Организационные формы осуществления местного самоуправления

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации закрепляет несколько групп организационных форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление в Российской Федерации.

Первая из них включает формы непосредственной демократии, используемые в системе местного самоуправления. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления осуществляется посредством различных форм прямого волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельских поселений, в которых осуществляется местное самоуправление. Она играет особую роль в его реализации.

Эта роль определяется прежде всего тем, что посредством таких форм прямой демократии, как выборы, собрания населения и ряда других обеспечивается формирование и функционирование всех важнейших звеньев системы местного самоуправления — его органов. Имея это в виду, можно сказать, что в практике местного самоуправления формы непосредственной и представительной демократии переплетаются, дополняя друг друга.

Кроме того, роль непосредственной демократии в осуществлении местного самоуправления определяется также и тем, что некоторые ее формы (местные референдумы, собрания (сходы) граждан и др.) сами входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть.

Другую группу организационных форм местного самоуправления составляют выборные и другие органы местного самоуправления, на которые возлагается основная повседневная работа по осуществлению местного самоуправления на территории соответствующих муниципальных образований.

Органы местного самоуправления выступают одной из основ демократической системы управления обществом, позволяющей демократизировать аппарат управления и решать местные вопросы с гораздо большей эффективностью по сравнению с централизованной системой управления; обеспечивать учет интересов малых сообществ при проведении государственной политики; оптимально сочетать интересы и права человека и интересы регионов и государства в целом.

Отдельную группу составляют организационные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, центральное место в которой занимает территориальное общественное самоуправление. Многочисленные, разнообразные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления служат массовой опорой местного самоуправления, укрепляют его связи с населением. В их деятельности проявляется непосредственная гражданская инициатива населения, питаемая устойчивыми интересами различных общественных групп. Они трансформируют эти интересы и традиции в активное гражданское поведение, практическую работу.

§ 1. Местный референдум

Местный референдум — голосование граждан, постоянно проживающих в границах муниципальных образований (районах, городах, поселках и сельских округах), по вопросам местного значения, отнесенных законодательством к компетенции местного самоуправления. Он является высшим непосредственным выражением воли участвующих в его проведении граждан.

Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Таким образом, местный референдум является способом непосредственного решения населением наиболее важных для местного самоуправления вопросов.

В нашей стране в течение многих десятилетий референдумы не проводились, а возможность их проведения на местном уровне даже не предусматривалась законодательством. Впервые понятие “местный референдум” было использовано в статье 2 Закона Российской Федерации “О местном самоуправлении в Российской Федерации” (1991 г.)'.

Действующая Конституция Российской Федерации (ст. 130) закрепляет референдум в качестве одной из форм осуществления местного самоуправления. Она признает за каждым гражданином Российской Федерации право участвовать в референдуме (ст. 32).

Основные вопросы организации и проведения местных референдумов регулируются Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации” (ст. 22).

В Законе указывается, что местный референдум может проводиться по вопросам местного значения. Решение о его проведении принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

Закон устанавливает, что в местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе. Голосование осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Согласно Закону, если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Такой закон принят, в частности, решением Московской областной Думы 28 декабря 1994 г. Согласно Закону Московской области “О местном референдуме в Московской области” местный референдум проводится по вопросам местного значения. На него не могут выноситься вопросы принятия и изменения местного бюджета, введения, изменения и отмены местных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, постоянно проживающие на территории, на которой проводится местный референдум, и обладающие избирательным правом. Какие-либо прямые или косвенные ограничения прав граждан на участие в местном референдуме в зависимости от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных взглядов, рода и характера занятий запрещаются. Не имеют права участвовать в местном референдуме граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

Согласно общим принципам проведения местного референдума, установленным Законом, граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и лично, голосование за других лиц не допускается; участие в референдуме является добровольным; никто не вправе оказывать воздействие на граждан с целью принудить их к участию или неучастию в местном референдуме;

голосование осуществляется тайно; граждане участвуют в местном референдуме на равных основаниях по месту своего постоянного проживания; каждый гражданин имеет один голос.

Важнейшим требованием Закона, связанным с подготовкой и проведением местного референдума, является гласность. В нем устанавливается, что деятельность органов местного самоуправления, государственных и общественных органов, участвующих в организации и проведении местного референдума, должна осуществляться открыто и гласно. Все решения, касающиеся местного референдума, а также вопросы или иные решения, выносимые на референдум, подлежат опубликованию местными средствами массовой информации в течение семи дней с момента их принятия соответствующими органами.

