Юридический факультет

Кафедра конституционного и административного права

**Курсовая работа**

**по конституционному праву Российской Федерации**

**на тему**

**«Формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления»**

Архангельск

2009

Содержание

Введение

Глава 1. Формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления

* 1. Местный референдум. Муниципальные выборы
	2. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования
	3. Территориальное общественное самоуправление
	4. Сход граждан

Глава 2. Осуществление местного самоуправления непосредственно населением в Российской Федерации

Заключение

Список источников

**Введение**

В общемировой практике под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. [[1]](#footnote-1)

В Российской Федерации местное самоуправление было введено Конституцией 1993 года. В Конституции закреплено, что единственным источником власти в государстве является народ. Народ осуществляет свою власть свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления[[2]](#footnote-2).

Механизмы реализации местного самоуправления непосредственно населением закреплены в ФЗ – 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления». К ним относятся местный референдум, муниципальные выборы, процедура отзыва депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление и другие способы.[[3]](#footnote-3) В научной литературе эти институты определены как формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (формы непосредственной демократии) и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. В данной курсовой работе будут рассмотрены формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления.

Целями работы являются:

1 – изучение институтов непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления;

1. – выявление особенностей российской практики при осуществлении местного самоуправления.

Задачи курсовой работы:

1 – ознакомление с законодательством Российской Федерации, регулирующим вопросы местного самоуправления, изучение научных разработок об институтах непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления;

1. – изучение практики (в т.ч. и судебной) по осуществлению местного самоуправления в различных регионах страны.

Тема курсовой работы достаточно актуальна.

Во – первых, местное самоуправление находится еще в стадии реформирования. Связано это, прежде всего, с недавними коренными изменениями в законодательстве (в ныне действующем ФЗ – 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» содержится много новых положений по сравнению с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 1995г.)

Во – вторых, по данной теме отсутствуют фундаментальные научные разработки. Муниципальное право – новая отрасль права, не всеми специалистами однозначно оцениваемая, основные положения которой находятся в процессе перманентного пересмотра.[[4]](#footnote-4)

В – третьих, на практике при осуществлении местного самоуправления возникает достаточно большое количество вопросов, нередки нарушения конституционных прав граждан.

Все эти проблемы требуют немедленного разрешения, так как от степени качества реализации местного самоуправления зависит улучшение социально – экономических, культурных и политических условий существования граждан; зависит также развитие таких качеств среди населения, как способность к самоорганизации, чувство ответственности за принимаемые решения.

**Глава 1. Формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления**

Формы осуществления населением местного самоуправления закреплены в ФЗ – 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления». Условно их можно подразделить на 2 группы. Это те формы, которые связаны с непосредственным осуществлением населением местного самоуправления и те формы, которые предполагают только участие населения в осуществлении местного самоуправления.[[5]](#footnote-5) Существует много различных оснований, по которым осуществляется классификация форм осуществления местного самоуправления. Наиболее научно обоснованной представляется деление на основании следующих принципов:

1. По характеру правового результата.

формы непосредственной демократии воздействуют на конечный результат в императивном порядке. Результатом же участия населения в осуществлении местного самоуправления является «выработка промежуточного правового результата в консультативном порядке»[[6]](#footnote-6);

1. По субъектному составу.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления в отличие от непосредственного осуществления местного самоуправления не предполагают «персонифицированной фиксации участников, прямого волеизъявления граждан, наличие кворума, специального контроля за соблюдением установленного регламента проведения мероприятий и других обязательных условий и атрибутов». [[7]](#footnote-7)

Исходя из этого, к формам непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления относят: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, [[8]](#footnote-8) голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Иные формы осуществления местного самоуправления – правотворческая инициатива, публичные слушания, конференции и собрания граждан – относят только к формам участия.[[9]](#footnote-9)

1. **2 Местный референдум. Муниципальные выборы.**

Наряду с другими формами осуществления населением местного самоуправления, муниципальные выборы и местный референдум являются основополагающими формами. В Конституции РФ выборы и референдум признаются высшим непосредственным выражением власти народа[[10]](#footnote-10) . Следовательно, местный референдум и муниципальные выборы являются способом непосредственного решения населением вопросов местного значения и выражением воли населения соответствующего муниципального образования.

В соответствии с ФЗ – 131 и ФЗ – 67, под местным референдумом понимается форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан, место жительства которых расположено в границах муниципального образования и обладающих правом на участие в местном референдуме. [[11]](#footnote-11)

Признаки местного референдума:

1. является формой непосредственного осуществления населением вопросов местного самоуправления;
2. проводится исключительно по вопросам местного значения;
3. осуществляется в границах соответствующего муниципального образования;
4. правом на участие в местном референдуме обладают граждане, место жительства которых расположено в границах муниципального образования;
5. осуществляется посредством голосования непосредственно за или против вопроса, выносимого на референдум.

