводу непосредственного (прямого) и опосредованного (представительного) осуществления тем или иным публично-территориальным коллективом присущей ему власти. Речь идет в данном случае не о классификационной, а, скорее, о типологической структуре демократии, имея в виду не жесткое разделение ее форм, но определение в ее составе по значимым признакам соответствующих нечетких множеств: возможны и погра-

ничные, гибридные формы реализации демократии, которые в настоящее время получают все более широкое распространение в связи с развитием так называемой полупрямой демократии. Из этого исходит и Конституция РФ, которая, раскрывая природу Российской Федерации как демократического государства, не устанавливает исчерпывающего перечня форм реализации демократии и не исключает их взаимопроникновения, переплетения.

Ч. 3 ст. 3 Конституции РФ определяют основополагающие структурные характеристики системы непосредственной демократии, где указывается, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Следовательно, на уровне местного самоуправления местный референдум и муниципальные выборы следует отнести к *высшим формам проявления муниципальной демократии*.

При этом ч. 2 ст. 130 закрепляет формы осуществления местного самоуправления исходя из *универсального принципа единства непосредственных и представительных институтов демократии*. Вместе с тем демократия, будучи универсальным императивом организации всей системы публичной власти в государстве, на каждом из ее территориальных уровней имеет определенные специфические особенности. И вполне логично, что на первое место указанная конституционная норма выносит формы *прямого волеизъявления* граждан; причем именно такое понятие, в отличие от ч. 2 ст. 3, которая говорит о *непосредственном осуществлении власти* народа, призвано отразить особенности данных институтов муниципальной демократии, которые должны гарантировать не только *непосредственное осуществление* гражданами местного самоуправления, но и *участие* населения в осуществлении местного самоуправления. Не случайно гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ так и называется — «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления».

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет две группы институтов прямого волеизъявления: а) *императивные институты* — с их помощью обеспечивается *непосредственное осуществление* населением местного самоуправления и, соответственно, возможность принятия обязательных (императивных) муниципальных правовых решений; б) *консультативные институты* прямого волеизъявления — формы *непосредственного участия* населения в осуществлении местного самоуправления, по итогам которого принимаются консультативные, юридически не обязательные решения.

К первой группе (императивных институтов непосредственного волеизъявления населения) относятся: голосование населения по отзыву депутата, члена выборного должностного лица местного самоуправления, а также голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24), сход граждан (ст. 25, 25.1).

Императивные начала присущи, кроме того, институту правотворческой инициативы граждан, имея в виду, что проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, в течение трех месяцев подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта (ст. 26), а также территориальному общественному самоуправлению, которое может быть юридическим лицом, подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой

организации, и его органы могут осуществлять определенные полномочия муниципально-властного характера (ст. 27).

К консультативным институтам непосредственного волеизъявления населения Федеральный закон № 131-ФЗ относит: публичные слушания, проводимые представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципального образования (ст. 28); собрание граждан, а также конференция граждан (собрание делегатов), проводимые для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности муниципальных органов и их должностных лиц (ст. 29, 30); опрос граждан, проводимый для выявления мнения населения и его учета при принятии решений муниципальными и государственными органами (ст. 31); индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32), которые подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

При этом система институтов непосредственной демократии определяет как организационную структуру местной публичной власти (например, выборы главы муниципального образования, депутатов представительного органа местного самоуправления), так и характер взаимодействия организационных структур местного самоуправления с населением, формы влияния последнего на осуществление муниципальной власти и решение вопросов местного значения и т.п. Каждый из соответствующих институтов непосредственной муниципальной демократии имеет свое нормативное содержание и заслуживает самостоятельного анализа.

6.2. Местный референдум

6.2.1. Ценность, понятие и предмет местного референдума

Местный референдум относится к ведущим формам осуществления местного самоуправления, а право граждан на участие в нем имеет прямое конституционное закрепление (ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ).

Местный референдум — это прямое голосование по наиболее важным вопросам местного значения, которое проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования, в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований.