Согласно Закону право принятия решения о назначении местного референдума принадлежит органу местного самоуправления, который принимает решение по собственной инициативе, а также по требованию не менее двух третей депутатов от общего числа, установленного для органа местного самоуправления.

Там, где не избран орган местного самоуправления, право принятия решения о назначении местного референдума принадлежит главе местного самоуправления.

Орган местного самоуправления или глава местного самоуправления обязан назначить местный референдум по требованию не менее 5 процентов граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования и имеющих право участвовать в местном референдуме.

Инициатива проведения местного референдума может исходить от государственных и общественных органов, коллективов предприятий, учреждений, организаций, зарегистрированных в установленном Законом порядке партий и общественных движений, действующих на соответствующей территории, а также граждан, постоянно проживающих в границах территории, на которой предполагается проведение местного референдума.

Право инициативы в сборе подписей под требованием о проведении местного референдума принадлежит каждому гражданину или группе граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории, имеющих право на участие в местном референдуме. Граждане реализуют свое право на сбор подписей добровольно и самостоятельно.

Сбор подписей организуют и осуществляют инициативные группы референдума, избранные на собраниях граждан, проводимых для решения вопроса о необходимости проведения местного референдума. Собрание правомочно, если на нем присутствует не менее 50 граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования и имеющих право участвовать в местном референдуме. Инициативная группа регистрируется главой местного самоуправления.

С момента получения свидетельства о регистрации инициативная группа местного референдума вправе организовывать и осуществлять беспрепятственный сбор подписей на подписных листах с инициативой о проведении местного референдума среди граждан, постоянно проживающих в границах территории, на которой предполагается проведение местного референдума.

Если в течение срока действия регистрационного свидетельства не будет собрано необходимого количества подписей, то с инициативой о проведении местного референдума с такой же по содержанию или смыслу формулировкой вопроса можно обращаться не ранее чем через год.

Орган местного самоуправления по требованию о проведении референдума вправе принять одно из следующих решений:

а) о назначении референдума, дате и времени его проведения и мерах по его обеспечению;

б) об отклонении требований о назначении референдума в случае нарушения инициаторами законодательства или устава местного самоуправления.

Орган местного самоуправления рассматривает представленные материалы и принимает по ним решение в течение недели со дня поступления требования о проведении референдума.

Принятое решение в пятидневный срок публикуется в местных средствах массовой информации, а там, где они отсутствуют, доводится до сведения граждан иным путем. Не позднее пяти дней после обнародования постановления о назначении референдума публикуется или доводится до сведения граждан иным путем проект выносимого на референдум вопроса или иного решения.

Местный референдум не может проводиться ранее двух месяцев и позднее трех месяцев со дня принятия решения о его проведении.

Закон подробно регламентирует подготовку к местному референдуму. Для подготовки и проведения местного референдума предусматривается образование комиссии местного референдума и участковых комиссий, создаваемых органом местного самоуправления.

Комиссия местного референдума состоит из представителей органов местного самоуправления; политических партий и иных общественных организаций и движений, действующих на территории, где проводится местный референдум; трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории, где проводится местный референдум, а также инициативных групп местного референдума. Она обеспечивает на территории проведения местного референдума соблюдение действующего законодательства; согласовывает с главой местного самоуправления границы участков местного референдума; организует деятельность участковых комиссий местного референдума; утверждает принятую смету затрат на проведение местного референдума и распределяет денежные средства по участковым избирательным комиссиям; решает вопросы материально-технического обеспечения местного референдума; устанавливает формы документов местного референдума, образцы ящиков для голосования и печатей, порядок хранения документации местного референдума; контролирует своевременность и правильность составления списков участников местного референдума и представляет их для всеобщего ознакомления; обеспечивает своевременное издание материалов местного референдума; содействует разъяснению сути вопросов или иного решения, вынесенного на местный референдум; обеспечивает изготовление бюллетеней и снабжение ими участковых комиссий; рассматривает заявления и жалобы на решения и действия участковых комиссий и принимает по ним решения; подводит итоги местного референдума, устанавливает его результаты, публикует в местной печати, передает по местному радио и другими способами сообщение о своей работе и результатах местного референдума; осуществляет иные полномочия, предусмотренные законом.

