Содержание

Введение

1. Общее понятие государственной и муниципальной службы

1.1 Государственная служба: понятие, признаки и значение

1.2 Муниципальная служба и муниципальная должность

2. Формы прямого волеизъявления граждан и работа органов муниципального самоуправления

2.1 Общая характеристика форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления

2.2 Местный референдум

2.3 Муниципальные выборы

2.4 Правотворческая инициатива граждан. Взаимодействие граждан с органами местного самоуправления

3. Совершенствование реформирования местного самоуправления в России

Заключение

Список нормативных источников и литературы

Введение

Смысл и содержание местного самоуправления в первую очередь составляют права человека. Именно поэтому в системе муниципального права выделяют гуманистические, социальные и политические основы местного самоуправления.

Гуманистические основы местного самоуправления определяются как совокупность правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления местного самоуправления по соблюдению и обеспечению прав и свобод человека и гражданина, которые должны определять смысл и содержание местного самоуправления.

Исследование местного самоуправления с позиции прав человека и гражданина, выделение гуманистических институтов в системе муниципального права является очень прогрессивным и перспективным, так как местное самоуправление — это, прежде всего, право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, наиболее близких и важных для каждого человека.

Социальные основы местного самоуправления — совокупность норм-принципов, закрепляющих и регулирующих социальную политику местного самоуправления, направленную на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Кроме того, в системе муниципального права выделяются и политические основы местного самоуправления — совокупность правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих политическое и идеологическое многообразие в местных сообществах, политические права и свободы граждан. Реализуя свои политические права, прежде всего, право избирать и быть избранным, право на участие в референдуме, право на обращение в органы власти, граждане участвуют в осуществлении местного самоуправления.

В то же время высказывается мысль о необходимости отказаться от рассмотрения местного самоуправления как права человека (гражданина) на самостоятельное решение вопросов местного значения. Плюралистическая концепция субъектов права на местное самоуправление (право граждан, с одной стороны, и право населения, местного сообщества — с другой) рассматривается как недостаток российского муниципального права, российской модели местного самоуправления.

На настоящем этапе развития муниципального права такое предложение преждевременно. Именно закрепление и реализация права граждан на осуществление местного самоуправления как особого вида публичной власти является важной гарантией демократического государственного устройства России.

Цель работы - рассмотреть формы прямого волеизъявления граждан и работу органов муниципального самоуправления с населением. Для этого нужно решить следующие задачи:

1. Определить понятие государственной службы вообще и муниципальной службы в частности;

2. Дать общую характеристику форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления;

3. Рассмотреть основные формы прямого волеизъявления граждан – местный референдум и муниципальные выборы;

4. Изучить виды правотворческой инициативы граждан, их взаимодействие с органами местного самоуправления;

5. Определить меры по дальнейшему совершенствованию реформирования местного самоуправления в России.

1. Общее понятие государственной и муниципальной службы

1.1 Государственная служба: понятие, признаки и значение

Государственная служба — это публичная служба, т. е. служба в органах публичной власти. Известный русский юрист Н. М. Коркунов считал государственной службой в широком смысле слова всякую деятельность на пользу государству. Он писал: «Деятельность, составляющая содержание государственной службы, есть всегда юридическая обязанность, хотя бы и добровольно принятая, но всегда обязанность». Более конкретно Н. М. Коркунов определял государственную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»[[1]](#footnote-1).

С точки зрения современного законодателя, государственная служба РФ — это профессиональная служебная деятельность, состоящая в обеспечении исполнения государственными служащими федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Таким образом, государственная служба осуществляется только в таких организациях, которые называются государственными органами или службами, формированиями и учреждениями, реализующими функции государственных органов. По действующему законодательству государственной службой считается исполнение государственным служащим своих полномочий и должностных обязанностей при условии, что он занимает должность только в государственных органах и иных организациях с государственно-властными полномочиями (исключая учреждения, предприятия, объединения и т. д.).

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет государственную службу как профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий[[2]](#footnote-2):

1) Российской Федерации и ее субъектов;

2) федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (федеральных государственных органов) и органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ (государственных органов субъектов РФ);

3) лиц, замещающих так называемые политические государственные должности, т. е. лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Указанные государственные должности устанавливаются, во-первых, Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и др.), а во-вторых, конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Таким образом, определение понятия государственной службы в ранее действовавшем Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий только государственных органов утратило силу.

Современный законодатель считает государственной службой профессиональную служебную деятельность граждан РФ, которая направлена на обеспечение исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов (федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов субъектов РФ), а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Важнейшим вопросом является реализация компетенции Российской Федерации и компетенции ее субъектов в сфере установления и правового регулирования государственно-служебных отношений. Статья 71 Конституции РФ однозначно устанавливает, что федеральная государственная служба относится к ведению Российской Федерации[[3]](#footnote-3). Относительную сложность представляет толкование ст. 72 Конституции РФ, где указывается, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся административное и трудовое законодательство, которые главным образом и регулируют государственно-служебные отношения. Согласно п. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов принимаются федеральные законы, а на их основе — законы субъектов Федерации. Пункт 2 ст. 77 Конституции РФ определяет, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Таким образом, вопросы государственной службы субъектов РФ регулируются в настоящее время федеральным законодательством о государственной службе, а также законами и иными нормативными актами, принимаемыми соответствующими субъектами РФ.

1.2 Муниципальная служба и муниципальная должность

Муниципальные служащие по своему правовому статусу (его основным составляющим, «идеологии» службы) не отличаются от государственных служащих, так как со статусно-функциональной точки зрения одинаковы их права, обязанности, ответственность, круг полномочий, виды службы, поступление на службу и прекращение служебных отношений и т. д. Иными словами, традиционные элементы статуса государственного служащего характерны и для муниципального: понятие служащего, права, обязанности, прохождение службы, аттестация и т. д. Разумеется, для муниципальных служащих действуют специальные законы и особые нормативные акты, принятые законодательными органами субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления; они-то и определяют специфический уровень компетенции и должностной статус муниципальных служащих.