Оформленное в виде правового акта решение, принятое на местном референдуме, является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими – либо органами государственной власти, государственными должностными лицами, или органами местного самоуправления.[[12]](#footnote-12)

В соответствии с федеральным законодательством[[13]](#footnote-13), в Архангельской области принят областной закон от 30 июня 2004 г. «О местном референдуме в Архангельской области».[[14]](#footnote-14)

Муниципальные выборы – это форма прямого волеизъявления жителей муниципального образования, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований в целях формирования выборных органов местного самоуправления и (или) наделения полномочиями выборных должностных лиц местного самоуправления. [[15]](#footnote-15) В Архангельской области действует Областной закон от 8 ноября 2006 г. «О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области».[[16]](#footnote-16)

Признаки муниципальных выборов:

1. является формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления;
2. проводятся в целях формирования выборных органов местного самоуправления, избрания выборных должностных лиц местного самоуправления;
3. правом на участие в муниципальных выборах обладают жители муниципального образования;
4. проводятся на территории соответствующего муниципального образования.

Посредством муниципальных выборов граждане определяют тех, кто наиболее подготовлен для осуществления функций местного самоуправления в качестве их представителей в выборных органах местного самоуправления. По мнению О.Е. Кутафина, муниципальные выборы «...дают возможность населению в процессе избирательной компании оценивать деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, определить пути и способы улучшения из работы».[[17]](#footnote-17)

По общему правилу правом голоса в РФ обладает гражданин, достигший ко дню проведения выборов или референдума возраста 18 лет.[[18]](#footnote-18) Не имеют права избирать, быть избранными, а также участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащимися в местах лишения свободы.[[19]](#footnote-19) На основании международных договоров Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ.[[20]](#footnote-20)

Соответствующая участковая комиссия за 20 дней до голосования представляет список избирателей, участников референдума и его дополнительного уточнения. [[21]](#footnote-21) Гражданин РФ вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, сообщить о любой другой ошибке. [[22]](#footnote-22)

Местный референдум проводится по инициативе населения муниципального образования, избирательных объединений, по совместной инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации. [[23]](#footnote-23) Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений является сбор подписей в поддержку инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать пять процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.[[24]](#footnote-24) Для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума.[[25]](#footnote-25) Инициативная группа по проведению референдума должна зарегистрироваться в комиссии референдума и получить соответствующее регистрационное удостоверение.[[26]](#footnote-26)

Представительный орган муниципального образования обязан в течение 20 дней проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум требованиям закона.[[27]](#footnote-27) Отказ в регистрации может быть обжалован в суде. [[28]](#footnote-28) Только после выдачи регистрационного свидетельства инициативная группа вправе начать собирать подписи, проводить агитационные и иные мероприятия, предусмотренные компанией референдума. В ст. 12 ФЗ – 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» четко определяется круг вопросов, подлежащих вынесению на референдум, устанавливается перечень требований к тем вопросам, которые могут быть вынесены на референдум.

Местный референдум назначается представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные в Уставе.[[29]](#footnote-29) Этот срок составляет не более 30 дней с момента предоставления инициативной группой по проведению референдума необходимых документов в представительный орган. [[30]](#footnote-30) Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массой информации не позднее чем через 5 дней со дня принятия. [[31]](#footnote-31)

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные Уставом муниципального образования.[[32]](#footnote-32) Решение о назначении выборов в орган местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. [[33]](#footnote-33) Днями голосования на выборах в органы местного самоуправления являются второе воскресение марта или второе воскресение октября.[[34]](#footnote-34) Если муниципальные выборы или местный референдум не были назначены соответствующим органом, то это право предоставляется суду общей юрисдикции.

Проведению и организацию местных референдумов и муниципальных выборов осуществляют избирательная комиссия муниципального образования, участковые комиссии.

Обязательным условием проведения референдумов и выборов в РФ, в т.ч. и на местном уровне, является их информационное обеспечение, которое включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов.[[35]](#footnote-35)

Непосредственно само голосование проводится в помещении, которое безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой муниципального образования. В помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются специальные кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования. Подсчет голосов избирателей, участников референдума начинается сразу после времени окончания для голосования и осуществляется открыто и гласно с оглашением и соответствующим оформлением Протокола об итогах голосования.[[36]](#footnote-36) Подсчет голосов избирателей может осуществляться как непосредственно, т.е. вручную, так и с использованием технических средств подсчета голосов. Члены соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума определяют результаты референдумов, выборов лично.[[37]](#footnote-37) Избирательные комиссии, комиссии референдума направляют общие данные о результатах выборов, референдумов в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов выборов, референдумов. [[38]](#footnote-38)

