

УДК 34.09

ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Н. М. КОНДРАТОВИЧ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Рассматриваются формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления в зарубежных странах: местный референдум, отзыв выборного лица, местные выборы, собрания (сходы) граждан, правотворческая инициатива, опрос граждан, обращение граждан и др. Приводятся примеры законодательного регулирования и практической реализации различных форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления на примере отдельных стран.

Ключевые слова: местное самоуправление; формы местного самоуправления; местный референдум; отзыв выборного лица; местные выборы; собрания (сходы) граждан; правотворческая инициатива; опрос граждан; обращение граждан.

FORMS OF DIRECT DEMOCRACY IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN FOREIGN COUNTRIES

N. M. KONDRATOVICH^a

^aBelarusian State University,
4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

The forms of direct democracy in the system of local self-government in foreign countries as a local referendum, a recall of an elected person, local elections, a meeting (gatherings) of citizens, a law-making initiative, a survey of citizens, an appeal of citizens, etc. are considered. There are proposed the examples of legislative regulation and practical implementation of various forms direct democracy in the system of local self-government on the example of individual countries.

Keywords: local government; forms of local government; local referendum; recall of an elected person; local elections; meetings (gatherings) of citizens; lawmaking initiative; survey of citizens; appeal of citizens.

Местное самоуправление, как форма самоорганизации граждан на определенной территории, позволяющая создавать достойные условия для проживания населения на ней и формирующая определенную степень ответственности за принятые решения, является одним из атрибутов современного демократического государства. Формы непо-

средственной демократии способствуют прямому осуществлению власти населением муниципального образования и являются важным элементом системы местного самоуправления. Изучение зарубежного опыта в рамках сравнительного анализа позволяет выявить эффективные формы непосредственной демократии в системе местного

Образец цитирования:

Кондратович НМ. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления в зарубежных странах. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2022;2:33–40.

For citation:

Kondratovich NM. Forms of direct democracy in the system of local self-government in foreign countries. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2022;2:33–40. Russian.

Автор:

Наталья Михайловна Кондратович – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Author:

Natallia M. Kondratovich, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.
kondratovichn@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-7053-5789>

самоуправления и использовать оптимальные жизнеспособные формы в организации местной власти в Республике Беларусь.

Рассматривая формы непосредственной демократии в системе самоуправления, не следует их противопоставлять представительной демократии, поскольку непосредственная демократия предполагает максимальное сближение органов муниципальной власти и местного сообщества [1, с. 316].

В правовой науке выделяют две группы форм прямого волеизъявления граждан:

- формы обязательного характера позволяют выявить обязательную для исполнения волю населения муниципального образования (местный референдум обязательного характера, муниципальные выборы, собрания (сходы));
- формы рекомендательного характера способствуют выявлению общественного мнения населения по поводу местного самоуправления и позволяют соответствующим органам и должностным лицам принять (или не принять) решение с учетом мнения и интересов большей части населения (народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления, конференции жителей по вопросам местного значения, опросы общественного мнения и т. д.).

Белорусские авторы, поддерживая в целом данный подход, предлагают отдельно рассматривать третью группу форм прямого волеизъявления граждан – «местные или гражданские инициативы граждан по осуществлению форм местной демократии» [1, с. 319]. С данной позицией можно согласиться.

Рассмотрим конкретные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления за рубежом.

Высшим непосредственным выражением воли населения является местный референдум. Он проводится в целях решения населением вопросов местного значения и должен охватывать всю территорию данного образования.

Проведение местных референдумов предусмотрено ст. 132–133 Конституции Итальянской Республики 1947 г., ст. 140–141 Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г., ст. 170 Конституции Республики Польша 1997 г., ч. 1 ст. 136 Конституции Республики Болгария 1991 г., ст. 110 Конституции Республики Армения 1995 г., ст. 130 Конституции Российской Федерации 1993 г. и др.

