

Выбранная Российской Федерацией модель процедуры образования политических партий основана на требовании соответствия разумному балансу между свободой объединения и конкретно обусловленной необходимостью ее ограничения в условиях правового государства.

**Коростелева Марина Владимировна,**

к. ю. н., доцент

Волгоградской академии

государственной службы

E-mail: meon\_nauka@mail.ru

**Нормативное закрепление форм непосредственного участия населения в  
осуществлении местного самоуправления  
Normative Consolidation of Forms of Direct Participation of the Population in Realization  
of Local Self-Government**

*В статье автор рассматривает формы участия населения в местном самоуправлении, нормативные акты обеспечивающие данное участие. Проведен анализ практики публичных слушаний в субъектах РФ.*

*The paper is devoted to the forms of participation of the population in local self-government and normative acts that make the participation possible. The focus of the paper is on the analysis of public hearings in the Russian Federation constituent entities.*

*Ключевые слова: правовое регулирование, самоуправление, публичные слушания, нормативные акты.*

Хотя право граждан на осуществление местного самоуправления не названо в перечне прав и свобод человека и гражданина, установленном главой 2 Конституции, оно является конституционным по смыслу ч. 2, ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. 130–133 Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление характеризуется в основном законе как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, защищенное системой государственных гарантий.

Право на осуществление местного самоуправления по своей природе является комплексным – его содержание состоит из комплекса конкретных возможностей, предоставляемых в равной степени всем гражданам Российской Федерации. Одной из его отличительных особенностей является возможность реализации этого права различными способами:

- индивидуально и лично;
- коллективно и лично;
- коллективно опосредовано.<sup>185</sup>

По сравнению с государственной властью, местное самоуправление более приближено к населению и призвано в первую очередь обеспечить выражение и защиту его общих интересов, вызванных проживанием на локальной территории. Этим объясняется то, что законодательное закрепление форм участия населения в осуществлении местного самоуправления шире и многообразнее, чем на федеральном уровне или на уровне субъекта Российской Федерации.

Формы непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, закрепленные в принятом 6 октября 2003 года и действующем в настоящее время Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно разделить на две группы. Первую составляют формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением. Во вторую группу входят формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.<sup>186</sup>

<sup>185</sup> См.: Правовое обеспечение местного самоуправления. Сфера ведения представительного органа муниципального образования: Учебное пособие для преподавателей. М.: АНХ, 2007.

<sup>186</sup> См.: Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.



Различия между этими формами заключаются, во-первых, в том, что реализация форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением всегда ведет к принятию властного решения по вопросам местного самоуправления (например, на местном референдуме). Реализация же форм участия населения в решении вопросов местного значения ведет только к выявлению мнения по конкретному вопросу местного значения, решать же этот вопрос будут органы местного самоуправления или их должностные лица. Характерным признаком форм этой группы является то, что, помимо населения, в решении вопросов местного значения участвуют и другие субъекты (органы, должностные лица местного самоуправления). Но значимость форм этой группы нельзя умалять, поскольку они не только позволяют гражданам высказать свое мнение по важным вопросам местной жизни, но и способствуют пониманию населением происходящих в муниципальном образовании процессов, созданию позитивного отношения к работе органов местного самоуправления, помогают органам местного самоуправления провести корректировку своей деятельности исходя из общественных интересов.

Второе отличие обозначенных форм друг от друга состоит в том, что формы первой группы являются обязательными. Так, в муниципальном образовании выборы обязательно проводятся с определенной периодичностью.

Что касается форм второй группы, то лишь публичные слушания здесь являются обязательным этапом в принятии решения по установленному кругу вопросов. Остальные же формы – только возможные формы участия населения в решении вопросов местного значения.

Исходя из этих признаков, формами непосредственного осуществления местного самоуправления населением выступают:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан.

Следует отметить, что в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятия «сход» и «собрание» были идентичными<sup>187</sup>. Федеральный закон № 131-ФЗ разграничил эти понятия и закрепил их как самостоятельные формы. В ст. 25 установлен случай, когда должна применяться именно такая форма, как сход граждан. В поселении, где численность жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, сход осуществляет полномочия представительного органа. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения, а органы и другие лица муниципального образования обеспечивают исполнение этих решений.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления следует отнести такие, как:

- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- опрос граждан;
- собрание граждан;
- конференция граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления.

Говоря о формах непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, следует отметить, что в действующем Федеральном законе закреплено не только право граждан на их осуществление, но и установлены общие правила их реализации.

---

<sup>187</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.



При этом собственно порядок реализации большинства форм непосредственной демократии должен определяться в уставе муниципального образования и (или) нормативном акте представительного органа местного самоуправления.

В первую очередь нормы, определяющие правила участия граждан в осуществлении местного самоуправления, содержат уставы муниципальных образований. Именно в уставе муниципального образования в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ должны быть закреплены избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании, основания и процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления.