Местный референдум и муниципальные выборы могут быть признанными недействительными или несостоявшимися. В таких случаях, предусмотрена процедура повторных выборов и повторного голосования на референдуме.[[39]](#footnote-39)

**1.2 Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.**

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления как институт непосредственной демократии представляет собой форму ответственности депутата, выборного должностного лица перед населением, содержанием которой является возможность досрочного прекращений полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица по воле избирателей.[[40]](#footnote-40)

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица и устанавливаются Уставом муниципального образования. Так, по Уставу муниципального образования «Город Архангельск» отзыв возможен, если депутат или мэр города утратили доверие со стороны избирателей или не выполнили свои депутатские полномочия или полномочия мэра города соответственно.[[41]](#footnote-41)

Процедура отзыва аналогична процедуре проведения местных референдумов, включает в себя следующие стадии: инициирование проведения голосования по отзыву, назначение голосования по отзыву, подготовка к проведению голосования по отзыву, проведение агитационной компании, голосование и определение результатов голосования по отзыву.[[42]](#footnote-42)Процедура проведения закреплена законом субъекта Федерации, принимаемым в соответствии с ФЗ – 131. Депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном округе, муниципальном образовании. Итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию). В Архангельской области принят Областной закон от 21 июня 2006 г. «О порядке голосования по отзыву депутат представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».[[43]](#footnote-43)

Постоянный контроль со стороны населения за работой депутатов, выборных должностных лиц, критика со стороны избирателей недостатков деятельности данных лиц помогают обеспечить активное влияние на всю практику выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, активизировать их работу, вести борьбу с проявлением бюрократизма, волокиты невнимательного отношения к нуждам и потребностям людей.[[44]](#footnote-44)

Конституция Российской Федерации устанавливает, что изменение границ, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно – правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.[[45]](#footnote-45)

 Согласие населения при изменении границ муниципального образования необходимо, если изменяются в установленных законом случаях границы муниципальных районов, а также границы поселений. Согласие требуется и в установленных законом случаях при преобразовании муниципальных образований, которое включает в себя объединение, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.[[46]](#footnote-46)

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним закона субъекта Федерации. Согласие населения считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.[[47]](#footnote-47)

Данный институт осуществления местного самоуправления используется для выявления мнения населения по вопросу, который решается субъектом Федерации. Население путем голосования не может изменить границы муниципального образования или осуществить преобразование, однако, без получения согласия населения, субъект не вправе осуществить указанные изменения.

**1.3 Территориальное общественное самоуправление.**

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.[[48]](#footnote-48) Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. Это может быть подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением и иные территории проживания граждан.

Территориальные органы общественного самоуправления создаются для взаимодействия и сотрудничества с органами местного самоуправления.[[49]](#footnote-49) Уставы многих муниципальных образований предусматривают возможность передачи органами местного самоуправления вопросов на разрешение органами территориального общественного самоуправления, при этом также возможно установление сферы совместного ведения. В частности, это проявляется в том, что именно представительный орган муниципального образования в Уставе или иных нормативно – правовых актах устанавливает порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета. Однако ТОС самостоятельно определяет цели, задачи, формы и основные направления своей деятельности. Вопросы организации ТОСов в МО «Город Архангельск» регулируются Решением Архангельского городского Совета депутатов от 16 мая 2007 г. «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования «Город Архангельск»».[[50]](#footnote-50)

Территориальное общественное самоуправление может быть юридическим лицом, осуществлять экономическую деятельность, иметь и самостоятельно использовать финансовые ресурсы, которые образуются за счет доходов экономической деятельности, добровольных взносов и иных поступлений.[[51]](#footnote-51) Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории, обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан. Также ТОСы обладают правом вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов.[[52]](#footnote-52)

Приближенность органов территориального общественного самоуправления к населению, простота и порядок их формирования, тесная связь их деятельности с повседневными жизненными интересами граждан обеспечивают массовость этих органов, определяют необходимость повышения их роли в системе местного самоуправления.[[53]](#footnote-53)

**1.4 Сход граждан**

Данная форма осуществления народом своей власти применяется в поселении, где численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек.[[54]](#footnote-54) Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа. Эта форма непосредственной демократии является наиболее доступным средством самоорганизации граждан. Населению поселения обеспечивается возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с их личной активностью и инициативой, выражающихся в их вопросах, выступлениях, участии в голосовании[[55]](#footnote-55).