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие

органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130)¹. В соответствии с ч. 1 ст. 123 Конституции Итальянской Республики каждая область имеет право регулировать в своем статуте референдум в отношении местных законов и административных положений.

Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 г. закрепляет правовое регулирование принципов организации местного самоуправления (за исключением вопроса о статусе муниципальных служащих), а значит и регулирование институтов прямой демократии на местном уровне относится к компетенции земель. Основной закон лишь требует, чтобы региональное законодательство соответствовало «принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе... Основного закона» (ст. 28).

Регулирование института местного референдума и порядок его проведения в Швейцарии определяется кантонами. При этом есть отличительная особенность: на местном референдуме жители общины решают вопрос об одобрении или отклонении решения, принятого муниципальным органом общины.

Конституции и законы устанавливают следующие принципы проведения местного референдума: участие в нем является всеобщим и равным, голосование осуществляется непосредственно и добровольно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается. Вопрос, выносимый на местный референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы на него можно было дать однозначный ответ.

Предметом обязательного местного референдума обычно являются вопросы изменения территориального устройства, иногда – финансовые проблемы. Например, в Венгрии местное народное голосование в обязательном порядке проводится по вопросам об объединении и разъединении общин, образовании новой общины, о создании совместного представительного органа и о его разделении. Местное народное голосование проводится также по вопросам, которые определены самоуправленческим постановлением [2, с. 135].

В соответствии с ч. 3 ст. 29 Основного закона ФРГ референдум проводится в землях, из территорий или частей территорий которых должна быть образована новая земля или земля с новыми границами (заинтересованные земли). Голосование проводится по вопросу о том, должны ли заинтересованные земли оставаться в прежних границах или необходимо образовать новую землю или землю с новыми границами.

¹Местный референдум в Российской Федерации базируется на нормах ст. 130 Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Среди местных референдумов, проводимых в Швейцарии, можно выделить обязательные и факультативные. Уставы общин содержат закрытый список вопросов, решения по которым должны быть вынесены на обязательный референдум на местном уровне (референдум по нормативно-правовым актам (например, по уставу в новой редакции, по политическим регламентам, правилам землепользования и застройки), референдум по административным актам (например, по плану застройки), референдум по финансовым вопросам (по решениям о введении новых расходных статей местного бюджета сверх установленной суммы), референдум по вопросам муниципального сотрудничества (например, о вступлении и выходе из союза общин), референдум по особо важным вопросам согласно решению представительного органа и др.). На факультативный референдум могут быть вынесены решения органов местного самоуправления по вопросам, определенным в уставе общины, в случае, если в поддержку инициативы о проведении соответствующего референдума будет собрано определенное количество подписей участников референдума либо членов представительного органа общины².

В большинстве случаев местные референдумы факультативны. Так, в Швеции возможно проведение коммунальных, т. е. местных, референдумов, которые по юридической силе принятых на них решений могут быть только совещательными. Решение о проведении коммунального референдума в Швеции принимается депутатами собраний уполномоченных ландстингов или коммун. Более того, они должны принять такое решение, если соответствующее требование поддержат не менее 5 % избирателей. Коммунальный референдум может проводиться на территории ограниченного числа коммун. Правом участия в нем обладают все граждане, имеющие право голоса при выборах в собрания уполномоченных тех коммун, где проводится референдум. Проведение коммунальных референдумов подчинено определенным правилам, предусмотренным в специальном законе о коммунальных референдумах 1994 г. и в коммунальном законе 1991 г. В соответствии с законом о коммунальных референдумах дату проведения данного мероприятия устанавливают коммунальные представительные органы по согласованию с Центральным избирательным управлением Швеции. Это должно быть сделано не позднее трех месяцев до дня проведения коммунального референдума. Референдумный округ может охватывать один или несколько избирательных районов. Право на участие в коммунальном референдуме принадлежит только тем гражданам, которые достигли 18 лет и постоянно