Участковые комиссии местного референдума состоят из представителей органов местного самоуправления; политических партий и иных общественных организаций, действующих на территории, где проводится местный референдум; трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории, где проводится местный референдум, а также инициативных групп местного референдума. Они составляют списки граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме, на основании сведений, представляемых главой местного самоуправления; организуют ознакомление граждан со списками, принимают и рассматривают заявления о неточностях в списках и решаютвопрос о внесении в них соответствующих изменений; оповещают граждан о дне проведения местного референдума, времени и месте голосования; обеспечивают подготовку помещений для голосования и их надлежащее оборудование; организуют на участке голосование в день проведения местного референдума; производят подсчет голосов и определяют результаты голосования; рассматривают заявления и жалобы граждан по вопросам подготовки и проведения местного референдума и принимают по ним необходимые решения; осуществляют другие полномочия, предусмотренные законом.

Территория, на которой проводится местный референдум, делится на участки, образуемые не позднее чем за 45 дней до проведения местного референдума решением главы местного самоуправления по согласованию с комиссией местного референдума из расчета от 100 до 3000 избирателей на одном участке. Участки образуются с учетом границ поселков и сельских округов, городов и районов в целях создания максимальных удобств для граждан, участвующих в местном референдуме. Территории участков местного референдума могут совпадать с территориями избирательных участков.

Списки граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме, составляются по каждому участку референдума на основании сведений, представляемых главой местного самоуправления, участковой комиссией референдума. В списки включаются все граждане, имеющие право участвовать в референдуме, на момент составления списков постоянно проживающие на территории соответствующего участка.

Гражданин, имеющий право участвовать в референдуме, может быть включен не более чем в один список. Списки граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме, составляются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, на основе адресов избирателей).

Списки представляются для всеобщего ознакомления не позднее чем за тридцать дней до референдума, а также доводятся до сведения граждан другими способами.

Каждый гражданин вправе обжаловать невключение, неправильное включение в список или исключение из списка, а также допущенные в списках неточности. Заявления о неправильностях в списке рассматриваются участковой комиссией референдума, которая обязана не позднее чем в двухдневный срок, а накануне и в день референдума — немедленно рассмотреть заявление, внести необходимые исправления либо выдать заявителю копию мотивированного решения об отклонении его заявления. Это решение может быть обжаловано в судебном порядке, исправление в списке в соответствии с решением суда проводится участковой комиссией референдума немедленно.

В бюллетене для голосования воспроизводится текст поставленного на референдум вопроса или проекта решения и варианты волеизъявления голосующего: “за” и “против” (“да” и “нет”).

Время для голосования на участках в зависимости от местных условий устанавливает орган местного самоуправления одновременно с принятием решения о дате проведения референдума. При этом общее время, отведенное для голосования, не должно быть менее 12 часов. О времени и месте голосования участковая комиссия оповещает граждан не позднее чем за 20 дней до дня проведения местного референдума.

Закон устанавливает, что гражданину, который в течение 15 дней со дня проведения местного референдума по тем или иным причинам будет отсутствовать по месту своего постоянного проживания и не сможет прийти на участок, на котором он включен в список, предоставляется право проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении участковой комиссии местного референдума.

В процессе голосования в день референдума граждане самостоятельно заполняют бюллетень для тайного голосования. Гражданин, который не может это сделать сам, вправе по своему выбору пригласить в кабину другое лицо, не являющееся членом участковой комиссии или общественным наблюдателем из числа представителей политических и иных общественных организаций и массовых движений, трудовых коллективов, инициативных групп, а также средств массовой информации.

При подсчете голосов недействительными признаются бюллетени, в которых не вычеркнут ни один из вариантов ответа, либо вычеркнуты оба, а также бюллетени неутвержденной формы. В случае сомнений в действительности бюллетеня решение принимает участковая комиссия.

Результаты голосования подсчитываются на каждом участке для голосования. Подведение общих итогов местного референдума и установление его результатов возлагаются на комиссию местного референдума. Итоги местного референдума определяются ею на основании протоколов всех участковых комиссий референдума.

Решение по вынесенному на местный референдум вопросу считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме, при условии, что это составляет не менее 25 процентов от общего числа граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме. Число граждан, принявших участие в местном референдуме, определяется общим числом граждан, получивших бюллетени.

Если по вопросу, вынесенному на местный референдум, решение не принято, то с инициативой о проведении местного референдума с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса можно обращаться не ранее чем через год.

Если на местный референдум выносились альтернативные варианты решений и ни один из них не получил необходимого количества голосов, то все варианты считаются отклоненными, а их повторное вынесение на референдум может состояться не ранее чем через год.

Результаты местного референдума могут быть признаны недействительными из-за допущенных в ходе референдума или при подсчете голосов нарушений Закона о местном референдуме, повлиявших на результаты голосования.