Муниципальная служба, согласно Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»[[4]](#footnote-4), — это профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Термин «муниципальная служба» («муниципальные служащие») вошел в оборот вместе с развитием законодательства о местном самоуправлении, разработкой теории муниципального права. Можно считать, что это понятие объединяет всех служащих, занятых исполнением различных функций в органах местного самоуправления.

Можно выделить следующие основные признаки муниципальной службы:

1) это особый вид публичной службы, т. е. в органах местной публичной власти, муниципального образования;

2) замещение муниципальным служащим муниципальной должности, которая не является выборной должностью;

3) это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования); муниципальные служащие — это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления;

4) это деятельность по исполнению полномочий соответствующих органов, т. е. деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования;

5) это деятельность, организуемая на постоянной основе, т. е. муниципальные служащие осуществляют полномочия органа местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно); выборные должностные лица, напротив, действуют в течение определенного промежутка времени (временно). Постоянная основа деятельности муниципальных служащих будет обеспечивать профессионализм муниципальной службы, ее стабильность, и в определенном смысле она сравнима с принципом несменяемости чиновников в европейских странах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований[[5]](#footnote-5).

Основы муниципальной службы в Российской Федерации регулируются Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ и федеральным законом, устанавливающим правовые основы муниципальной службы Российской Федерации. Органы местного самоуправления, реализуя законодательство о муниципальной службе и принимая соответствующие нормативные правовые акты в этой сфере, должны руководствоваться федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ о муниципальной службе, которое в законах о муниципальной службе определяет предметы ведения муниципального образования в сфере муниципальной службы.

Муниципальная должность — это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых согласно уставу муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил три группы должностных лиц, работающих в органах местного самоуправления:

1) выборные должностные лица местного самоуправления;

2) должностные лица местного самоуправления;

3) член выборного органа местного самоуправления — выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

Они различаются главным образом по способу замещения должностей и характеру административных полномочий.

В связи с этим все муниципальные должности подразделяются на две группы:

1) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты представительного органа местного самоуправления; члены иного выборного органа местного самоуправления; выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

2) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения контракта (трудового договора); законы субъектов РФ о муниципальной службе называют их муниципальными должностями муниципальной службы.

К муниципальным должностям муниципальной службы относятся все муниципальные должности, не являющиеся выборными. Следовательно, главы муниципальных образований, депутаты и иные выборные должностные лица местного самоуправления не относятся к муниципальным служащим. Муниципальными служащими также не являются лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению органов местного самоуправления. Правовой статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности, законодательством о муниципальной службе не определяется.

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта РФ. Этим же законом определяется соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.

2. Формы прямого волеизъявления граждан и работа органов муниципального самоуправления

2.1 Общая характеристика форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления

Под формами непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления понимаются способы и средства реализации жителями муниципальных образований вопросов местного значения без использования в качестве промежуточных звеньев каких-либо органов муниципальной власти или должностных лиц и без получения ими властных полномочий. Эти формы предназначены для личного, прямого, непосредственного участия граждан России в осуществлении местного самоуправления.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. закрепляет обширный перечень форм непосредственного участия населения МО в решении вопросов местного значения[[6]](#footnote-6). В нем четко выделяются следующие формы:

1) местный референдум;

2) муниципальные выборы;

3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам преобразования или изменения границ муниципального образования;

4) сходы граждан;

5) правотворческая инициатива граждан;

6) территориальное общественное самоуправление;

7) публичные слушания;

8) собрания граждан;

9) конференции граждан или собрания делегатов;

10) опросы граждан;

11) обращения граждан в органы местного самоуправления.

Однако жизнь муниципальных образований, самодеятельность местного населения намного богаче абстрактных юридических форм. Практика местного самоуправления в России может выработать самые разнообразные формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Поэтому закон допускает использование и иных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Они могут быть предусмотрены уставами муниципальных образований.

Ведущее место среди форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления занимают референдум и муниципальные выборы. Как говорится в ст. 3 Конституции РФ, референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа[[7]](#footnote-7).

В отечественной литературе долгое время велись дискуссии по вопросу классификации местных референдумов. Большинство ученых склонялось к мнению, что их можно подразделить в зависимости от юридической силы принимаемых на референдуме решений на два вида: обязательные и консультативные.

Противоречивый характер доктринального толкования института референдума нашел свое отражение в содержании регионального законодательства. Практически во всех законах субъектов Федерации о местном референдуме подчеркивается, что решения, принятые местным референдумом, являются общеобязательными для исполнения и могут быть отменены только местным референдумом. Федеральный закон 2003 г. не предусматривает проведение консультативных референдумов на местном уровне. Для выявления и учета мнения населения муниципальных образований может использоваться такая форма непосредственной демократии, как опросы граждан (ст. 31). Это дает возможность рассматривать местный референдум как голосование граждан по важным вопросам местного значения, результатом которого становится решение, обязательное к исполнению всеми субъектами муниципально-правовых отношений.

Самая распространенная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления — муниципальные выборы, которые проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Таким путем формируются как представительные органы местного самоуправления, так и органы, осуществляющие исполнительно-распорядительные функции муниципальной власти. Непосредственно населением избираются депутаты, члены иных выборных органов, выборные должностные лица местного самоуправления. Государство обеспечивает конституционные права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Благодаря этому все граждане участвуют в формировании системы представительной демократии на муниципальном уровне.

