

**Нудненко Лидия Алексеевна\***,  
*профессор кафедры правового обеспечения государственной и  
муниципальной службы Института государственной  
службы и управления ФГБОУ ВО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»,  
почетный работник высшей профессиональной школы РФ,  
доктор юридических наук, профессор  
(г. Москва)*

## **ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ КОНФЕРЕНЦИЙ (СОБРАНИЙ ДЕЛЕГАТОВ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В науке конституционного права общепризнана классификация институтов непосредственной демократии на императивные и консультативные. Вместе с тем, следует отметить наличие в главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 статей о сельском старосте, о конференциях (собраниях делегатов) и об органах территориального общественного самоуправления, которые не могут быть отнесены к институтам непосредственной демократии, поскольку в порядке их деятельности отсутствует прямое участие граждан в управлении делами местного сообщества<sup>1</sup>.

Представляется возможным отнесение института сельского старосты, конференций (собраний делегатов) и органов ТОС к формам опосредованной демократии. С.И. Ожегов в словаре русского языка дал следующее определение слова опосредованный – «данный не непосредственно, а через посредство чего-нибудь другого»<sup>2</sup>.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 в отличие от аналогичного Закона 1995 года впервые содержит статью 30, посвященную характеристике конференции граждан (собрание делегатов). Ключевое слово в определении этого нового для российского законодательства института местной демократии заключается в формуле «собрание делегатов».

Необходимость введения института конференций граждан объясняется тем, что ввиду, например, многочисленности жителей мно-

---

\* © Нудненко Л.А., 2018

гоквартирного дома, квартала, организовать собрание граждан для решения вопросов местного значения бывает затруднительно, а иногда, просто невозможно. Выходом из такой ситуации является проведение конференции, которая представляет собой собрание делегатов, избранных жителями определенной территории муниципального образования на своих собраниях по месту жительства.

Содержание статьи 30 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 отличается лаконичностью. Она определяет, что ситуации, в которых необходимо провести, а также порядок назначения и проведения конференции граждан должны быть предусмотрены уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, а также уставом территориального общественного самоуправления.

В условиях столь краткой регламентации конференций граждан на федеральном уровне, подробное регулирование конференций граждан осуществляется посредством принятия положений о порядке их назначения и проведения представительными органами муниципальных образований. Как правило, такие положения посвящены характеристике одновременно и собраний и конференций граждан<sup>3</sup>. Исключением из этого общего правила является решение Собрания депутатов Копейского городского округа Челябинской области об утверждении положения, посвященного исключительно конференциям граждан<sup>4</sup>.

Анализ муниципальных правовых актов о конференциях граждан позволяет выделить как общие закономерности, так и специфику регулирования отдельных вопросов назначения и проведения конференций в ряде муниципальных образований.

Местом проведения конференции граждан является как вся территория муниципального образования, так и часть его территории. Частью территории муниципального образования для проведения конференции граждан может быть жилой микрорайон, территория группы жилых домов, многоквартирный жилой дом и т.п.

Предмет обсуждения на конференции граждан составляют: вопросы местного значения, затрагивающие интересы жителей городского округа; информирование населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления; осуществление территориального общественного самоуправления.

Полноправными участниками конференции с правом решающего голоса являются граждане, достигшие 16-летнего возраста, постоянно или преимущественно проживающие на территории

муниципального образования и уполномоченные представлять интересы граждан на их собрании по месту жительства. С правом совещательного голоса в работе конференции могут принимать участие: глава муниципального образования или уполномоченные им лица, а также депутаты представительного органа муниципального образования.

Инициатива проведения конференции принадлежит: представителю органа муниципального образования; главе муниципального образования; территориальному общественному самоуправлению в случаях, предусмотренных Уставом ТОС; а также группе граждан. При этом положения о порядке назначения и проведения конференций некоторых муниципальных образований не устанавливают численность граждан, обладающих правом обратиться в компетентный орган местного самоуправления с предложением провести конференцию<sup>5</sup>.