Характеризуя местный референдум как ведущую форму осуществления местного самоуправления и высшую форму непосредственного осуществления народом своей власти, необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой в конституционном механизме народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии, а потому референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимизируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства (Постановление от 21 марта 2007 г. № 3-П). Не может местный референдум использоваться и как противовес иным формам прямой демократии, включая муниципальные выборы. Как указал в другом своем решении Конституционный Суд РФ, провозглашая референдум и

свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя право граждан РФ на участие в свободных выборах и в референдуме, Конституция РФ исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга; последовательность их перечисления в ст. 3 Конституции РФ (референдум — свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов ст. 32 Конституции РФ, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем — право участвовать в референдуме.

Местный референдум - это голосование жителей муниципального образования по утверждению наиболее важных вопросов местного значения. Законодательное определение референдума дано в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно ст. 2 данного Федерального закона референдум - это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Наряду с общероссийским референдумом предусматриваются также региональные и местные референдумы. Местный референдум - это референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Конституционным Судом Российской Федерации было признано не противоречащим Конституции Российской Федерации положение Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о том, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления.

При этом Конституционным Судом было отмечено, что определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, относится к ведению субъектов Федерации и местного самоуправления. Однако это не означает, что пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления не могут быть ограничены федеральным законодателем исходя из интересов обеспечения прав граждан в сфере местного самоуправления и общих принципов его организации в Российской Федерации.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, таким ограничением является предусмотренный оспариваемым положением запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления. Данное ограничение обусловлено тем, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение

в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции Российской Федерации, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Вопросы референдума.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Федерации. Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- о персональном составе органов местного самоуправления;
- об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума.

Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Представительный орган муниципального образования вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы проведения референдума нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение соответствующего референдума.

Уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не

проводится. Указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума.

Инициатива проведения референдума.

Инициатива проведения местного референдума выдвигается:

- гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

- избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке, определенном федеральным законом, на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума. В этом случае руководящий орган этого избирательного объединения, иного общественного объединения либо руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума) независимо от его численности выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума;

- представительным органом муниципального образования и главой местной администрации. При этом такая инициатива должна быть выдвинута 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 Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации.

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

Для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума. Такую инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме. Количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается законом субъекта Федерации.

Для назначения референдума инициативная группа по проведению референдума должна представить в орган, установленный уставом муниципального образования (обычно это представительный орган или избирательная комиссия муниципального образования), подписи участников референдума в поддержку инициативы его проведения.

Назначение и проведение местного референдума.

Назначение и проведение референдума обязательно, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации.

Принятие органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу.

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

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

Голосование на референдуме может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования.

В соответствии с уставом муниципального образования голосование на местном референдуме не позднее чем за 25 дней до назначенного дня голосования может быть перенесено уполномоченным на то органом на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) в целях его совмещения с днем голосования на назначенных выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления либо с днем голосования на ином назначенном референдуме.

Решение о назначении референдума, а также о перенесении дня голосования на референдуме подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

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.

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Федерации.

6.3. Муниципальные выборы

Муниципальные выборы - это выборы, проводимые 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.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемыми в соответствии с ним региональными законами.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать (т.н. активное избирательное право), а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, - быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (т.н. пассивное избирательное право). Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях, других действиях по подготовке и проведению референдума.

Согласно ст. 32 Конституции Российской Федерации не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы местного самоуправления.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только Конституцией Российской Федерации.

Уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на день голосования на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации участвуют в муниципальных выборах на равных основаниях. Если на выборах в представительный орган местного самоуправления образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет равное число голосов.

Гражданин Российской Федерации голосует на муниципальных выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Голосование на муниципальных выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Выборы органов местного самоуправления и депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Согласно ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем 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 избира-

тельных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Под избирательной системой в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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.

При проведении муниципальных выборов используются мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, а также избирательная система, соединяющая в себе две первые (смешанная).

Мажоритарная избирательная система - это избирательная система, в основе которой лежит принцип большинства голосов избирателей. Большинство голосов может быть абсолютным, когда превышена половина от общего числа избирателей; относительным, когда количество голосов избирателей, полученных одним кандидатом, превышает количество голосов, поданных за других кандидатов в отдельности; квалифицированным, когда избранным считается кандидат, получивший квалифицированное большинство голосов, которое превышает абсолютное большинство. Мажоритарная избирательная система была применена первой при выборах в представительные учреждения. Мажоритарная избирательная система является наиболее простой при определении результатов голосования. Один из основных недостатков мажоритарной избирательной системы состоит в том, что в ней не учитываются голоса избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования.