Созывается сход граждан либо главой муниципального образования самостоятельно, либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.[[56]](#footnote-56) Председательствует на сходе глава муниципального образования или иное лицо, избираемое на сходе граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Данный институт непосредственной демократии занимает важное место в системе местного самоуправления. Являясь одной из самых массовых форм непосредственной демократии, сход граждан служит формой привлечения населения поселения к осуществлению самых разнообразных управленческих функций. [[57]](#footnote-57)

**Глава 2 Осуществление местного самоуправления непосредственно населением в Российской Федерации**

Как уже было отмечено, основным нормативно – правовым актом, регулирующим осуществление населением местного самоуправления, является ФЗ – 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 года. Данный закон положил начало муниципальной реформе в Российской Федерации. Авторы реформы провозглашали вполне правильные цели[[58]](#footnote-58): приблизить муниципальную власть к населению, четко определить ее социальные обязанности и др. Однако, социально – экономические проблемы, возникшие в ходе реформы местного самоуправления, дефекты в правовой базе породили на практике дополнительные проблемы, и многие задачи реформы не осуществлены и на сегодняшний момент. Остается нерешенным главный вопрос – принадлежит ли реально населению его право на осуществление местного самоуправления самостоятельно, независимо и под свою ответственность.

Так, Пешин Н.Л. считает, что в построенном на новых принципах МСУ, на первый план выступают органы и должностные лица местного самоуправления. Значение населения в осуществлении публичной власти преимущественно сводится к функционированию представительного органа муниципального образования и участию в ряде консультативных процедур.[[59]](#footnote-59) Система органов местного самоуправления уже установлена в федеральном законодательстве, в результате чего у органов государственной власти появляется реальная возможность заниматься решением важных вопросов местного самоуправления, определением их результатов, что прямо противоречит ст. 131 Конституции Российской Федерации.[[60]](#footnote-60)

Практика применения нового законодательства о МСУ зачастую лишена логики и противостоит основным конституционным принципам организации местного самоуправления. Судья Конституционного Суда А.Я. Слива заметил, что в Конституции РФ не указано о том, что «местное самоуправление появляется в 2003 или в 2009 году; Конституция вступила в силу в 1993 году, и ее положения, касающиеся местного самоуправления, должны соблюдаться».[[61]](#footnote-61) Помимо этого возникает достаточно большое количество ошибок организационного характера, связанных с незнанием законодательства о МСУ и нежеланием органов МСУ, должностных лиц и органов государственной власти решать существующие проблемы.

В ФЗ – 131 местный референдум как одна из форм осуществления местного самоуправления населением прописана первой. Однако, положение о референдуме как о высшей непосредственной форме выражения власти народа, относящееся к основам конституционного строя, с позиций практики не означает абсолютизации роли данного института в механизме местной власти[[62]](#footnote-62). Во – первых, возможность принятия гражданами публично – властных решений всегда ограничена. Так, в РФ к полномочиям, осуществляемым исключительно прямым волеизъявлением населения, относится введение и использование средств самообложения граждан.[[63]](#footnote-63) Во – вторых, местный референдум как способ решения вопросов местного значения в Российской Федерации применяется крайне редко, что фактически и делает его факультативным средством осуществления местного самоуправления.[[64]](#footnote-64) В Архангельской области, в т.ч. и в муниципальном образовании «Город Архангельск», референдум по вопросам местного значения не проводился.

К наиболее частым вопросам, предлагаемым на вынесение при проведении местного референдума, относятся: определение структуры органов местного самоуправления, территориального устройства муниципального образования, и др.[[65]](#footnote-65)

Так, структура органов местного самоуправления в некоторых вновь создаваемых муниципальных образованиях была определена на местных референдумах: 104 местных референдума прошли в Республике Башкортостан, 266 местных референдумов были проведены в Томской области. В городе Кирове инициативная группа предложила вынести на референдум следующие вопросы: согласны ли вы с тем, что глава города должен избираться непосредственно населением; согласны ли вы с тем, что глава города должен возглавлять администрацию города? Эти вопросы представительным органом были признаны не подлежащими вынесению на референдум. Районный суд г. Кирова решением от 18 декабря 2006 г. №2-1242/06 подтвердил правомерность отказа со следующей мотивировкой. Закон от 6 октября 2003 г. предусматривает проведение местного референдума о структуре органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях, город Киров таковым не является. Кассационная судебная инстанция оставила это решение в силе, надзорная инстанция не усмотрела оснований для его опротестования. В научной литературе высказывается мнение о том, что данное положение противоречит ст.131 Конституции РФ, прямо устанавливающей, что вопросы о структуре органов местного самоуправления определяются населением самостоятельно.[[66]](#footnote-66)

После принятия ФЗ – 131 во многих регионах РФ были изменены границы муниципальных районов. Так, например, 20 февраля 2005 года в Тульской области прошел местный референдум по поводу отделения города Новомосковска от Новомосковского района. В Кемеровской области 31 марта 2002 года состоялись районные референдумы в городах Марииинске и Топках. Решался вопрос об объединении Мариинского и Топкинского районов. Более чем 80% участников референдума (при явке 60%) высказалось за объединение.