В других муниципальных образованиях установлен численный состав инициативной группы по проведению конференции граждан: от 3<sup>6</sup> до 50 человек<sup>7</sup>. Вызывает сомнение целесообразность установления в качестве инициатора проведения конференции группы граждан численностью не менее 10% от числа жителей, проживающих на соответствующей территории, установленной в Алькеевском муниципальном районе Республики Татарстан<sup>8</sup>. Такая норма способна погасить и без того низкую активность граждан по решению вопросов местного значения в системе местного самоуправления.

Инициативная группа граждан представляет в представительный орган муниципального образования или главе муниципального образования обращение с выдвижением инициативы о проведении конференции. В обращении указываются: вопрос, предлагаемый для вынесения на рассмотрение конференции; обоснование необходимости рассмотрения данного вопроса на конференции; место и дата ее проведения.

К обращению прилагаются: список членов инициативной группы граждан; протокол собрания инициативной группы граждан, на котором было принято решение о выдвижении инициативы о проведении конференции и назначении уполномоченного представителя инициативной группы граждан.

Спецификой регламентации данного круга общественных отношений в г. Самаре является правовое закрепление возможности отказа инициативной группе в назначении конференции граждан

по ряду оснований. В их числе: вопрос, выносимый на конференцию граждан, направлен на возбуждение ненависти либо вражды, на совершение противоправных деяний, а также на унижение достоинства личности по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, принадлежности к какой-либо социальной группе, а также если не представлены все необходимые документы<sup>9</sup>.

В других муниципальных правовых актах о конференциях граждан отсутствует регламентация возможности отказа инициативой группе граждан в назначении конференции.

Орган местного самоуправления – инициатор проведения конференции: оповещает население об инициативе проведения конференции граждан; устанавливает перечень мероприятий и лиц, ответственных за их исполнение; определяет порядок выдвижения и выборов делегатов конференции граждан; обеспечивает оповещение участников конференции граждан о времени и месте ее проведения, составление списка участников конференции и их регистрацию, а также решение других организационных вопросов, связанных с подготовкой и проведением конференции граждан; предоставляет помещение для проведения конференции граждан.

Норма представительства на конференцию граждан, созываемую на части территории городского округа, определяется органом местного самоуправления – инициатором проведения конференции с учетом численности граждан, проживающих на соответствующей территории, а также наличия помещения на данной территории, пригодного для проведения конференции граждан. Так, Положение города Новомосковск Тульской области устанавливает, что при численности жителей в сельских населенных пунктах от 100 до 500 человек один делегат может представлять интересы не более 20 граждан, на иных территориях – не более 100 граждан.

Положение о порядке назначения и проведения конференций граждан в г. Невинномыск Ставропольского края устанавливает два способа выборов делегатов на конференцию. Прежде всего, открытое голосование, проводимое на собрании граждан, имеющих право на участие в конференции, Кроме того, возможно заочное голосование посредством сбора подписей граждан под петиционными листами.

Положение г. Новомосковск Тульской области также допускает выборы делегатов посредством заочного голосования, подробно регулируя порядок заочного голосования посредством заполнения

бюллетеня гражданином, участвующим в голосовании, собственноручно. Заполненный бюллетень передается в комиссию по подготовке и проведению собрания, конференции граждан. Делегат на конференции считается избранным, если он набрал наибольшее число голосов от числа принявших участие в выборах<sup>10</sup>.

При этом не имеет аналогов норма данного Положения, согласно которой избранным делегатам собрание может давать наказы, обязывающие делегатов занимать при голосовании на конференции определенную позицию<sup>11</sup>.

Правовое регулирование порядка проведения конференции характеризуется закреплением обязательности регистрации делегатов конференции на основании паспортных данных и определением правомочности конференции. Полномочия делегатов подтверждают протоколы собраний, выдвинувших делегатов, подписанные их председателем и секретарем.