Пропорциональная избирательная система - это избирательная система, в соответствии с которой мандаты в выборном органе распределяются пропорционально полученному партией или списком кандидатов числу голосов избирателей по всей стране или в одном из нескольких многомандатных избирательных округов. Пропорциональная избирательная система в настоящее время в мире более распространена, чем мажоритарная избирательная система. Применение пропорциональной избирательной системы позволяет решить основной недостаток мажоритарной избирательной системы и учесть при выборах голоса избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования в конкретном избирательном округе. Партии, не набравшие большинство голосов избирателей в таких избирательных округах, но получившие необходимое число голосов в других избирательных округах, получают представительство в выборном органе. Первый в Российской Федерации представительный орган муниципального образования, полностью сформированный по пропорциональной системе, был избран в г. Волжском Волгоградской области.

В настоящее время государственная политика сводится к максимальному отсечению от участия в выборах всех общественных объединений, кроме политических партий. Само понятие «избирательное объединение» сводится к политической партии, имеющей, в соответствии с федеральным законом, право участвовать в выборах, а также к региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии, имеющим в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. Единственной «избирательной отдушиной» для иных общественных объединений являются муниципальные выбо-

ры. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий - не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения.

6.4. Отзыв депутата и должностного лица

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления - это досрочное лишение мандата такого лица по воле избирателей.

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, являясь одной из форм прямого волеизъявления граждан, основывается на Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 130) и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. ч. 1 и 2 ст. 24).

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 Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

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 депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Как правило, глава муниципального образования может быть отозван в следующих случаях:

1) если им не был отменен изданный им правовой акт или отдельные его положения, которые были признаны судом противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции (уставу), закону субъекта Федерации, уставу муниципального образования и при этом повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;

2) если в результате его противоправных действий либо неисполнения им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, соответствующему муниципальному

образованию и (или) его населению нанесен существенный материальный ущерб, подтвержденный в судебном порядке;

3) если подтвержденное в судебном порядке систематическое неисполнение им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий органами местного самоуправления, а равно для участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления;

4) если им был нарушен срок издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме, и данное нарушение подтверждено в судебном порядке.

Депутат представительного органа, как правило, может быть отозван в случае, если подтвержденное судом его систематическое неучастие в заседаниях данного органа депутатов без уважительных причин (болезнь депутата или его близких родственников, служебная командировка) создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий представительного органа.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления принимается, как правило, представительным органом муниципального образования. Лицо, в отношении которого выдвинута инициатива по его отзыву, вправе присутствовать на соответствующем заседании представительного органа, представить его депутатам письменные возражения против проведения голосования по отзыву, а также в устном выступлении дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. О заседании представительного органа муниципального образования указанное лицо извещается не позднее чем за три дня до его проведения.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления публикуется в официальных средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Одновременно с публикацией решения о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления в официальном печатном средстве массовой информации должны быть опубликованы объяснения перед избирателями отзываемого лица по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считаются отозванными, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Значимые правовые позиции по вопросу отзыва выборных лиц местного самоуправления были высказаны Конституционным Судом Российской Федерации. Так,

очень важным является сформулированное Конституционным Судом положение о недопустимости введения облегченной процедуры отзыва. Конституционным Судом затрагиваются и весьма важные вопросы, связанные с основаниями отзыва. В силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без его предварительного юрисдикционного подтверждения. Тем большее значение при отзыве приобретает судебная защита, предполагающая, в частности, возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что то или иное действие (бездействие) отзываемого лица не имело места или что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается.

Конституционный Суд указал, что на всех этапах процедуры отзыва выборное должностное лицо местного самоуправления должно иметь право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва, защищать свои интересы. Лица, инициирующие процедуру отзыва, должностные лица, ответственные за организацию заседания представительного органа местного самоуправления, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, должны обеспечить уведомление выборного должностного лица о времени и месте рассмотрения вопросов, касающихся его отзыва. Следует заметить, что, хотя и в интересах самого отзываемого лица явиться на соответствующие заседания и дать свои объяснения, оно вправе и не делать этого. Но, в свою очередь, это не должно приводить к затягиванию процедурных вопросов отзыва.