Характерной отрицательной чертой проведения референдумов является низкая явка населения на референдумы. В городе Светлый Калининградской области 22 мая 2005 г. прошел референдум, но который были вынесены следующие вопросы: согласны ли Вы со строительством терминала по перевалке нефтепродуктов по ул. Кржижановского, 4 в черте города Светлый? Согласны ли Вы с реконструкцией и строительством бункеровочной базы под бункеровку судов топливом и перевалку нефти на танкеры по ул. Рыбацкой, 1 в черте города Светлый? Референдум признан несостоявшимся, так как 50-процентный явочный барьер не был преодолен. Явка избирателей на участки голосования составила 48,5%.

Несмотря на то, что ФЗ – 131 от 6 октября 2003г по сравнению с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 1995 года, определил местный референдум как основную форму осуществления местного самоуправления, на сегодняшний день он остается факультативным инструментом осуществления местного самоуправления.

 Обязательность и периодичность проведения выборов в Российской Федерации установлена ФЗ – 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».[[67]](#footnote-67) Муниципальные выборы являются самой используемой формой осуществления местного самоуправления.

Наиболее часто встречающимися недостатками региональных законов о муниципальных выборов является отсутствие вариативности видов избирательных систем, отсутствие точного (в процентном соотношении) количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидатов, списков кандидатов, установление неоправданно низких размеров предельных сумм расходов за счет средств избирательных фондов депутатов, отсутствие сроков проведения повторного голосования. Существенных доработок требовали законы Республики Саха(Якутия), Ставропольского края, Ханты – Мансийского, Чукотского и Агинско – Бурятского автономных округов. [[68]](#footnote-68)

Организацию и проведение выборов осуществляют либо избирательная комиссия муниципального района, либо территориальная избирательная комиссия, на которую возлагаются полномочия избирательной комиссии муниципального образования. Следует отметить, что в ряде субъектов необходимость формирования муниципальных избирательных комиссий в муниципальном районе была вызвана только тем, что члены соответствующей территориальной избирательной комиссии находились в прямом служебном или должностном подчинении кандидатов (Новосибирская область). Однако чаще всего организуют и проводят выборы территориальные избирательные комиссии – они являются государственными органами, поэтому их деятельность финансируется из государственного бюджета; на финансирование избирательной комиссии муниципального образования, как правило, в местном бюджете не хватает средств.[[69]](#footnote-69)

Практика проведения муниципальных выборов показывает, что на уровне сельских поселений региональные и местные отделения политических партий не проявляют активности. Наиболее активны политические партии при проведении выборов глав и представительных органов муниципального образования.

Институт избирательного залога вытесняет сбор подписей как традиционную форму поддержки выдвижения кандидатов. Известны случаи, когда в ряды сборщиков внедрялись политические соперники и умышленно собирали недостоверные подписи в расчете на последующее обжалование регистрации противника. Следует отметить также, что реальных механизмов проверить за 5 дней достоверность подписей, не существует.[[70]](#footnote-70)

Основной причиной неисполнения избирательными комиссиями требований законодательства является не злой умысел, а «организационный цегтной»[[71]](#footnote-71). Чаще всего обжалуются действия избирательных комиссий, связанные с исчислением сроков избирательных действий.[[72]](#footnote-72)

Нередки ошибки, связанные с составлением списков избирателей. Следует четко разграничивать понятия «фактического нахождения места жительства» и «фактического временного пребывания». Так, например, при выборах мэра города Омска в 2005 году решался вопрос о том, нужно ли включать в список избирателей студентов, проживающих в общежитии. Студенты из других городов и сельских районов Омской области, временно зарегистрированные в городе Омске, в выборах не участвовали.

В Архангельской области чаще всего подлежат обжалованию действия избирательных комиссий, их решения и постановления.[[73]](#footnote-73) Также в практике встречаются случаи, когда оспаривается законность проведенных самих выборов. Так, широкую огласку в Архангельской области получили муниципальные выборы в мэры города Архангельска 25 мая 2008 года, когда один из проигравших кандидатов Базанова Л.П. пыталась оспорить в суде действия избирательной комиссии. [[74]](#footnote-74)

В действующем законодательстве как одна из возможных форм осуществления населением местного самоуправления закреплена возможность граждан создавать территориальные общественные самоуправления. Сущность и специфика этого института доконца не ясна. В частности, ставится вопрос о том, в чем принципиальное различие между ТОСом и собраниями и конференциями граждан как формами участия населения в осуществлении местного самоуправления.[[75]](#footnote-75) На федеральном уровне предпринимались попытки принять закон о ТОСах, однако неоднократно представляемый в Государственную Думу законопроект так и не был принят.