По-разному регулируется кворум конференции граждан. Он может составлять:

- две трети делегатов, избранных на собраниях граждан, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории<sup>12</sup>;

- двух трети избранных на собраниях делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста<sup>13</sup>;

- более половины избранных делегатов<sup>14</sup>.

Конференцию открывает инициатор ее проведения или его представитель. Для ведения собрания избирается президиум, состоящий из председателя, секретаря конференции и других лиц по усмотрению делегатов. Выборы состава президиума, утверждение повестки дня, регламента проведения собрания производятся простым большинством голосов по представлению инициатора проведения конференции или делегатов.

Большинство муниципальных правовых актов о проведении конференций граждан не содержат правило, отдающее предпочтение каким-либо участникам конференции при избрании председательствующего на заседании. Однако некоторые муниципальные правовые акты содержат такое правило. Так, председателем конференции в Железнодорожном внутригородском районе городского округа Самара является председатель представительного органа муниципального образования или уполномоченное им лицо<sup>15</sup>. В сельском поселении Петровское Клинского муниципального района

Московской области на заседании конференции председательствует руководитель комиссии по организации и проведению конференции граждан, которая формируется главой поселения в течение семи дней со дня принятия решения о назначении проведения конференции<sup>16</sup>.

Решения конференции принимаются простым большинством голосов от зарегистрированного числа делегатов открытым голосованием и оформляются протоколом. Делегаты конференции могут принять решение о проведении тайного голосования. В этом случае избирается счетная комиссия.

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

Обращения, принятые конференцией, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращении вопросов.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ в течение месяца со дня поступления обращения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 содержит требование об обязательности официального опубликования через средства массовой информации или иными доступными средствами итогов конференции граждан. Итоги и решения конференции также доводятся до заинтересованных лиц и соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления, которые вправе издать по рассматриваемым вопросам муниципальные правовые акты. Следует обратить внимание, что учет итогов и решений конференции граждан является правом, а не обязанностью органов и должностных лиц местного самоуправления в силу рекомендательного характера итогов конференции.

## Примечания

<sup>1</sup> См.: Нудненко Л.А. К вопросу о субъектах непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 2. – С. 23-25.

<sup>2</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. 12-е. Под ред. проф. Н.Ю. Шведовой. – М., Изд-во «Русский язык», 1978. – С. 415.

<sup>3</sup> См.: Решение Совета депутатов Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара «Об утверждении Положения «О порядке назначения и проведения собраний (конференций) граждан на территории Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара» от 25 апреля 2017 г. № 90 // Официальный сайт Думы городского округа Самара <http://www.gordumasamara.ru>, 25 апреля 2017 г.; Решение муниципального Совета городского округа город Рыбинск 1 созыва «О Положении о порядке назначения и проведения собраний, конференций граждан на территории городского округа город Рыбинск» от 29 августа 2008 г. № 256 // «Рыбинские известия». 19 сентября 2008 г. № 179; Решение Совета сельского поселения Петровское Клинского муниципального района Московской области «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан на территории сельского поселения Петровское» от 15 августа 2008 г. № 5/8 // «Серп и молот». – 11.09.2008. – № 69; Решение Котельниковского районного Совета народных депутатов Волгоградской области «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан (собраний делегатов) на территории Котельниковского муниципального района Волгоградской области» от 17 октября 2014 г. № 2/20 // «Искра». – 28.10.2014. – № 121; Решение Старожиловского районного Собрания депутатов Рязанской области «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний граждан, конференций (собраний делегатов) на территории Старожиловского муниципального района Рязанской области» от 23 июля 2014 г. № 136 // «Информационный бюллетень муниципального образования Старожиловский муниципальный район». – 24.07.2014. – № 9/143.