проживают в соответствующей коммуне. Это право распространяется также и на граждан государств ЕС, граждан Норвегии и Исландии, постоянно проживающих в данной коммуне, иных иностранцев, постоянно проживающих на территории Швеции не менее трех последовательных лет. В каждом референдумном районе не позднее чем за 30 дней до дня проведения коммунального референдума, составляются избирательные списки на основании сведений, полученных по итогам последней переписи населения. Бюллетени и карточки для голосования, предназначенные для коммунальных референдумов, предоставляются Центральным избирательным управлением Швеции на основе специального заявления. Подсчет результатов осуществляют избирательные комиссии. Они составляют специальный протокол об итогах коммунального референдума и направляют его собранию уполномоченных ландстинга, которое обнародует окончательные результаты. Сами же бюллетени, использованные в ходе коммунального референдума, печатаются избирательной комиссией и хранятся в течение не менее одного года с даты подсчета голосов [3, с. 157–158].

Референдум считается состоявшимся, если в нем участвовали более половины лиц, обладающих правом голоса. Предложение считается принятым, если более половины участвовавших в голосовании высказались «за».

В законодательстве зарубежных государств (где предусматривается возможность проведения местного референдума) обычно устанавливаются пределы допустимого использования местного референдума. Так, Закон Республики Армения от 28 июня 2018 г. № ЗР-347 «О местном референдуме» в ч. 1 ст. 4 закрепляет перечень вопросов, которые не могут выноситься на местный референдум: вопросы, касающиеся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, устранения или ограничения конституционных гарантий, обеспечивающих их осуществление; вопросы, связанные с полномочиями, делегированными государственным органам или органам местного самоуправления; вопросы о формировании аппарата главы муниципалитета; вопросы принятия или изменения муниципального бюджета, а также выполнения или изменения финансовых обязательств муниципалитета; вопросы об отчуждении муниципальной собственности; вопросы защиты населения, проведения чрезвычайных и срочных мероприятий, обеспечивающих здоровье и безопасность; вопросы, причиняющие вред памятникам истории, культуры, природы и заповедникам; вопросы, касающиеся местных налогов, пошлин, платежей; вопросы создания

²Так, в Берне требуется собрать 1500 подписей участников референдума в течение 60 дней с даты публикации правового акта, а в Цюрихе – 2000 подписей участников референдума или подписи одной трети членов представительного органа города в течение 30 дней с даты публикации правового акта.

межмуниципальных объединений; вопросы, которые уже были вынесены на местный референдум в течение предыдущего года.

В Болгарии путем референдума не могут решаться вопросы общинного бюджета и местного налогообложения, а также местные вопросы, для которых закон предусматривает специальный порядок.

Повторный местный референдум по тому же вопросу или по вопросу с идентичным содержанием может проводиться по истечении определенного законодательством срока (в Болгарии и Армении не ранее чем через два года со дня официального опубликования результатов местного референдума по данному вопросу, в Германии – через пять лет [2, с. 138]).

Данная форма прямого участия граждан в самоуправлении реализуется достаточно активно³.

В большинстве демократических стран выборы в органы местного самоуправления проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Пассивное избирательное право устанавливается в пределах 18–25 лет. Одновременно формулируются и иные цензовые требования: ценз оседлости, несовместимости занятия других постов на государственной службе или в выборных органах, в судах и т. д.

Срок полномочий депутатского корпуса органов местного самоуправления различен. В США он составляет 2–4 года, в Швейцарии – 3–4 года (в разных кантонах), в Великобритании, Дании, Испании, Нидерландах, Норвегии, Португалии, Швеции – 4 года, в Германии (в ряде земель) – 4–5 лет, в Италии, Ирландии – 5 лет, в Бельгии, Франции, Люксембурге – 6 лет.