Между тем, практика показывает, что ТОСы в некоторых муниципальных образованиях все – таки создаются. Чаще всего с помощью такой самоорганизации население осуществляет хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально – бытовых потребностей граждан.

Проблема организации ТОСов связана с тем, что вопросы их создания и организации регулируются либо Уставом Муниципального образования, либо иным нормативно – правовым актом, принятым представительным органом муниципального образования. Такое законодательное положение иногда влечет зависимость органов территориального общественного самоуправления от органов местного самоуправления. Так, отдельные муниципалитеты "подминают" под себя органы территориального общественного самоуправления, формируя их как низовые структуры местного самоуправления.[[76]](#footnote-76)

Процедура отзыва депутата, выборного должностного лица и голосование по вопросам изменения границ муниципального образования и его преобразования связана с институтом учета мнения населения. ФЗ – 131 переносит на федеральный уровень правовые гарантии принятия во внимание мнения населения при решении вопросов доверия вопросов территориального устройства. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими соответствующих решений.

При рассмотрении дела об исключении поселка Сухогорье из границ Карамышевского сельского поселения и включении в границы города Липецка разбирался вопрос о том, что проект закона об изменении границ был внесен в Липецкий областной Совет в порядке законодательной инициативы депутатом Липецкого областного Совета депутатов, чем было нарушено соответствующее законодательство.

Практика нормативно – правового регулирования отношений, связанных с реализацией права граждан на сходы, имеет свои особенности. В ФЗ – 131 сам вопрос освещен не так конкретно, как другие формы осуществления населением местного самоуправления. Региональное законодательство представляет собой достаточно широкий спектр моделей регулирования, который еще больше увеличивается на местном уровне. Часто это приводит к тому, что положения Уставов муниципальных образований не соответствуют законодательству.

**Заключение**

Местное самоуправление как один из способов осуществления народом власти по своей специфике является наиболее приближенной к населению формой власти. Исходя из этого, необходимо признать, что формы осуществления народом своей власти является наиболее важным элементом института местного самоуправления.

Законодательство Российской Федерации устанавливает достаточно широкий спектр форм осуществления населением местного самоуправления. Другое дело, что некоторые из них редко используются и фактически являются факультативными формами.

Само законодательство о МСУ в целом демократично и соответствует основным международным принципам в сфере муниципального права. Однако при более тщательном анализе законодательства можно выявить такую тенденцию. Государство при помощи тех или иных правовых норм использует институт местного самоуправления в своих целях. В частности, государство в некоторых случаях перекладывает с себя некоторые важные полномочия, стремиться подчинить себе местное самоуправление, не позволяет институту местного самоуправления стать более самостоятельным. Так, например, в главе 2 данной работы «Осуществление местного самоуправления непосредственно населением» отмечалось, что к фактически осуществляемым полномочиям исключительно прямым волеизъявлением населения, относится лишь введение и использование средств самообложения граждан. Это условие продиктовано не особой значимостью вопроса о самообложении, а желанием избежать коллизий с налоговым законодательством.[[77]](#footnote-77) Вместе с проблемой черных дыр в российском законодательстве сочетается другая проблема – некачественное исполнение и применение уже существующего законодательства.

В целом, роль местного самоуправления в Российской Федерации недооценивается. МСУ не воспринимается народом как реальный способ решения своих проблем, достижения уже поставленных целей. Можно сказать, что прожилка гражданского общества, которая должна присутствовать при реализации института местного самоуправления, в реальности отсутствует.

Кроме того, в науке муниципального права отсутствует единообразное понимание предмета, метода и системы данной отрасли права. До сих пор не выработана единая классификация форм осуществления местного самоуправления, позволяющая разграничивать формы непосредственной демократии от форм участия населения. Сущность многих элементов института местного самоуправления учеными понимается различно.

В заключении работы необходимо отметить, что возникающие при реализации местного самоуправления проблемы требуют немедленного разрешения. Местное самоуправление – основа всего общества. Произошедшие в его структуре качественные изменения повлекут существенные улучшения в функционировании общества, всей государственной системы в целом.