6.5. Собрания (сходы), конференции жителей

Собрание граждан

Согласно ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов 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, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом или главой муниципального образования.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом в порядке, установленном уставом муниципального образования. Как правило, такое собрание назначается представительным органом в течение определенного срока после поступления письменного заявления, подписанного группой граждан, проживающих на соответствующей части территории муниципального образования и обладающих избирательным правом. Дата проведения со-

брания граждан согласовывается с его инициаторами. Срок между поступлением заявления о проведении собрания и его проведением не должен превышать определенного срока (обычно - месяц).

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется его уставом.

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

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 и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются Федеральным законом "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Согласно ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 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 отнесенные 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 граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответ-

ствии с разграничением полномочий между ними, определенных уставом поселения.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Конференция граждан (собрание делегатов)

В соответствии со ст. 30 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, 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, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

6.6. Народная правотворческая инициатива, самоуправление и публичные слушания

Правотворческая инициатива граждан - это предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта на рассмотрение органов местного самоуправления.

Согласно ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» 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 Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

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 ком-

петенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Территориальное общественное самоуправление - это 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 посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах определенных территорий проживания граждан. Это 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. 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:

- установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

- принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- избрание органов территориального общественного самоуправления;
- определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления осуществляют следующие полномочия:

- представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- 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;
- 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.

В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» закреплён перечень требований, предъявляемых к уставу территориального общественного самоуправления. В таком уставе определяются:

- территория, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление;
- цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;
- порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
- порядок принятия решений;
- порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
- порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

При этом никакие дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

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.

Согласно ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» 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 следующие проекты и вопросы:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- 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 о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа 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.

Обычно орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, публикует объявление о проведении публичных слушаний в официальном печатном средстве массовой информации. В данном объявлении указываются вопросы, выносимые на публичные слушания, а также время и место их проведения. Если на публичные слушания выносится проект муниципального правового акта, в объявлении должен быть определен порядок ознакомления граждан с этим проектом правового акта. Нередко орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, назначает председательствующего на публичных слушаниях. Председательствующий ведет публичные слушания, организует ведение протокола слушаний и подписывает его, а также представляет итоговый документ публичных слушаний. При проведении публичных слушаний всем их участникам должны быть предоставлены равные возможности для выражения своего мнения.

6.7. Обращения граждан и иные формы осуществления местного самоуправления

В соответствии со ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Порядок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления установлен в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Согласно данному Федеральному закону:

- **обращение гражданина** - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления;

- **предложение** - это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

- **заявление** - это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

- **жалоба** - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование органа местного самоуправления, в которое направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о

переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение орган местного самоуправления или должностное лицо могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;

- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации";

- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

По общему правилу ***письменное обращение***, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение одного месяца со дня регистрации письменного обращения.

Личный прием граждан в органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Гражданин по решению суда имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения. В случае если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

Наряду с рассмотренными выше 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, федеральным и региональным законам.

В отечественной литературе по местному самоуправлению в числе таких форм называют митинги, демонстрации, шествия, пикетирования. Однако вряд ли вообще возможно осуществлять публичную власть посредством проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и т.п. Однако отдельные элементы этого права направлены и на участие в осуществлении местного самоуправления. В частности, посредством проведения публичного мероприятия граждане могут выра-

зить свое отношение к деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления, а также к процессам, происходящим на территории муниципального образования.

Статья 31 Конституции Российской Федерации устанавливает право российских граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. С конца 80-х гг. прошлого столетия по мере демократизации общества граждане использовали такую форму политического протеста самостоятельно, без властей и против властей. Законодательные рамки проведения публичных мероприятий очерчены в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Публичное мероприятие - это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Как следует и из названия Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в нем регулируется пять видов публичных мероприятий. Они различаются по способу проведения и числу участников. Виды публичных мероприятий указаны в ст. 2 данного Федерального закона.

Митинг - это массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера. Как правило, на митинге принимается обращение с определенным требованием к властям или призывом к гражданам.