Так, в ст. 28 Основного закона ФРГ предусмотрено, что в землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное в результате проведения всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов. На выборах в округах и общинах правом избирать и быть избранными согласно праву европейского сообщества обладают также лица, которые имеют гражданство государства – члена европейского сообщества. Законодательство предусматривает различные способы выдвижения кандидатов в выборные органы местного самоуправления: подача петиции с подписями установленного законом числа жителей данного избирательного округа, обладающих избирательными правами, в поддержку кандидата на выборную должность; выдвижение от политической партии; самовыдвижение.

В некоторых странах выборные должностные лица могут быть досрочно отозваны со своих по-

стов избирателями или избравшим их органом. Так, в Японии право отзыва существует только на местном уровне. В США, Швейцарии, России право отзыва на федеральном уровне не признается, однако в отдельных штатах, кантонах, субъектах указанных государств право отзыва определенных должностных лиц может быть осуществлено. К примеру, в Швейцарии избиратели вправе на референдуме принять решение о досрочном прекращении полномочий кантонального парламента, т. е. все депутаты законодательного органа кантона отзываются одновременно. В России подобный порядок досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц урегулирован в законодательстве ряда субъектов.

Граждане Перу имеют право отзываться следующих должностных лиц: главу муниципального исполнительного органа (алькальда), членов муниципальных советов (рехидоров), должностных выборных лиц регионального уровня, выборных магистратов (судейских должностных лиц). Право отзыва в отношении выборных должностных лиц муниципального и регионального уровней не может быть осуществлено в течение первого и последнего года срока их полномочий. С инициативой отзыва вправе выступить избиратели определенного избирательного округа. С этой целью они подают в соответствующий избирательный орган заявление, под которым стоят подписи не менее 25 % избирателей (но не более 400 тыс. подписей). Национальный судебный совет по выборам назначает дату голосования об отзыве, причем такое голосование должно состояться не позднее чем через 90 дней после подачи заявления. Выборное лицо считается отозванным, если за это проголосовали более половины избирателей (50 % плюс один голос). Открывшаяся в результате вакансии заполняется путем выдачи мандата Национальным судебным советом по выборам лицу, стоящему следующим в списке. Однако если отозванными оказываются не менее одной трети членов муниципального совета, то назначаются досрочные выборы. Отозванное должностное лицо может выдвигаться кандидатом на следующих выборах на ту же должность [4, с. 156–157].

В Китае избиратели и органы, избравшие депутата, вправе отозвать его досрочно. Письменные предложения об отзыве депутатов уездных и волостных собраний народных представителей с указанием причин такой инициативы могут направляться в постоянный комитет уездного собрания, подписанные не менее чем 30 избирателями соответствующего избирательного округа. Депутат имеет право устно

³Согласно статистике Центрального избирательного комитета Российской Федерации в период с 2004 по 2016 г. было проведено 466 референдумов. Однако вопросы, которые выносились на обсуждение, в большинстве касались либо территориального деления, либо самообложения граждан. Например, в 2016 г. из 61 референдума в муниципальных образованиях России 10 были по вопросу преобразования, а остальные – по вопросу самообложения. В голосовании приняли участие чуть больше половины жителей таких муниципальных образований.

или письменно изложить на собрании свое мнение о выдвинутых основаниях отзыва. Оба документа рассылаются избирателям, после чего постоянный комитет направляет ответственного работника для руководства процессом голосования об отзыве. Депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало более половины избирателей данного округа. На сессиях уездных или других вышестоящих собраний народных представителей президиум собрания или более $\frac{1}{10}$ депутатов вправе предложить отозвать депутата вышестоящего собрания, избранного соответствующим собранием. В период между сессиями с такой инициативой могут выступить советы председателей постоянных комитетов или не менее $\frac{1}{5}$ членов постоянного комитета, избравшего депутата собрания. Депутат, об отзыве которого идет речь, имеет право на ответ на заседании президиума или пленарном заседании собрания, а также на письменный ответ. Голосование об отзыве проводится на пленарном заседании. Для отзыва требуются голоса более чем половины депутатов собрания народных представителей, а в период между сессиями – более чем половины состава постоянного комитета. Об отзыве следует сообщить постоянному комитету вышестоящего собрания. Письменное заявление об отзыве депутата от армии, избранного прямым голосованием, может быть заявлено группой не менее чем 10 граждан первоначального избирательного округа. Инициировать отзыв депутата вышестоящего собрания народных представителей могут избирательные комиссии полка и выше. Голосование проводится после обсуждения вопроса избравшим депутата собранием народных представителей. Решение об отзыве направляется в постоянный комитет собрания народных представителей равного уровня и в войсковую избирательную комиссию вышестоящей ступени для сведения. Голосование об отзыве депутата тайное [4, с. 177–178].

