

## ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ РЕФЕРЕНДУМА

### THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS TO ORGANIZE AND CONDUCT A REFERENDUM

*N.S. Boiko*

The paper analyzes the shortcomings in the regulation of procedures for the conduct and execution of local referendums, as well as the legal framework under which regulated matters connected with the organization, conduct of local referenda.

**Keywords:** A local referendum, the bodies of the central government, local government, civic initiative.

*Бойко Наталия Семеновна*  
к.ю.н., доцент, Ульяновского  
государственного педагогического  
университета имени И.Н. Ульянова

*Аннотация:*

В статье анализируются упущения в регулировании процедур проведения и исполнения решений местных референдумов, а также правовая база, в соответствии с которой регулируются вопросы, связанные с организацией, проведением местных референдумов.

*Ключевые слова:*

Местный референдум, органы центральной власти, местное самоуправление, гражданская инициатива.

**В** процессе развития конституционализма и демократизации государства институт непосредственного участия населения в управлении государством в форме выборов и референдумов имеет большое значение.

Референдум и выборы объявлены Конституцией Российской Федерации 1993 г. высшим выражением власти народа, непосредственным ее проявлением.

Местный референдум – форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемая посредством голосования граждан, место жительства которых расположено в границах муниципального образования и обладающих правом на участие в местном референдуме.

Правовая база, в соответствии с которой регулируются вопросы, связанные с организацией, проведением местных референдумов и исполнением принятых решений, включает правовые акты практически всех уровней. В настоящее время выявлены проблемные вопросы, связанные с проведением местного референдума, а именно это: дороговизна его проведения и как бы подмена представительных органов власти и одновременное снятие ответственности за принимаемые на референдуме решения. Кроме того, в некоторых случаях это явная подмена профессионализма популизмом.

Референдумы, инициированные снизу, представляют собой один из механизмов разрешения социальных конфликтов. Даже инициировать проведение референдума очень непросто, поскольку эта процедура осуществима

лишь при весьма высоком уровне общественного согласия. Организация референдума требует, помимо прочего, взаимодействия инициативной группы с местными и региональными властями в период ее регистрации и подготовки референдума. Вследствие высокой ресурсоемкости этого процесса протестные действия принимают форму референдума лишь при очень серьезной озабоченности граждан той или иной социальной проблемой. Референдум, таким образом, свидетельствует об особой значимости конфликта между жителями какой-либо области России и хозяйственной политикой государства и/или бизнеса.

Однако надо учесть, что каждый случай самоорганизации общества, зачастую протестной, по-своему уникален. Референдум является одной из наиболее показательных, но и затратных форм проявления прямой демократии. Инициативная группа граждан должна не только преодолеть инертность населения, но и пройти через множество бюрократических преград.

Упущения в регулировании процедур проведения и исполнения решений местных референдумов свидетельствует о том, что разработчики законов не ставили перед собой цель использовать местный референдум как действенное средство для реальной вовлеченности населения в решение вопросов местного уровня.

Наоборот, явно прослеживается тенденция по завуалированному отстранению граждан от любой возможности повлиять на принятые вышестоящими инстанциями и заинтересованными лицами решения. Такая ситуация вызывает у граждан апатию и пассивное отношение к

любым происходящим изменениям даже в сфере их жизненных интересов.

Это подтверждено было местным референдумом, проведенным на территории Маревского сельского поселения (8 октября 2006г.) по следующим вопросам: "Согласны ли вы на введение ежегодных разовых платежей в порядке самообложения для граждан, достигших 18 лет, место жительства которых расположено в границах Маревского сельского поселения, в размере 120 рублей. Для многодетных семей и пенсионеров, получающих минимальную пенсию, размер платежа составляет 60 рублей. Указанные средства могут вноситься как единовременно в полном объеме, так и в течение года, но не позднее 15 декабря ежегодно. Собранные средства используются на организацию благоустройства и озеленение территории поселения". Референдум был признан несостоявшимся, т.к. проголосовало "за" – 41,79%, "против" – 54,83%.

Но не следует ограничиваться исключительно анализом препятствий инициирования референдумов и участия, необходимо детально изучить и причины, по которым решения, принятые на референдуме, не исполняются.

Как видно из анализа основных положений нормативно-правовых актов, в совокупности своей составляющих источники института референдума в России, в настоящее время практически не представлены нормы-санкции за неисполнение решения референдума. Никто из исследователей правоведов этот пробел в законодательстве не отмечает.

Представляется, что приравнивание неисполнение решений референдума к неисполнению закона содержит некоторые противоречия. В частности, действующее законодательство, признавая за населением муниципалитета правосубъектность (участие в выборах, референдумах и т.д.), в то же время не содержит правового основания для самостоятельного обращения граждан в судебные инстанции с целью принуждения третьих лиц к исполнению решения референдума.