Демонстрация - это организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации. Демонстрация может начинаться или завершиться митингом. Иногда демонстрация может быть сидячей - участники не движутся, а сидят массой в людном месте. В последнее время в некоторых странах стали проводиться стоячие демонстрации: демонстранты, держась за руки, образуют кольцо вокруг какого-либо объекта либо непрерывную линию, обычно вдоль шоссе, порой на десятки или сотни километров.

Шествие - это массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам. Разновидностью шествий являются марши - шествия через многие населенные пункты, через всю страну или несколько стран. В шествиях и маршах обычно участвуют заранее организовавшиеся люди.

Пикетирование - это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации. Особой разновидностью пикета является палаточный городок, существующий более или менее продолжительное время.

Собрание - это совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. Заметим, что такое законодательное определение собрания может рассматриваться в качестве родового понятия для всех мероприятий с количеством участников более трех человек. Но не все собрания носят публичный характер, что, на наш взгляд, неправомерно расширяет круг регулируемых Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» правоотношений, большинство из которых не являются предметом этого закона. Такие недостатки Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» нередко вводят в заблуждение граждан, желающих провести какое-либо собрание, в том числе и для осуществления местного самоуправления. Поэтому необходимо учитывать, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» регулирует порядок созыва и проведения собрания граждан как публичного мероприятия, а Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 29 устанавливает порядок осуществления гражданами Российской Федерации своего права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления. При этом понятие «собрание» в данных федеральных законах имеет различный правовой характер, как, собственно, и правовые последствия принятых на этих собраниях решений.

Немаловажной для участия населения в осуществлении местного самоуправления является и информационная открытость для граждан органов местного самоуправления. Представляется, что в настоящее время это является одним из наиболее актуальных и действенных каналов взаимодействия граждан и органов местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 24) установлено, что каждому предоставляется возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Таким образом, граждане, обращаясь за информацией о решениях органов публичной власти, реализуют свое конституционное право, а на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность предоставлять такую информацию. Поэтому обязанностью государства является установление правовых гарантий осуществления этого права. Предоставление информации о решениях органов местного самоуправления может осуществляться следующими основными способами:

- обнародование информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления;
- обеспечение доступа граждан на заседания органов местного самоуправления;
- обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в органах местного самоуправления;
- предоставление документов и материалов органов местного самоуправления на основании запроса.

Рассмотрим данные способы подробнее.

Обнародование информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления. Основным способом обнародования информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления является публикация этой информации в средствах массовой информации. Необходимо иметь в виду, что любые нормативные правовые акты органов местного самоуправления, затрагивающие права, свобо-

ды и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. В случае нарушения данного правила нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Информирование граждан органами местного самоуправления о принимаемых решениях может осуществляться посредством обнародования информации:

- о вступлении в должность или об отставке руководителей органов местного самоуправления;
- о принятии и исполнении местного бюджета, установлении и изменении ставок и порядка уплаты налогов и сборов, коммунальных и иных платежей в порядке, установленном соответственно бюджетным и налоговым законодательствами Российской Федерации;
- о принятии правовых актов по управлению имуществом объектами, находящимися в собственности муниципального образования;
- о заключении соглашений;
- о мерах, предпринимаемых для ликвидации чрезвычайных происшествий, угрожающих жизни и здоровью людей.

Также в целях представления информации о результатах работы органов местного самоуправления их руководителям целесообразно обеспечивать подготовку и публикацию в средствах массовой информации ежегодного доклада по результатам деятельности возглавляемых ими органов.

Обеспечение доступа граждан на заседания органов местного самоуправления. Гражданам должно быть предоставлено реальное право знакомиться не только с конечным продуктом - решениями органов местного самоуправления, но и иметь всю необходимую информацию на этапах, связанных с выработкой какого-либо решения. Это может быть достигнуто путем непосредственного присутствия граждан на заседании соответствующего органа местного самоуправления. Такое непосредственное присутствие граждан также позволит осуществить на практике гласность, открытость проведения заседания соответствующего органа. При этом соответствующие органы местного самоуправления должны заблаговременно доводить до сведения граждан повестку и время своего заседания. Конечно же, доступ граждан на заседания органов власти по ряду причин не может быть абсолютно свободным. Иногда это просто связано с отсутствием возможности размещения значительного числа желающих. Следует также иметь в виду, что вряд ли смогут принять граждане участие и в закрытом заседании. Однако условия проведения таких заседаний не должны определяться произвольно. Они должны быть закреплены как минимум в регламенте соответствующего органа, а еще лучше - в уставе муниципального образования. В любом случае, решение о проведении заседания в закрытом режиме должно быть доступно для ознакомления и подробно мотивировано со ссылками на конкретные нормы законодательства, явившиеся основанием для ограничения доступа общественности к заседанию органа местного самоуправления.

Обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в органах местного самоуправления. Непосредственный доступ к документам и материалам органов местного самоуправления может обеспечиваться через:

- фонды официальной информации органов местного самоуправления (сформированные на основе официальных документов и материалов органов местного самоуправления).

самоуправления, собрания сведений, находящихся в соответствующем органе, библиотеке, архиве либо на сайте муниципального органа в сети Интернет);

- библиотечные и архивные фонды официальной информации;
- информационные ресурсы, функционирующие на основе технологий сети Интернет.

Особое внимание необходимо обратить на возможности максимального использования сети Интернет в работе органов местного самоуправления по информированию граждан о принимаемых ими решениях (естественно, при наличии у муниципального образования соответствующей технической возможности). В этих целях информация о решениях органов местного самоуправления должна быть размещена на сайте соответствующего органа или муниципального образования в сети Интернет для открытого доступа.

На сайтах представительных органов муниципальных образований для открытого доступа необходимо размещать проекты нормативных правовых актов, результаты голосования на заседаниях этого органа, за исключением тайного голосования. Кроме того, депутаты представительного органа должны обладать правом использования сайта соответствующего органа для размещения в сети Интернет в открытом доступе информации, касающейся вопросов своей деятельности, в том числе результатов голосования.

Предоставление документов и материалов органов местного самоуправления на основании запроса. Для того, чтобы информация была реально доступна, гражданин должен иметь возможность требовать предоставить ему информацию о решениях органов местного самоуправления в той форме, которая действительно существует и удобна лично для него. Во многом данное право перекликается с рассмотренным нами выше правом на обращение. Однако следует учитывать, что право на обращение вытекает из ст. 33 Конституции Российской Федерации, а обязанность органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, предусмотрена ч. 2 ст. 24 Конституции.

Запросы на получение информации могут быть адресованы органам местного самоуправления в форме:

- личного устного обращения, обращения по справочному телефону соответствующего органа;
- письменного запроса, доставляемого по почте или путем личной передачи;
- текстовых сообщений, передаваемых по каналам телекоммуникационной связи (электронная почта, факс).

Ответ на запрос целесообразно давать в той же форме, в которой был получен запрос или же в иной удобной для граждан форме. Так, при личном устном обращении заинтересованного лица за получением информации или обращении по телефону соответствующая информация должна предоставляться в устной форме. Необходимо отметить, что обязанности органа местного самоуправления, получившего запрос, должны исчерпываться поиском существующего документа. От него не требуется подбирать информацию, которой у него нет. Орган местного самоуправления не обязан также проводить исследовательскую или аналитическую работу для удовлетворения запроса. Лица, запрашивающие информацию, должны обращаться за существующими документами. Для того, чтобы получить требуемые сведения, за-

просы должны тщательно формулироваться. Им в помощь органам местного самоуправления необходимо разрабатывать примерные образцы запросов.

Вопросы для самоконтроля

1. Каков порядок организации и проведения местного референдума?
2. Назовите стадии процесса организации и проведения муниципальных выборов и раскройте их содержание.
3. Что означает выражение: «Собрания (сходы) граждан — традиционная для России форма прямого волеизъявления»?
4. Как народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы прямого волеизъявления позволяют вывить общественное мнение?
5. Каким образом система местного самоуправления связана с политической системой общества в Российской Федерации?
6. Назовите основания и порядок отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления.
7. В каких случаях обязательно проведение голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования? Расскажите о порядке назначения и проведения такого голосования.
8. Какова роль сходов в решении важнейших вопросов местного значения в современной России?
9. Назовите и раскройте основные признаки территориального общественного самоуправления.