Общее собрание (сход) граждан – институт, предполагающий совместное решение общественно значимых вопросов гражданами, проживающими на определенной территории. Данный институт предусмотрен Европейской хартией местного самоуправления. В соответствии с ч. 2 ст. 3 этого документа в случаях, предусмотренных законом, местное самоуправление может осуществляться путем обращения к собраниям граждан.

В большинстве швейцарских кантонов (в 23 из 26) сходы избирателей (*Landsgemeinde*) рассматриваются как основной орган власти в низших территориальных единицах. Данный институт широко распространен в Германии и других странах на уровне мелких сельских общин.

Различают сход граждан по месту проведения и характеру решаемых вопросов, по обязательности проведения.

По месту проведения общие собрания (сходы) граждан могут быть сельскими и городскими. Согласно ст. 25 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») сход граждан может проводиться для решения вопросов местного значения в поселении, где полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек.

По обязательности проведения можно выделить обязательные и факультативные собрания (сходы). Обязательные собрания (сходы) граждан созываются органами власти в случаях, прямо предусмотренных конституцией или законом (иным правовым актом), по определенному кругу вопросов, в специально предусмотренных случаях или в установленное время. Факультативные общие собрания (сходы) граждан (иногда они называются чрезвычайными (дополнительными) собраниями и созываются для рассмотрения срочных, неотложных дел) проводятся по инициативе должностных лиц или органов власти либо инициативных групп граждан. В современных государствах общие собрания (сходы) граждан также чаще всего созываются должностными лицами или органами власти. Вместе с тем институт общего собрания (схода) может предусматривать закрепление права инициативы созыва собрания за определенным числом граждан – членов общего собрания (схода) [5, с. 382–383].

Публичные слушания представляют собой широко распространенную в мире модель обеспечения участия граждан в процессе принятия решений на местном уровне. Публичные слушания проводятся для обсуждения проектов правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования по инициативе граждан представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

Публичные слушания возникли в США в 1920-х гг.⁴ и лишь во второй половине XX в. получили распространение в большинстве стран Европы. Публичные слушания представляют собой механизм, аналогичный по форме открытым собраниям, который также предусматривает допуск граждан к обсуждению вопросов местного управления. Однако по своей сути публичные слушания принципиально

⁴ Обязанность муниципалитетов по проведению публичных слушаний на этапе рассмотрения принимаемых местными властями законов и ряда постановлений по наиболее важным для локального сообщества вопросам впервые в мире была закреплена в США в 1923 г.

отличаются от собраний тем, что направлены (в соответствии с американской практикой) не столько на удовлетворение потребности жителей участвовать в местных делах и контролировать работу чиновников, сколько на повышение качества муниципального управления. Так, в штате Нью-Йорк каждый закон, принятый местными органами власти, должен пройти процедуру публичных слушаний.

В США муниципалитеты вправе самостоятельно регулировать порядок организации публичных слушаний на своей территории, вносить коррективы в перечень вопросов, по которым они проводятся. Однако базовые требования к проведению слушаний закреплены в ряде федеральных законов и уточнены сводом муниципального права штата.