Весьма эффективной формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России может стать голосование граждан по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Федеральный закон 2003 г. не только предусмотрел возможность отзыва названных лиц, но и закрепил правовой механизм его проведения. Основаниями отзыва могут послужить лишь конкретные противоправные решения или действия (бездействие), подтвержденные в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечить им возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

В науке конституционного права голосование граждан по вопросу передачи части территории государства называется плебисцитом. Очевидно назрела необходимость выделить в числе форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления и муниципальный плебисцит. По аналогии с национальным плебисцитом его можно рассматривать как голосование по территориальным изменениям муниципального образования.

Одной из самых доступных форм участия населения небольших сельских округов в осуществлении местного самоуправления являются сходы граждан. Они созываются в каждом поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек и выполняют функции представительных органов муниципальных образований, в том числе и по осуществлению их исключительных полномочий. Решения сходов граждан носят императивный характер и подлежат обязательному исполнению.

Жесткая регламентация на федеральном уровне численности населения муниципальных образований, в которых проводятся сходы граждан, может отрицательно сказаться на эффективности решения жизненно важных вопросов. Если численность жителей поселения превышает хотя бы на единицу установленную законом норму, то эта форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления становится уже неприменимой. Требуется формировать представительный орган муниципального образования. Это в какой-то степени сужает демократические начала самоуправления, ведет к расточительству общественно необходимого труда. Поэтому населению необходимо предоставить право самостоятельно определять в уставе муниципального образования, в каком поселении осуществлять местное самоуправление в форме схода граждан.

Для решения вопросов местного значения нередко принимаются муниципальные правовые акты. В муниципальных образованиях, где власть максимально приближена к населению, граждане могут компетентно судить о том, какой акт нужно издать для урегулирования социальной ситуации. В этой связи на муниципальном уровне может быть востребована в первую очередь такая форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, как правотворческая инициатива граждан. Она представляет собой внесение населением в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Проекты подлежат обязательному рассмотрению органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта. О результатах рассмотрения проекта муниципального правового акта доводится через инициативную группу граждан до сведения населения.

Традиционной для России формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Как форма самоорганизации населения для удовлетворения личных и общинных интересов оно зародилось в Киевской Руси и развивалось на протяжении всей истории Российского государства.

В своем современном виде ТОС стало связующим звеном между жителями муниципальных образований и органами местного самоуправления. В системе институтов местного самоуправления ТОС занимает пограничное положение, обладая качествами органа публичной власти и самодеятельного объединения граждан. Оно служит формой самоорганизации граждан по месту жительства для осуществления инициатив населения, направленных на решение вопросов местного значения. Жители непосредственно или через создаваемые ими органы ТОС самостоятельно и под свою ответственность решают на локальном уровне жизненно важные вопросы микрорайона, квартала, улицы или дома. На принципах самоорганизации они обеспечивают охрану окружающей природной среды, поддерживают в надлежащем состоянии жилищный и нежилой фонд, проводят озеленение территории, оказывают помощь в воспитании детей и молодежи, осуществляют контроль за соблюдением прав потребителей и т.п. Мнение органов ТОС учитывается при принятии муниципальных правовых актов.

В советский период истории России широко практиковалось обсуждение проектов решений местных Советов. Оно послужило прообразом современных публичных слушаний как одной из важных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

На публичные слушания в обязательном порядке выносятся определенные законом проекты решений представительных органов муниципальных образований, а также наиболее значимые вопросы местной жизни. Учет предложений их участников позволяет повысить качество муниципальных правовых актов, обеспечить прямую и обратную связь между населением и представительными органами местного самоуправления, сформировать у граждан чувство ответственности за реализацию принятых решений.

Близкими по своему содержанию формами непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления являются собрания и конференции граждан (собрания делегатов). Под ними понимаются формы совместного публичного обсуждения и решения общественно значимых вопросов жителями на определенной части территории муниципального образования. Различия между ними можно провести по кругу субъектов местного самоуправления. В собраниях граждан по месту жительства могут участвовать все желающие, а в конференциях — выборные делегаты, наделенные правом решающего голоса.

Собрания и конференции граждан созываются для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления ТОС. Решения, принятые на собраниях и конференциях граждан, носят консультативный характер.

В целях выявления мнения населения по важнейшим вопросам местной жизни проводятся опросы граждан. Они представляют собой форму непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления путем дачи письменных ответов на вопросы о приоритетах деятельности органов муниципальной власти, эффективности использования бюджетных средств, характере принимаемых решений, расширении социальной базы местного самоуправления и т.п. Без использования этой формы нельзя собрать доброкачественную информацию о субъективном мнении граждан по решению вопросов местной жизни, оптимальности проекта муниципального правового акта, способах и средствах его реализации, оценке эффективности. В заполнении опросных листов имеют право участвовать все жители муниципального образования или определенной части его территории, обладающие избирательными правами.

Широко известной и одобренной на практике формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления являются индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы муниципальной власти и к их должностным лицам. Если в органах местного самоуправления хорошо поставлена аналитическая работа содержания жалоб, заявлений и предложений граждан, то по ее результатам можно очертить круг наиболее острых проблем, требующих принятия стратегических решений, отобрать все ценные рекомендации по совершенствованию муниципального законодательства и практики его применения, повышению эффективности работы органов и должностных лиц местного самоуправления. Но главное заключается в том, что, удовлетворяя жалобы и заявления граждан, органы местного самоуправления вместе с тем решают и жизненно важные вопросы населения муниципальных образований[[8]](#footnote-8).

2.2 Местный референдум

Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации местный референдум определяется как форма прямого волеизъявления граждан, посредством которой осуществляется местное самоуправление. Этот референдум проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах МО, в целях решения вопросов местного значения. Он является способом решения вопросов местного значения.

Федеральное законодательство предъявляет к вопросам, выносимым на местный референдум, ряд требований.

1. Требование соответствия компетенции. Местный референдум проводится исключительно в целях решения вопросов местного значения непосредственно населением.