<sup>4</sup> См.: Решение Собрания депутатов Копейского городского округа Челябинской области от 27 мая 2009 г. № 1041 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения конференций граждан (собраний делегатов) на территории Копейского городского округа» / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/EMGjV](http://bitly.ru/EMGjV)

См.: Решение Совета сельского поселения Петровское Клинского муниципального района Московской области от 15 августа 2008 г. № 5/8 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан на территории сельского поселения Петровское» // «Серп и молот». – 11.09.2008. – № 69; Решение Котельниковского районного Совета народных депутатов Волгоградской области «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан (собраний делегатов) на территории Котельниковского муниципального района Волгоградской области» от 17 октября 2014 г. № 2/20 // «Искра». – 28.10.2014. – № 121.

<sup>6</sup> См.: Положение от 21 декабря 2005 г. № 50-ГС «О порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан на территории муниципального округа «Город Заринск» Алтайского края» // «Новое время». – 27.12.2004. – № 153.

<sup>7</sup> См.: Положение от 21.03. 2016 № 20-нр «О порядке назначения и проведения собрания и конференции граждан на территории городского округа Долгопрудный Московской области» // «Вестник «Долгопрудный». – 23.03.2016. – № 6.

<sup>8</sup> См.: Решение Совета Алькеевского муниципального района Республики Татарстан от 22 .05. 2012 № 32 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан на территории Алькеевского района Республики Татарстан» / [Электронный ресурс]. - [bitly.su/DjDmSpnG](http://bitly.su/DjDmSpnG)

<sup>9</sup> См.: Решение Совета депутатов Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара от 25 апреля 2017 г. № 90 «Об утверждении Положения «О порядке назначения и проведения собраний (конференций) граждан на территории Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара» / [Электронный ресурс]. - Официальный сайт Думы городского округа Самара [bitly.su/CnH5PTsw](http://bitly.su/CnH5PTsw)

<sup>10</sup> См.: Решение Собрания депутатов муниципального образования города Новомосковск Тульской области от 27 мая 2009 г. № 22-13 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний, конференций (собраний делегатов) граждан на территории муниципального образования город Новомосковск». // «Новомосковская правда». – 05.06.2009. – № 60.

<sup>11</sup> См.: Решение Думы города Невинномыска Ставропольского края от 28 мая 2014 г. № 544-50 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собрания и конференции граждан на территории города Невинномыска» // «Невинномысский рабочий». – 2014. – № 42.

<sup>12</sup> См.: Решение муниципального Совета городского округа город Рыбинск 1 созыва от 29 августа 2008 г. № 256 «О Положении о порядке назначения и проведения собраний, конференций граждан на территории городского округа город Рыбинск» // «Рыбинские известия». – 2008. – № 179.

<sup>13</sup> См.: Решение Собрания депутатов муниципального образования города Новомосковск Тульской области от 27 мая 2009 г. № 22-13 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний, конференций (собраний делегатов) граждан на территории муниципального образования город Новомосковск» // Консультант плюс. Регион. Дата: 30 июля 2018.

<sup>14</sup> См.: Решение Старожиловского районного Собрания депутатов Рязанской области от 23 июля 2014 г. № 136 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний граждан, конференций (собраний делегатов) на территории Старожиловского муниципального райо-



на Рязанской области» // «Информационный бюллетень муниципального образования Старожиловский муниципальный район». – 2014. – № 9/143.

<sup>15</sup> См.: Решение Совета депутатов Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара от 25 апреля 2017 г. № 90 «Об утверждении Положения «О порядке назначения и проведения собраний (конференций) граждан на территории Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара» / [Электронный ресурс]. - Официальный сайт Думы городского округа Самара [bitly.ru/CnH5PTsw](http://bitly.ru/CnH5PTsw)

<sup>16</sup> Решение Совета сельского поселения Петровское Клинского муниципального района Московской области от 15 августа 2008 г. № 5/8 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собраний и конференций граждан на территории сельского поселения Петровское» / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/ddJs](http://bitly.ru/ddJs)