 **Список источников**

1. Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985г: официальный текст: {ратифицирована ФЗ от 11 апреля 1998 № 55 – ФЗ}. – Собрание Законодательства РФ. – 1998. - №36. – Ст.4466
2. Конституция Российской Федерации: офиц. текст: {принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года}//Российская газета. – 1993. - № 252.
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 – ФЗ// Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 24. – Ст. 2253
4. Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 6 октября 2003 г № 131 – ФЗ// Собрание законодательства РФ. -2003г. – № 40. – Ст.3822
5. Об обеспечении конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996г. № - ФЗ// Собрание законодательства РФ. – 1996г. - № 49. – Ст.5497.с
6. Постановление Центральной избирательной комиссии от 26 мая 2005 года № 145/986 // www.arkhangelsk.isbirkom.ru
7. Устав Архангельской области: официальный текст: {принят Архангельским областным Собранием депутатов 23 мая 1995 г.}// Волна. – 2001.-№ 13.
8. О местном референдуме в Архангельской области: Областной закон от 30 июня 2004 г. № 240 – 31 – ОЗ//
9. О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области: Областной закон от 8 ноября 2006 г. № 268 – 13 – ОЗ// Волна. – 2006. - № 45.
10. О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления: Областной закон от 21 июня 2006 г. № 194 – 11 – ОЗ// Волна. – 2006. –№ 3.
11. Устав муниципального образования «Город Архангельск»: офиц. текст: {принят решением Архангельского городского Совета депутатов от 25 ноября 1997 № 17}// Архангельск. – 1998.- 187.
12. Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования «Город Архангельск»: Решение Архангельского Городского Совета депутатов от 16 мая 2007г. № 396// Архангельск. – 2007. – 177
13. Регламент Архангельского городского Совета депутатов: Решение Архангельского городского Совета депутатов от 25 декабря 1998 г. № 346// Архангельск. – 1998. - № 4(5).
14. Борисов А.Н. Комментарии к Федеральному закону № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – Изд. 2-е. – ЗАО Юстицинформ, 2007//СПС КонсультантПлюс
15. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в Российской Федерации. – М.: Ось – 98, 1998.
16. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007
17. Нестеренко А.А. Некоторые организационно – правовые аспекты выборов в органы местного самоуправления // www. omsk.izbirkom.ru
18. Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 15. – с. 7 -
19. Руденко В.Н. Институты «Отзыва» и «Роспуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал Российского права. – 2002. - № 4. – с.
20. Садовникова Г. Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 14. – с.
21. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: «Юриспруденция», 2005
22. Сергеев А.А. Судебная практика: законодательство муниципальной реформы // Российский судья. – 2007. - № 7. – с.5-7.
23. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. - № 2. – с. 8 - 12.
24. Шкатулл В.И. Комментарии к Федеральному закону № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления». – Изд. 2-е. – ЗАО Юстицинформ, 2006// СПС КонсультантПлюс
25. Шугрина Е.С. Гарантии выявления и учета мнения населения в местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 16. – с. 23 – 31.
26. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 15. – с.
1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985г: офиц. текст. ст.3 [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. ст. 3 [↑](#footnote-ref-2)
3. ФЗ – 131. Глава 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 15. – с.3 [↑](#footnote-ref-4)
5. Шугрина Е.С. Гарантии выявления и учета мнения населения в местном самоуправлени/ /Конституционное и муниципальное право. – 2008. - №16. – с.23 – 31. [↑](#footnote-ref-5)
6. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - №15. – с.8 [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. с. 9 [↑](#footnote-ref-7)
8. Руденко В.Н. Институты «Отзыва» и «Роспуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования//Журнал Российского права. – 2002. – №4. –с. 34 [↑](#footnote-ref-8)
9. Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – №15. – с. 5 [↑](#footnote-ref-9)
10. Конституция Российской Федерации. Ст. 3 [↑](#footnote-ref-10)
11. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007. – с. 142 [↑](#footnote-ref-11)
12. ФЗ – 131. ст. 22 [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. ст. 22 [↑](#footnote-ref-13)
14. О местном референдуме в Архангельской области: Областной закон от 30 июня 2004 г. № 240 – 31 – ОЗ// Волна. – 2004. - № 31. [↑](#footnote-ref-14)
15. ФЗ - 131. ст. 13 [↑](#footnote-ref-15)
16. О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области: Областной закон от 8 ноября 2006 г. № 268 – 13 – ОЗ//Волна. – 2006. - № 45. [↑](#footnote-ref-16)
17. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007 – с. 163. [↑](#footnote-ref-17)
18. ФЗ – 67. ст.4 [↑](#footnote-ref-18)