2. Требование соответствия функции референдума. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ устанавливает перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум[[9]](#footnote-9). К их числу отнесены следующие вопросы:

■ досрочное прекращение или продление срока полномочий органов местного самоуправления, приостановление осуществления ими своих полномочий, проведение досрочных выборов в органы местного самоуправления либо отсрочка указанных выборов;

■ персональный состав органов местного самоуправления;

■ избрание депутатов и должностных лиц, утверждение, назначение на должность и освобождение от должности должностных лиц, а также дача согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

■ принятие или об изменение местного бюджета, исполнение и изменение финансовых обязательств муниципального образования;

■ принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

3. Требование соответствия законодательству. Вопросы местного референдума не должны:

■ противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации;

■ ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина.

4. Требование к формулированию вопроса, выносимого на местный референдум. Вопрос, выносимый на местный референдум, должен быть сформулирован таким образом чтобы исключалось:

■ возможность его множественного толкования, т.е. на него можно было дать только однозначный ответ;

■ неопределенность юридических последствий принятого на местном референдуме решения.

5. Требования соблюдения особых конституционно-правовых режимов. Местный референдум не может быть назначен и проведен в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Местный референдум может проводиться только на всей территории муниципального образования. Проведение местного референдума на части территории муниципального образования в настоящее время лишено достаточных правовых оснований.

Процедура местного референдума включает в себя следующие стадии: инициирование и назначение местного референдума, его подготовка, проведение, реализация решения.

1-я стадия. Инициирование и назначение местного референдума. Постановка вопроса о назначении местного референдума возможна по инициативе:

■ граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в местном референдуме;

■ избирательных объединений, иных общественных объединений, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

■ представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять не менее 5% числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом МО и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа МО и главы местной администрации.

Для выдвижения инициативы проведения местного референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку может быть образована инициативная группа по проведению местного референдума. Указанную инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме. Количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в местном референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 10 человек, имеющих право на участие в референдуме[[10]](#footnote-10).

Инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию МО, которая со дня обращения инициативной группы действует в качестве комиссии местного референдума, с ходатайством о регистрации группы.

В ходатайстве инициативной группы по проведению референдума должен (должны) содержаться вопрос (вопросы), предлагаемый (предлагаемые) инициативной группой для вынесения на референдум, должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, а также адрес места жительства каждого члена инициативной группы и лиц, уполномоченных действовать от ее имени на территории, где предполагается провести местный референдум. Ходатайство инициативной группы должно быть подписано всеми членами указанной группы.

К ходатайству прикладывается протокол собрания инициативной группы по проведению референдума, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения референдума.

Комиссия местного референдума в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и принять решение:

■ в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям Федерального закона № 67-ФЗ, конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования — о направлении их в представительный орган муниципального образования;

■ в противном случае — об отказе в регистрации инициативной группы.

Представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям Федерального закона № 67-ФЗ в порядке и сроки, которые установлены законом субъекта РФ, уставом муниципального образования. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов.

Если представительный орган муниципального образования признает, что вопрос, выносимый на референдум, отвечает требованиям Федерального закона № 67-ФЗ комиссия местного референдума, осуществляет регистрацию инициативной группы по проведению референдума, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средства массовой информации. Решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума принимается в пятнадцатидневный срок со дня признания представительным органом муниципального образования соответствия вопроса, выносимого на местный референдум, требованиям указанного Закона № 67-ФЗ.

Если представительный орган МО признает, что выносимый на референдум вопрос не отвечает требованиям Закона, комиссия местного референдума отказывает инициативной группе по проведению референдума в регистрации. При отказе инициативной группе по проведению референдума в регистрации ей выдается решение соответствующей комиссии, в котором указываются основания отказа. Основанием отказа в регистрации может быть только нарушение ею Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава МО.

Назначение и проведение местного референдума обязательно, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации, установленные федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

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 местного самоуправления, а в случае отсутствия указанного органа или непринятия им решения в установленный срок — судом. Если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или прокурора. Когда же местный референдум назначен судом, его организует избирательная комиссия муниципального образования, а проведение обеспечивается исполнительным органом государственной власти субъекта РФ[[11]](#footnote-11).

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.

2-я стадия. Подготовка местного референдума. В рамках подготовки составляются списки участников местного референдума, формируется комиссия референдума, образуются участки для голосования, осуществляется информационное обеспечение и финансирование референдума.

Подготавливают и проводят местный референдум избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии, порядок формирования и полномочия которых определяются Федеральным законом № 67-ФЗ.

Регистрация (учет) участников референдума, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения. Основанием для регистрации (учета) участников референдума на территории МО является факт нахождения места жительства (в отношении вынужденных переселенцев — факт временного пребывания) участников референдума на соответствующей территории. Указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Регистрация (учет) участников референдума — военнослужащих, членов их семей и других участников референдума, проживающих в пределах расположения воинской части, осуществляется командиром воинской части. Основанием для регистрации (учета) данной категории участников референдума является факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части, устанавливаемый на основании сведений, представляемых соответствующей службой воинской части.

Для проведения голосования и подсчета голосов участников референдума образуются участки референдума по согласованию с комиссией, организующей местный референдум, главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения, из расчета не более чем 3 тыс. участников на каждом участке. Участки референдума образуются не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Информационное обеспечение местного референдума включает в себя информирование участников референдума, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности референдумов.

Расходы, связанные с проведением местных референдумов, осуществляются за счет средств, выделенных соответственно из местного бюджета на указанные цели. При этом за счет средств, выделенных комиссиям соответственно из местного бюджета, до официального опубликования решения о назначении референдума производятся только расходы комиссий, связанные с проведением проверки подписей, собранных в поддержку инициативы проведения местного референдума.

Инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме. Законом субъекта РФ может быть установлено, что при выдвижении инициативы проведения местного референдума при определенном числе участников референдума на территории соответствующего МО (но не более 5 тыс. участников) создание инициативной группой фонда необязательно при условии, что ею не производится финансирование подготовки и проведения референдума. Предельный размер расходования средств фонда местного референдума, источники его формирования и предельный размер пожертвований и перечислений устанавливаются законом субъекта РФ.

3-я стадия. Проведение местного референдума. В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Референдум признается соответствующей комиссией референдума не состоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Соответствующая комиссия референдума признает решение не принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. Законом субъекта РФ не могут устанавливаться дополнительные основания признания референдума несостоявшимся.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

4-я стадия. Реализация решения местного референдума. Решение, принятое на местном референдуме:

■ действует на всей территории соответствующего муниципального образования;

■ подлежит регистрации соответственно в органе государственной власти субъекта Российской Федерации, органе местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов соответствующего уровня;

■ может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке.

В случае принятия на местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

Отмена судом решения, принятого на местном референдуме, может быть произведена по следующим основаниям:

■ нарушение установленного Федеральным законом № 67-ФЗ, законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования порядка проведения местного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

■ несоответствие закона субъекта РФ, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции РФ, федеральному закону, закону субъекта РФ, действовавшим на момент проведения данного референдума, повлекшие невозможность выявить действительную волю участников референдума;

■ несоответствие решения, принятого местном референдуме, Конституции РФ, федеральному закону, а также закону субъекта РФ.

Если результаты референдума признаны недействительными, комиссия, организующая голосование на референдуме, назначает повторное голосование.

Если для реализации решения, принятого на референдуме, дополнительно требуется издание закона, иного нормативного правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного закона, нормативного правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

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 МО.

2.3 Муниципальные выборы

Муниципальные выборы, являясь одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, выполняют функцию легитимизации публичной власти на уровне, максимально приближенном к гражданам. Зачастую они являются единственным каналом влияния населения на муниципальную власть[[12]](#footnote-12). В настоящее время законодательство о выборах в части регулирования муниципальных выборов интенсивно обновляется. При сравнении правовых норм, относящихся к регулированию муниципальных выборов, по Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и норм нового федерального законодательства обнаруживаются следующие существенные изменения.

1. Центр тяжести правового регулирования муниципальных выборов перенесен из регионального законодательства в федеральное законодательство. В соответствии с п. 2 ст. 22 Федерального закона № 154-ФЗ порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации. В новом Законе 2003 г. № 131-ФЗ правотворческие полномочия региональных законодателей сужены: гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

2. Впервые на уровне федерального законодательства определен единственный субъект назначения выборов — представительный орган местного самоуправления. В связи с этим необходимо учитывать положение п. 1 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, согласно которому муниципальные выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо[[13]](#footnote-13). Несмотря на то обстоятельство, что признак «придания полномочий» прежде всего предполагает действия по применению закона, а не по регулированию применительно к уровню муниципальных выборов, федеральный закон не оставил альтернативы в выборе данного «уполномоченного органа»: с 1 января 2006 г. таковым должен считаться исключительно представительный орган местного самоуправления, «уполномоченный» законом.

Таким образом, исключается практика назначения, например, выборов представительных органов местного самоуправления главой муниципального образования.

3. Федеральный законодатель делает акцент на необходимости официального опубликования (обнародования) итогов муниципальных выборов. Следует отметить, что технико-юридическое оформление данного акцента, сделанного в ч. 4 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ, не согласуется с положениями статьи 72 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которой опубликованию и обнародованию подлежат не итоги выборов, а итоги голосования и результаты выборов.

4. Федеральное законодательство о выборах упрощает ряд избирательных процедур при проведении выборов в органы местного самоуправления: сделано это в целях обеспечения эффективной реализации прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в условиях, когда применение общих избирательных стандартов объективно невозможно или крайне затруднительно.

Важно отметить, что помимо Федерального закона № 67-ФЗ правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в ораны местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ, согласно п. 2 ст. 1 которого данный Закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Вместе с тем следует помнить, что согласно п. 6 ст. 1 Федерального закона № 67-ФЗ федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить указанному Федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречат Федеральному закону № 67-ФЗ, применяются нормы Федерального закона № 67-ФЗ.

Правовое регулирование выборов, являющихся особой формой непосредственной демократии на уровне формирования органов местного самоуправления, имеет ряд особенностей, существенно отличающее его от федеральных или региональных выборов. Анализ действующего законодательства о выборах позволяет выделить следующие особенности правового регулирования подготовки и проведения муниципальных выборов.

1. Согласно ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

2. В отличие от выборов на федеральном и региональном уровне при проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является не только политическая партия, ее региональные отделения, но и иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано законодательно на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне (п, 25 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ). При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее года до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий — не позднее шести месяцев до дня голосования.

3. Электоральный корпус на муниципальных выборах при определенных условиях несколько больше, чем на выборах других уровней, поскольку в список избирателей могут быть включены иностранные граждане. На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего 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 (п. 10 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ). В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ факт постоянного проживания иностранного гражданина подтверждается видом на жительство. Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд туда[[14]](#footnote-14). Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

4. В отношении муниципальных выборов законодательство устанавливает самый короткий срок избирательной кампании по сравнению с другими уровнями выборов: голосование на выборах в органы местного самоуправления должно быть проведено не позднее чем через 90 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов (п. 7 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ).

5. При проведении муниципальных выборов возможно исключение из правила, согласно которому в случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пять. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка (п. 8 ст. 18 Федерального закона № 67-ФЗ).

6. Статус избирательной комиссии муниципального образования, как особого субъекта муниципального избирательного процесса, до некоторого времени мог определяться не только уставами муниципального образования, но и законами субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 24 Федерального закона № 67-ФЗ). С 1 января 2005 г. с вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ1 законы субъектов РФ исключаются из правовых актов, в которых может регулироваться статус избирательных комиссий муниципальных образований. Только уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица. Избирательная комиссия муниципального образования формируется из 5—11 членов с правом решающего голоса.