В соответствии с Кодексом штата Вашингтон (*Revised Code of Washington*) устанавливаются определенные требования по бюджету к проведению слушаний. Бюджетные слушания проводятся ежегодно в первый понедельник октября (упомянутый кодекс определяет исключение из этого правила, указывая на возможность проведения слушаний по бюджету в первый понедельник в декабре или в другую дату). Уведомление о проведении слушаний публикуется не позднее чем за две недели до этой даты, при этом оно должно выходить в официальной газете округа (графства) один раз в неделю в течение двух недель подряд сразу после принятия предварительного бюджета. Сами бюджетные слушания могут длиться несколько дней (но не превышать в общей сложности пять дней), в течение которых любой налогоплательщик может высказаться за или против любой части бюджета [6, с. 278].

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на публичные слушания должны выноситься следующие вопросы:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

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

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

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, предварительное ознакомление с проектом муниципального правового акта, а также другие меры, обеспечивающие участие жителей муниципального образования в публичных слушаниях, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений. Наряду с печатными вариантами размещения информации о проведении публичных слушаний уведомления размещают и на сайтах органов власти. Публикация объявления о проведении публичных слушаний в электронном виде позволяет также использовать механизмы обратной связи и получать от граждан заявки об участии в слушаниях в электронном виде, предложения по вопросам публичных слушаний также могут быть поданы в электронном виде через сайт или направлены на электронную почту.

Правотворческая инициатива – это форма участия населения в местном самоуправлении, которая заключается во внесении инициативной группой граждан, обладающих активным избирательным правом, проекта муниципального правового акта по вопросам местного значения в орган местного самоуправления или должностному лицу органа местного самоуправления, рассмотрение которого для них является обязательным. По результатам рассмотрения должно быть принято официальное мотивированное решение в письменной форме, которое будет доведено до сведения всех членов инициативной группы граждан.

Стадии реализации правотворческой инициативы следующие: формирование и регистрация инициативной группы, внесение и регистрация правотворческой инициативы, сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы, рассмотрение правотворческой инициативы органами и должностными лицами местного самоуправления.

В Российской Федерации минимальная численность инициативной группы граждан не может превышать 3 % от численности жителей муниципального образования, обладающих активным избирательным правом. В Венгрии местные нормативные акты могут быть приняты в результате инициативы 5–10 % граждан, проживающих на соответствующей территории.

Внесенный проект муниципального правового акта подлежит обязательному рассмотрению органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта в течение установленного срока (в Российской Федерации в течение трех месяцев со дня его внесения). Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложить свою позицию при рассмотрении указанного проекта. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, должно быть в письменной форме официально доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер. Это означает, что органы местного самоуправления могут использовать в своей работе изученное общественное мнение по вопросам местного значения.

В опросе граждан имеют право участвовать жители, обладающие избирательным правом. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. В нормативном правовом акте о назначении опроса граждан формулируются вопросы, предлагаемые гражданам, устанавливаются дата и сроки, методики проведения опроса, форма опросного листа, количество лиц, которые должны быть опрошены. Так, согласно Закону города Москвы от 6 ноября 2011 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» проведение опроса иницирует глава муниципального образования или представительный орган. Инициатива главы муниципального образования о проведении опроса рассматривается в течение 30 дней со дня ее поступления в представительный орган. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса не менее чем за 10 дней. Продолжительность опроса не может составлять более чем 14 дней с даты, определенной решением представительного органа о назначении опроса. Результаты опроса публикуются в интернете в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа.

Право граждан на индивидуальные и коллективные обращения, установленное конституциями

и законодательством зарубежных стран, может быть реализовано и на уровне местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Так, граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления (и обращения к их должностным лицам), в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и обращения к их должностным лицам⁵. Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

В законодательстве многих стран в последние годы было закреплено понятие «электронное обращение». Например, согласно ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 4 мая 2007 г. № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» электронное обращение – обращение заявителя, поступившее на официальный адрес электронной почты государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, рассматриваемое в порядке, установленном ст. 6-1 упомянутого закона.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”» были внесены изменения, которыми введена электронная форма обращений, а само понятие «обращение гражданина» стало определяться как направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Технически обращения в форме электронного документа могут быть направлены различными способами: через государственную автоматизированную систему, специальный сервис приема и первичной обработки обращений граждан, создаваемый на базе официального сайта органа власти, официальный сайт органа публичной власти, личную почту должностного лица, указанную на официальном сайте органа публичной власти в качестве контактных данных, и др.