Норма, заложенная еще Руссо, "суверен может действовать лишь тогда, когда народ в собрании", для целей исполнения решения оказывается препятствием, а не помощью. Действительно, в случае, если третьи лица не исполняют решение референдума, а органы местного самоуправления не имеют полномочий для исполнения решения, то по логике народу необходимо снова инициировать новый референдум для принуждения к исполнению ранее принятого решения. Такая ситуация несколько противоречит здравому смыслу: иными словами: для принуждения исполнения решения референдума необходимо решение референдума.

Действующим законодательством не установлены ни сроки, ни процедура для исполнения решения референдума частными лицами. Данное обстоятельство в даль-

нейшем может сыграть серьезную негативную роль в развитии института референдума вообще, местного референдума в особенности.

Можно сказать, что пробел в законодательстве, позволяющий не исполнять решение референдума, в частности решения данного местного референдума, игнорировать его, обходить с помощью манипулирования гражданско-правовыми институтами юридической правоприменности, смены собственников, иной организационно-правовой формой юридического лица, способствовали активизации общественности в политическом плане.

Перечислим условия, которые в совокупности, как правило, обеспечивают успешное проведение референдума: это поддержка инициативы со стороны мэра города, администрации или местного бизнеса; обязательно – содействие профессиональных общественных экологических организаций, в том числе всероссийского уровня; поддержка местных отделений политических партий; актуальность проблемы для жителей города; массированная кампания агитацией, которая включает митинги и пикеты, распространение листовок, публикации в местной прессе; высокая степень организации инициативной группы; наличие у организаторов референдума опыта проведения судебных исков.

В последнее время возобновились дискуссии о праве населения выносить вопросы на референдум и ужесточены требования к процедуре инициирования всенародного референдума.

В результате у населения остается лишь одно средство, чтобы привлечь внимание к той или иной проблеме: само требование провести референдум. Случаи, когда общественности удавалось отстоять свои права, стали, скорее, исключением, чем правилом. Гражданские инициативы наталкиваются на активное или пассивное противодействие чиновников, пытающихся к тому же манипулировать общественным мнением. В последние годы многие активисты отказываются от участия в конфликтах. Протестные формы коллективных действий сопряжены с опасностью, нередко они задевают интересы крупных бизнес – и криминальных структур. Шансы довести референдум до конца резко возрастают, если удается заручиться поддержкой органов власти или местного бизнеса. Зачастую это становится возможным вследствие раскола элит, иногда горизонтального (конфликт органов власти города – и области, мэра – и губернатора), иногда вертикального (когда входят в противоречие интересы местной и федеральной власти), либо из-за несовпадения позиций бизнеса и власти.

В настоящее время параллельно идут два процесса: общественность учится инициировать референдумы и добиваться их проведения, между тем, как органы власти осваивают механизмы торможения инициатив. Какая из

этих тенденций победит, покажет будущее. Сегодня институты прямой демократии не имеют простора для своего развития. В результате все чаще референдум используется "не по назначению": как инструмент давления либо как популистский шаг в политических играх.

Из вышеизложенного можно сделать следующий вывод, что нужно отойти от узкого понимания референдума исключительно как акта голосования, ведь значение референдума не может сводиться только к его арифметическому результату.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Матвеева А.П. Теоретические и организационно-правовые аспекты взаимодействия уголовно-исполнительной системы с общественными объединениями: дис., канд. юрид. наук. Рязань, 2005. 195 С.
2. Павлов А.А. "Общественный контроль за исполнением прав в местах лишения свободы Бюллетень судейского сообщества Вологодской области. Вологда 2007 г. 84 С.
3. Об общественной палате Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 марта 2005 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 23 марта 2005 г. // Рос. газ. – 2005. – 9 апреля.
4. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон Рос. Федерации от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 мая 2008 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 30 мая 2008 г. // Рос. газ. – 2008 – 18 июня.
5. Концепция развития УИС до 2020 года. Утв. распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р.

© Н.С. Бойко, ( nboyko@mail.ru ), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

**22-25 мая**  
**УФА**

**XX ЮБИЛЕЙНАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА**  
**ГАЗ. НЕФТЬ.**  
**ТЕХНОЛОГИИ – 2012**

БАШКИРСКАЯ ВЫСТАВОЧНАЯ КОМПАНИЯ  
(347) 253 09 88, 253 11 01, 253 38 00, [gasoil@bvkexpo.ru](mailto:gasoil@bvkexpo.ru)

сайт выставки: [www.gntexpo.ru](http://www.gntexpo.ru)