Вместе с тем федеральное законодательство сохраняет положение, закрепляющее полномочие законодателей субъектов Российской Федерации по определению числа членов окружных избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления с правом решающего голоса.

7. При выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей 5 тыс. избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о размере и об источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ).

8. Установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в органы местного самоуправления должен составлять не менее 20 дней (п. 9 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ).

При проведении выборов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей менее 10 тыс. сбор подписей в поддержку кандидатов может не проводиться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок выдвижения кандидатов (п. 17 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

Если ко дню голосования на выборах депутатов органов местного самоуправления в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему, либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проводится голосование в одномандатном избирательном округе либо в едином избирательном округе по одной кандидатуре, если это предусмотрено законом субъекта РФ. При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании (п. 32 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в представительные органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тыс. избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей (п. 2 ст. 40 Федерального закона № 67-ФЗ).

9. Существуют особенности финансирования муниципальных выборов. Законом субъекта РФ может быть установлено, что на выборах в органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тыс. избирателей) создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится (п. 1 ст. 58 Федерального закона № 67-ФЗ). В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Законом субъекта Российской Федерации может быть также предусмотрено, что на выборах органов местного самоуправления сельских поселений перечисление средств избирательного фонда на специальный избирательный счет необязательно в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают три тысячи рублей.

10. На уровне муниципальных выборов законодательство допускает установление более мягких требований к защите избирательного бюллетеня. На выборах в представительные органы местного самоуправления по избирательным округам, численность избирателей в которых не превышает 5 тыс. человек, бюллетени могут изготовляться без использования цветной бумаги или специальной краски или нанесения типографским способом цветного фона, без нанесения на бланк бюллетеня типографским способом надписи микрошрифтом или защитной сетки (п. 3 ст. 63 Федерального закона № 67-ФЗ).

При проведении выборов в органы местного самоуправления, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избирателю, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования — за 15—4 дня до дня голосования или участковой комиссии — не ранее чем за три дня до дня голосования (п. 2 ст. 65 Федерального закона № 67-ФЗ).

Федеральное законодательство предоставляет законодателю субъекта РФ право устанавливать нормы о неприменении минимального процента от числа избирателей для признания выборов несостоявшимися: законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что минимальный процент от числа избирателей для признания выборов депутатов представительных органов местного самоуправления состоявшимися не устанавливается (п. 2 ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ).

2.4 Правотворческая инициатива граждан. Взаимодействие граждан с органами местного самоуправления

Под правотворческой инициативой граждан понимается официальное внесение в органы местного самоуправления проекта правового акта по вопросам местного значения группой граждан в порядке установленном уставом муниципального образования. Субъектом этой инициативы выступает группа граждан, обладающих избирательным правом. Она может быть сформирована на собрании граждан по месту жительства, сходе граждан и во время проведения общественно-политических акций[[15]](#footnote-15).

Минимальная численность инициативной группы определяется уставом МО. Однако она не может превышать 3% общего числа жителей МО, обладающих избирательным правом по выборам депутатов представительного органа местного самоуправления. В зависимости от численности населения муниципального образования в ее состав обычно входят 10—20 человек.

Уставы муниципальных образований подробно регламентируют порядок регистрации правотворческой инициативы граждан. В соответствии с их предписаниями инициативная группа граждан регистрирует правотворческую инициативу в представительном органе местного самоуправления. Для этого требуется представить по месту регистрации петицию граждан, проект правового акта с обоснованием необходимости его принятия и список членов инициативной группы с указанием паспортных данных. Прием документов и их регистрация оформляются протокольным решением, дата принятия которого и считается датой регистрации правотворческой инициативы граждан.

На основании протокольного решения представителям инициативной группы выдается официальный образец подписного листа. При сборе подписей в поддержку правотворческой инициативы граждан требуется строго придерживаться всех его реквизитов. В противном случае подписи жителей муниципального образования могут быть признаны недействительными.

Уставы МО определяют минимальное количество подписей, необходимых для поддержки правотворческой инициативы граждан. Правовой нормой устанавливается или фиксированное количество подписей в поддержку инициативы, или в процентном отношении от числа избирателей муниципального образования.

Оригиналы подписных листов с окончательным текстом петиции и проектом муниципального правового акта вносятся инициативной группой на имя председателя представительного органа местного самоуправления. Правильность оформления подписных листов и достоверность подписей граждан проверяет муниципальная избирательная комиссия. Но иногда для выполнения этой работы представительный орган местного самоуправления создает специальную комиссию.

Решение о внесении муниципального правового акта в порядке правотворческой инициативы граждан на рассмотрение представительного органа местного самоуправления принимается в присутствии полномочных представителей инициативной группы на его заседании. Без предварительного согласования с различными службами проект муниципального правового акта включается в повестку дня заседания представительного органа местного самоуправления, а также направляется главе муниципального образования.

Отказ в принятии муниципального правового акта к рассмотрению возможен в случае, когда его положения противоречат Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования. Выявленные противоречия должны быть удостоверены заключением (актом) правовой экспертизы.

Реализация правотворческой инициативы граждан обеспечивается дополнительными гарантиями, установленными на федеральном уровне. В ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. четко определены случаи, когда для реализации правотворческой инициативы граждан применяются в качестве норм прямого действия, сформулированные в его содержании нормы — гарантии. Если, например, представительный орган местного самоуправления муниципального образования не принял правовой акт, регулирующий порядок реализации правотворческой инициативы граждан, то принятие к рассмотрению и само рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

Представительный орган местного самоуправления обязан рассмотреть внесенный проект муниципального правового акта на открытом заседании с участием представителей инициативной группы граждан. Им должна быть обеспечена возможность изложить свою позицию по существу проекта муниципального правового акта, обосновать необходимость его принятия. В этой связи можно выступить с докладом о проекте правового акта или в прениях по его обсуждению, которое проходит в соответствии с регламентом проведения заседаний представительного органа местного самоуправления.