19. Там же. ст. 4 [↑](#footnote-ref-19)
20. ФЗ - 67. ст. 4 [↑](#footnote-ref-20)
21. Там же. ст. 17 [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же. ст. 17 [↑](#footnote-ref-22)
23. ФЗ – 131. ст. 22 [↑](#footnote-ref-23)
24. Там же. ст.22 [↑](#footnote-ref-24)
25. ФЗ -67. ст. 14 [↑](#footnote-ref-25)
26. Там же. ст. 36 [↑](#footnote-ref-26)
27. Там же. ст. 36 [↑](#footnote-ref-27)
28. Там же. ст. 75 [↑](#footnote-ref-28)
29. ФЗ – 67. ст. 15 [↑](#footnote-ref-29)
30. ФЗ – 131. ст.22 [↑](#footnote-ref-30)
31. ФЗ – 67. ст.21 [↑](#footnote-ref-31)
32. ФЗ – 131. ст. 23 [↑](#footnote-ref-32)
33. ФЗ – 67. ст. 10 [↑](#footnote-ref-33)
34. Там же. ст. 10 [↑](#footnote-ref-34)
35. ФЗ - 67. ст. 45 [↑](#footnote-ref-35)
36. Там же. ст. 65 [↑](#footnote-ref-36)
37. Там же. ст. 70 [↑](#footnote-ref-37)
38. Там же. ст.71 [↑](#footnote-ref-38)
39. Там же. ст. [↑](#footnote-ref-39)
40. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007. – с. 203 [↑](#footnote-ref-40)
41. Устав муниципального образования «Город Архангельск»: офиц. текст. Ст.12 [↑](#footnote-ref-41)
42. ФЗ – 131. Ст. 24 [↑](#footnote-ref-42)
43. О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления: Областной закон от 21 июня 2006 г. № 194 – 11 – ОЗ//Волна. – 2006. - № 3. [↑](#footnote-ref-43)
44. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М: Проспект, 2007. – с. 203. [↑](#footnote-ref-44)
45. Шугрина Е.С. Гарантии выявления и учета мнения населения в местном самоуправлении// Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 15. – с. 24 [↑](#footnote-ref-45)
46. ФЗ – 131. ст. 13 [↑](#footnote-ref-46)
47. Там же. ст.24 [↑](#footnote-ref-47)
48. Там же. ст. 27 [↑](#footnote-ref-48)
49. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. –М.: Проспект, 2007. – с. 217. [↑](#footnote-ref-49)
50. Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования «Город Архангельск»: Решение Архангельского городского Совета депутатов от 20 июня 2007г. №369// Архангельск. – 2007. – 177. [↑](#footnote-ref-50)
51. ФЗ -131. ст. 27 [↑](#footnote-ref-51)
52. ФЗ - 131. ст. 27 [↑](#footnote-ref-52)
53. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007 – с. 219. [↑](#footnote-ref-53)
54. ФЗ – 131. ст. 25 [↑](#footnote-ref-54)
55. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3- е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007 – с. 208. [↑](#footnote-ref-55)
56. ФЗ - 131. ст. 25 [↑](#footnote-ref-56)
57. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд, перераб. и доп. – М.:Проспект, 2007. – с. 209. [↑](#footnote-ref-57)
58. Сергеев А.А. Судебная практика: законодательство муниципальной реформы // Российский судья. – 2007. - № 5. – с. 6. [↑](#footnote-ref-58)
59. Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 15. – с. 9. [↑](#footnote-ref-59)
60. Там же. с.11. [↑](#footnote-ref-60)
61. Сергеев А.А. Судебная практика: законодательство муниципальной реформы//Российский судья. – 2007. - №5 - с.6 [↑](#footnote-ref-61)
62. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации// Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. - №2. – с. 45. [↑](#footnote-ref-62)
63. Там же. с. 45. [↑](#footnote-ref-63)
64. Нестеренко А.Н. Некоторые организационно – правовые аспекты выборов в органы местного самоуправления// www.omsk.izbircom.ru/ [↑](#footnote-ref-64)
65. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 145/986 [↑](#footnote-ref-65)
66. Сергеев А.А. Судебная практика: законодательство муниципальной реформы//Российский судья. – 2007. - № 7. – с.7. [↑](#footnote-ref-66)
67. ФЗ – 67. Ст.3 [↑](#footnote-ref-67)
68. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской федерации от 26 мая 2005 г. № 145/986 [↑](#footnote-ref-68)
69. Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. – 2008. - №15. – с. 6. [↑](#footnote-ref-69)
70. Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. – 2008. - №15. – с. 6. [↑](#footnote-ref-70)
71. Нестеренко А.Н. Некоторые организационно – правовые аспекты выборов в органы местного самоуправления// www.omsk.izbircom.ru/ [↑](#footnote-ref-71)
72. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2008 г № 18 – 108 – 8

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 сентября 2005 г № 8 – ГО5 – 13.//www.arkhangelsk.izbirkom.ru/way [↑](#footnote-ref-72)
73. Решение Вельского районного суда Архангельской области от 3 сентября 2008 г. Дело № 2 – 435/2008//www.arkhangelsk.izbirkom.ru/way/

Определение о прекращении производства по делу Устьянского районного суда от 13 октября 2008г//www.arkhangelsk.izbirkom.ru/way/ [↑](#footnote-ref-73)
74. Решение Октябрьского районного суда г.Архангельска от 19 августа 2008г Дело № 2 – 1884/08//www.arkhangelsk.izbirkom.ru.way/ [↑](#footnote-ref-74)
75. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество//Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 15. – с. 8. [↑](#footnote-ref-75)
76. Там же. с.9 [↑](#footnote-ref-76)
77. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. - № 2. – с. [↑](#footnote-ref-77)