⁵Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 02.01.2022).

Граждане современных демократических государств активно вовлечены в деятельность органов местного самоуправления, инициативно проявляют себя во всех формах непосредственной демократии на местах. Обращает на себя внимание тот факт, что в зарубежных странах выработана целостная система форм непосредственной демократии на уровне местного самоуправления. Это дает широкие возможности для граждан использовать их и повышать эффективность деятельности органов местного самоуправления. В то же время особое внимание в ближайшей перспективе уделяется

вопросу дальнейшего увеличения объема государственных электронных услуг, которые стремительно развиваются, поскольку повышение уровня информатизации в сфере работы с гражданами и организациями является одним из основополагающих принципов при дебюрократизации государственного аппарата.

Полагаем, оправдавший себя практический опыт реализации форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления в зарубежных странах будет полезен для дальнейшего совершенствования законодательства в Республике Беларусь.

Библиографические ссылки

1. Василевич ГА, Киселева ТМ, Куневич ГГ, Масловская ТС, Шахновская ИА. *Местное самоуправление в Беларуси и зарубежных странах*. Минск: Право и экономика; 2022. 400 с.
2. Кондратович НМ. К вопросу о формах непосредственной демократии в системе местного самоуправления в зарубежных странах. В: Василевич ГА, редактор. *Конституционное право как фактор динамичного развития белорусского государства: история и современность: материалы Республиканской научно-практической конференции; 15 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2021. с. 134–138.
3. Ракитская ИА. Референдум в Швеции: особенности организации и правила проведения. *Московский журнал международного права*. 2015;3:148–160.
4. Маклаков ВВ, редактор. *Зарубежное избирательное право*. Москва: НОРМА; 2003. 288 с.
5. Руденко ВН. Институт общего собрания (схода) граждан в современном публичном праве. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2002;3:378–413.
6. Миронова СМ. Зарубежный опыт участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований. *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*. 2017;2:275–280.

References

1. Vasilevich GA, Kiseleva TM, Kunevich GG, Maslovskaya TS, Shakhovskaya IA. *Mestnoe samoupravlenie v Belarusi i zarubezhnykh stranakh* [Local self-government in Belarus and foreign countries]. Minsk: Pravo i ekonomika; 2022. 400 p. Russian.
2. Kondratovich NM. [On the question of the forms of direct democracy in the system of local self-government in foreign countries]. In: Vasilevich GA, editor. *Konstitutsionnoe pravo kak faktor dinamichnogo razvitiya belorusskogo gosudarstva: istoriya i sovremennost': materialy Respublikanskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 15 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Constitutional law as a factor in the dynamic development of the Belarusian state: history and modernity: materials of the Republican scientific and practical conference; 2021 October 15; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2021. p. 134–138. Russian.
3. Rakitskaya IA. Referendum in Sweden: specific features of organisation and practice. *Moscow Journal of International Law*. 2015;3:148–160. Russian.
4. Maklakhov VV, editor. *Zarubezhnoe izbiratel'noe pravo* [Foreign suffrage]. Moscow: NORMA; 2003. 288 p. Russian.
5. Rudenko VN. [Institute of the general meeting (gathering) of citizens in modern public law]. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk*. 2002;3:378–413. Russian.
6. Mironova SM. International experience of citizen participation in the financial activities of municipalities. *Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute*. 2017;2:275–280. Russian.

Статья поступила в редколлегию 28.01.2022.
Received by editorial board 28.01.2022.