Сроки рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке правотворческой инициативы граждан, определяются уставом муниципального образования. Они колеблются в диапазоне от одного до трех месяцев со дня внесения проекта. Однако в соответствии с Федеральным законом 2003 г. они не должны превышать трех месяцев.

В отличие от уставов МО названный выше закон предусматривает возможность принятия проекта муниципального правового акта, внесенного инициативной группой граждан, не только представительным органом местного самоуправления, но и другими органами и должностными лицами муниципальной власти, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта. В этом случае применяются правовые нормы как Федерального закона 2003 г., так и нормы регламента, регулирующие порядок издания актов исполнительными органами и должностными лицами местного самоуправления.

Такая процедура принятия муниципальных правовых актов, внесенных в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, является вполне оправданной. Она позволяет принимать муниципальные правовые акты прямого действия, обеспечивать максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, четко определять конкретных исполнителей.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан. В свою очередь, муниципальный правовой акт, принятый в установленном порядке, подлежит официальному опубликованию (обнародованию) в 10-дневный срок, если иное не оговорено в содержании самого акта.

3. Совершенствование реформирования местного самоуправления в России

Реформирование местного самоуправления на современном этапе является одной из важнейших задач развития российской государственности. Не случайно Конституция Российской Федерации относит институт местного самоуправления к основам конституционного строя Российской Федерации наряду с институтом государственной власти, федеральным устройством государства, республиканской формой правления и другими положениями первой главы Основного закона.

Население, проживающее на территории местных самоуправлений, постепенно начинает осознавать действенность самоуправления, на практике убеждаясь, что решение ряда проблем жизнедеятельности людей во многом зависит от них самих. Несмотря на существующие, прежде всего финансовые трудности, проводится большая работа по комплексному развитию территорий местного самоуправления, связанная со строительством жилья, дорог, благоустройством населенных пунктов, совершенствованием работы медицинских учреждений, учреждений культуры, школьного образования, детских дошкольных учреждений, развитием спортивных сооружений, бытового обслуживания населения, сохранением и развитием исторических и культурных традиций, охраной общественного порядка, окружающей природной среды и земельных ресурсов.

Однако процесс становления местного самоуправления тормозится рядом нерешенных проблем, главными среди них являются финансово-экономические трудности местного самоуправления, недостаточно развитая нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы функционирования местного самоуправления, проблемы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Одной из основ экономической самостоятельности местного самоуправления является собственность местного самоуправления, в первую очередь земельные ресурсы и другое недвижимое имущество. Однако, несмотря на то, что признание и защита муниципальной собственности провозглашена в статье 8 Конституции Российской Федерации наравне с государственной и частной, до конца вопросы наделения муниципальных образований собственностью еще не разрешены. В соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 37) органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации. В то же время закрепленный в данном Федеральном законе: необходимо привести налоговое и бюджетное законодательство в соответствии с рассматриваемым Законом и Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Актуален вопрос формирования бюджета местного самоуправления на основе стабильных нормативов, позволяющих обеспечить реальную финансовую самостоятельность местного самоуправления. В связи с чем целесообразно было бы повысить установленные Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» нормативы отчислений от федеральных в качестве закрепленных на постоянной основе доходных источников местных бюджетов и скорректировать перечень видов федеральных и региональных налогов, отчисления от которых закрепляются за местными бюджетами, перевести часть федеральных и региональных налогов в муниципальные (например, налог на недвижимость).

Остро стоит вопрос о праве муниципальной собственности на землю. Земля муниципальных образований является одной из важнейших составляющих экономической самостоятельности местного самоуправления. Органам местного самоуправления должна быть предоставлена реальная возможность осуществления права собственника земельных участков. Принятие в субъектах Российской Федерации законов о земле и других нормативных правовых актов, регулирующих процедуру передачи государственных земель в собственность местного самоуправления, не может в полной мере решить все проблемы. Принятие Земельного кодекса Российской Федерации, не учитывающего интересы местного самоуправления, способно привести к целому ряду негативных последствия для становления местного самоуправления, если вообще сделает это возможным.

Требуют своего разрешения проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления, организации обучения их работников, подготовки соответствующих специалистов для работы в этих органах. В сложившейся ситуации, когда органы местного самоуправления не имеют достаточных финансово-экономических возможностей для реализации своих полномочий, отсутствие эффективной властной вертикали не всегда позволят оперативно и своевременно решать наиболее острые вопросы общегосударственного и местного значения. В этой связи представляется актуальным образование представительных и исполнительных органов государственной власти на уровне административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации. Представляется также необходимым в целях решения проблемы управляемости в субъектах Российской Федерации усилить роль органов государственной власти субъектов в сфере влияния на деятельность местного самоуправления. В частности, предоставить субъектам Российской Федерации право:

- определять территориальный уровень, на котором осуществляется местное самоуправление, с учетом административно-территориального устройства, сложившейся социально-экономической ситуации, исторических и национальных традиций;

- устанавливать предельную численность представительных органов местного самоуправления;

- устанавливать формы контроля со стороны субъекта Российской Федерации за деятельностью органов местного самоуправления, возможно, в том числе и форме приостановления органами государственной власти субъектов Российской Федерации актов органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству, законодательству субъектов Российской Федерации, а также инициирования досрочного судебного прекращения полномочий глав муниципальных образований и представительных органов местного самоуправления;

- участвовать в решении отдельных вопросов местного значения, имеющих государственную важность, определив при этом пределы государственного регулирования таких вопросов.