В Уставе города-героя Волгограда формам непосредственного осуществления населением Волгограда местного самоуправления и участия населения Волгограда в осуществлении местного самоуправления Волгограда посвящена вторая глава.<sup>188</sup> Нормы этой главы повторяют Федеральный закон № 131-ФЗ. Закреплены такие формы, как местный референдум, городские выборы, голосование по отзыву депутата городской Думы, главы Волгограда, голосование по вопросам изменения границ городского округа Волгоград, преобразования городского округа Волгоград, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления. Что же касается применяемой при проведении муниципальных выборов в городе избирательной системы, то она закреплена в статьях, регламентирующих статус представительного органа местного самоуправления. Это мажоритарная система.

Уставу областного центра во многом аналогичны уставы и других муниципальных образований Волгоградской области, прежде всего, тех, которые являются, как и Волгоград, городскими округами. Так, в Уставе города Камышина, в третьей главе названы те же формы непосредственной демократии. Но, в отличие от Волгограда, избирательная система, по которой проводятся выборы депутатов городского округа, названа в ст. 12, регламентирующей муниципальные выборы.<sup>189</sup>

В муниципальных образованиях проведена работа и по разработке нормативных актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих порядок осуществления таких форм участия населения в решении вопросов местного значения, как опросы, собрания граждан, публичные слушания, обращения граждан в органы местного самоуправления. Это позволяет жителям поселений принимать участие в осуществлении местного самоуправления на своей территории.

Одной из наиболее используемых на муниципальном уровне форм участия населения в решении вопросов местного значения выступают публичные слушания, прежде всего потому, что, как уже отмечено, в определенных случаях их проведение является обязательным.

По данным субъектов Российской Федерации, в 2007 году было проведено 47985 публичных слушаний, на которые было вынесено порядка 50 тысяч вопросов. В 61,5% случаев публичные слушания проводились представительным органом муниципального образования, а в 38,5% случаев – главой муниципального образования. Как правило, проводились они по тем вопросам, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ должны выноситься на публичные слушания в обязательном порядке.

В Волгограде порядок проведения публичных слушаний определяется решением Волгоградской городской Думы. В соответствии с требованиями федерального законодательства на уровне городского округа нормативно закреплён перечень вопросов, в обязательном порядке выносимых на публичные слушания.

Кроме того, публичные слушания могут проводиться городской Думой или главой Волгограда и по иным вопросам местного значения, решение которых требует участия жителей города. Инициаторами их проведения вправе выступать три субъекта: население города,

<sup>188</sup> Волгоградская газета. 09.03.2006. № 7.

<sup>189</sup> Диалог. 08.07.2005. № 132.



городская Дума или глава Волгограда. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или городской Думы, назначаются городской Думой, а по инициативе главы Волгограда – главой Волгограда.

В Волгограде наработана определенная практика проведения публичных слушаний. Наибольший общественный интерес вызвали проведенные в городе публичные слушания по проекту нового генерального плана. В соответствии с положениями ст. 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации публичные слушания по проектам генеральных планов проводятся в обязательном порядке. При их проведении в Волгограде были в основном соблюдены нормативные требования к организации процедуры. В целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана в городском Доме архитектора были организованы выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана. Выступления представителей органов местного самоуправления и разработчиков проекта генерального плана публиковались в печатных средствах массовой информации, транслировались по муниципальному телевидению. Участники публичных слушаний имели возможность представить в органы местного самоуправления свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана, для включения их в протокол публичных слушаний. Здесь хотелось бы заметить, что серьезной гарантией учета результатов массового обсуждения проекта генерального плана могло бы стать обнародование (опубликование) в СМИ в обобщенном виде позиций и мнений, высказанных субъектами обсуждения. Этого в городе сделано не было. В решении Волгоградской городской Думы от 29 июня 2007 года № 47/1112 «Об утверждении генерального плана Волгограда» лишь закреплён факт проведения публичных слушаний.<sup>190</sup>

Значение нормативных правовых актов органов местного самоуправления определяется тем, что они, закрепляя условия и механизм правового регулирования в сфере осуществления публичной власти в муниципальном образовании, способствуют практической реализации права граждан на осуществление местного самоуправления.

Здесь перед органами местного самоуправления стоят две важные задачи. Во-первых, создать достаточную правовую базу для того, чтобы население могло воспользоваться правом участвовать в решении вопросов местного значения. Во-вторых, обеспечить действенный механизм реализации этих форм, чтобы не сложилась ситуация, когда формально порядок закреплён, а реализовать его на практике невозможно.

**Гончаренко Владислав Дмитриевич,**  
к. ю. н., доцент, заведующий кафедрой теории и истории  
государства и права Волгоградского института бизнеса  
E-mail: meon\_nauka@mail.ru

**Актуальность принципа самоопределения народов в современных реалиях  
международного права**  
**Principle of Self-Determination of Peoples in Modern Realities of International Law**

*В статье рассматриваются современное состояние правовых норм в области самоопределения. Принцип самоопределения народов в настоящее время достигает нового уровня в процессе своего эволюционного, поступательного развития и, соответствуя реалиям международной жизни, переходит в несколько иную плоскость самовыражения, т.е. приобретает качественно новую форму реализации.*

*The paper is devoted to the modern condition of legal norms in self-determination. Nowadays the principle of self-determination of peoples has a new level in the process of evolutionary and progressive growth and takes on a new form of realization.*

*Ключевые слова: право на самоопределение, принцип самоопределения.*

<sup>190</sup> Волгоградская правда. 18.07.2007. № 130.