В свою очередь, поскольку центр тяжести правового регулирования деятельности местного самоуправления все более будет смещаться на уровень субъектов Российской Федерации, особое внимание на федеральном уровне должно быть уделено созданию системы правовых гарантий, обеспечивающих защиту прав и интересов местного самоуправления от необоснованного вмешательства в их деятельность органов государственной власти.

В целом же правовое регулирование деятельности местного самоуправления должно решаться в соответствии с требованиями Европейской Хартии о местном самоуправлении, ратифицированной Федеральным Собранием Российской Федерации 11 апреля 1998 года[[16]](#footnote-16).

Заключение

В заключение можно выделить основные выводы и наиболее важные моменты по работе:

1. Закрепление и реализация права граждан на осуществление местного самоуправления как особого вида публичной власти является важной гарантией демократического государственного устройства России.

2. К формам прямого участия населения в осуществлении местного самоуправления относят способы и средства решения вопросов местного значения жителями муниципальных образований.

3. В Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления в РФ закреплены следующие формы непосредственного участия населения муниципального образования в решении вопросов местного значения: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам преобразования или изменения границ муниципального образования; сходы граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрания граждан; конференции граждан или собрания делегатов; опросы граждан и обращения граждан в органы местного самоуправления.

4. Ведущее место среди форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления занимают референдум и муниципальные выборы. Местный референдум определяется как форма прямого волеизъявления граждан, посредством которой осуществляется местное самоуправление. Муниципальные выборы, являясь одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, выполняют функцию легитимизации публичной власти на уровне, максимально приближенном к гражданам и являются важным средством влияния населения на муниципальную власть.

5. Правотворческая инициатива граждан – это официальное внесение в органы местного самоуправления проекта правового акта по вопросам местного значения группой граждан в порядке, установленном уставом муниципального образования.

6. Проблемы становления местного самоуправления в настоящее время включают в себя финансово-экономические трудности, недостаточно развитую нормативно-правовую базу, а также проблемы разграничения полномочий и взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Не до конца разрешены вопросы наделения муниципальных образований собственностью, не действует в полной мере механизм финансового обеспечения, остается актуальным вопрос стабильного формирования бюджета местного самоуправления, остро стоит вопрос о праве муниципальной собственности на землю и многие другие вопросы. Поэтому важное значение в настоящее время приобретают вопросы решения проблемы управляемости в субъектах Российской Федерации, в том числе усиления роли органов государственной власти субъектов в сфере влияния на деятельность местного самоуправления.

Список нормативных источников и литературы

1. Конституция Российской Федерации (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).
2. Конституция Республики Марий Эл (с изменениями от 22 октября 1997 г., 22 февраля, 5 июня, 21 декабря 2000 г., 11, 28 мая 2001 г., 16 июня 2003 г., 18 июня, 29 сентября 2004 г., 29 июня 2005 г.)(Принята Конституционным Собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 года)
3. Европейская хартия местного самоуправления 1985 (ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ).
4. Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).
5. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверки конституционности пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19.09.1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» от 10 июня 1998 г. № 17-П.
6. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ
7. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ.
8. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ
9. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.
10. Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ.
11. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.
12. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ.
13. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ
14. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
15. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с последующими изменениями и дополнениями).
16. Федеральный закон от 29.12.2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»
17. Федеральный конституционных закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ.
18. Бесштанько А. В. Избирательное право Российской Федерации. Омск, 2005.
19. Бондарь НС. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1997.
20. Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4.
21. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление. М., 2003.
22. Выдрин ИВ., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 2003.
23. Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России. Т.З / Под ред. А.А. Арифулина. М., 2003.
24. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2003.
25. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В.М. Жуйкова. М., 2003.
26. Игнатюк НА., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М., 2005.
27. Казанник А.И. Научная организация управленческого труда в государственных и муниципальных учреждениях России. Омск, 2004.
28. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. – 4-е изд., перераб.и доп.- М.: Велби, Изд-во Проспект, 2008.
29. Кокотов А.Н., Соломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005.
30. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Карповича. М., 2007.
31. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. АН. Костюкова. Омск, 2005.
32. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. В.И. Шкатулла. М., 2005.
33. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. СЕ. Чаянова. М., 2004.
34. Конституционные и законодательное основы местного самоуправления в РФ / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004.
35. Коркунов Н. М. Российское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. 2-е изд. СПб., 1893. С. 280.
36. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2004.
37. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005.
38. Муниципальная собственность. Практика арбитражных споров. Нормативная база: М., 2006.
39. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов / Под ред. А. Н. Костюкова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.
40. Муравченко В.Б. Правовая регламентация субъектами Российской Федерации муниципальной службы. Омск, 2006.
41. Сергеев А. С. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004. С. 112.
42. Чеботарев Т.Н. Соотношение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2007. № 4.

1. Коркунов Н. М. Российское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. 2-е изд. СПб., 1893. С. 280. [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-2)
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Карповича. М., 2007. [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ. [↑](#footnote-ref-4)
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации ме­стного самоуправления в Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г [↑](#footnote-ref-6)
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Карповича. М., 2007. [↑](#footnote-ref-7)
8. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов / Под ред. А. Н. Костюкова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на уча­стие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [↑](#footnote-ref-9)
10. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. – 4-е изд., перераб.и доп.- М.: Велби, Изд-во Проспект, 2008. [↑](#footnote-ref-10)
11. Федеральный конституционных закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ. [↑](#footnote-ref-11)
12. Сергеев А. С. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая тео­рия и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004. С. 112. [↑](#footnote-ref-12)
13. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос­сийской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. [↑](#footnote-ref-13)
14. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ [↑](#footnote-ref-14)
15. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов / Под ред. А. Н. Костюкова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. [↑](#footnote-ref-15)
16. Европейская хартия местного самоуправления 1985 (ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ). [↑](#footnote-ref-16)