В случаях обнаружения таких нарушений результаты местного референдума могут быть обжалованы в судебном порядке в течение месяца со дня опубликования его итогов.

Итоги местного референдума публикуются в местных средствах массовой информации, а там, где они отсутствуют, доводятся до сведения граждан иным путем комиссией местного референдума не позднее десяти дней со дня окончания голосования.

В случае признания результатов голосования по какому-либо участку недействительными, комиссия местного референдума вправе поручить соответствующей участковой комиссии референдума провести в течение двух недель на этом участке повторное голосование. Решения комиссии местного референдума могут быть обжалованы в суд в течение недели со дня их принятия.

Принятое на местном референдуме решение публикуется не позднее семи дней с даты последнего голосования по вопросу, вынесенному на референдум, и вступает в силу в день опубликования, если в самом решении референдума не предусмотрен иной срок.

Решения, принятые на местном референдуме, имеют обязательный характер для органов местного самоуправления и должностных лиц местной администрации, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории местного самоуправления, а также для граждан и могут быть обжалованы в судебном порядке в случае нарушения законности при проведении референдума.

Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, требуется издание правового акта, орган местного самоуправления или представительный орган субъекта Российской Федерации, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязаны в течение 30 дней после вступления в силу решения, принятого на местном референдуме, определить срок подготовки и принятия этого правового акта.

Изменение либо отмена решения, принятого местным референдумом, производится только местным референдумом.

Ответственность должностных лиц за невыполнение решений, принятых местным референдумом, устанавливается законодательством Российской Федерации.

§ 2. Муниципальные выборы

Высшим непосредственным выражением воли населения являются выборы органов местного самоуправления. Выборы — наиболее массовая форма прямого народного волеизъявления. Их значение определяется прежде всего тем, что посредством выборов образуются представительные органы местного самоуправления, через которые население осуществляет местное самоуправление, а также посредством выборов могут получать свои полномочия главы муниципальных образований.

Однако только этим значение выборов не ограничивается. В ходе избирательных кампаний граждане своими предложениями направляют деятельность органов местного самоуправления, критически оценивают их работу. Каждая избирательная кампания стимулирует развитие социальной активности граждан, способствует выявлению их насущных потребностей и интересов, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения.

Надо сказать, что курс на развитие местного самоуправления в нашей стране будет успешным, если при выборах в представительные органы местного самоуправления будет каждый раз формироваться достойный депутатский корпус. Именно от этого в значительной степени зависят эффективность работы представительных органов местного самоуправления, укрепление их авторитета среди населения.

Вместе с тем успешность этого курса в немалой степени зависит и от качественного состава тех, кто возглавляет местную администрацию. В свою очередь этот состав в перспективе также будет определяться населением на выборах. Вот почему в стране в последнее время ведется большая работа по созданию таких начал избирательной системы, которые в полной мере соответствовали бы велению времени. Это потребовало существенного обновления всего действовавшего в Российской Федерации избирательного законодательства.

Сегодня правовую основу выборов в органы местного самоуправления составляют: Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г.; Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” от 6 декабря 1994 г.'; законы о выборах в органы местного самоуправления, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации2; уставы муниципальных образований

В соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” муниципальные выборы, т.е. выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан.

Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов.

Согласно Закону “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” демократические свободные выборы в органы местного самоуправления Российской Федерации являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государство гарантирует свободное волеизъявление граждан на выборах путем защиты демократических принципов и норм избирательного права.

1 См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

2 Например, Московская областная Дума 27 декабря 1995 г. приняла Закон Московской области “О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Московской области”.

Участие граждан Российской Федерации в выборах в органы местного самоуправления является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

Гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, вправе избирать, а по достижении возраста, установленного законом и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, — быть избранным в выборные органы местного самоуправления. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата при выборах главы местной администрации не может превысить 21 года. Гражданин Российской Федерации может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, или граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином Российской федерации пассивного избирательного права, связанные со сроком его проживания на определенной территории Российской Федерации (соответственно уровню проводимых выборов). Сроки обязательного проживания на указанной территории не могут превышать одного года.

Конституцией Российской федерации, федеральными законами, а также законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются ограничения, связанные со статусом депутата представительного органа местного самоуправления, в том числе с невозможностью находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью.

Избиратели участвуют в выборах в органы местного самоуправления на равных основаниях, голосуют за или против кандидатов непосредственно. Голосование на выборах является тайным, т.е. исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя".

В списки избирателей включаются все граждане Российской федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Список избирателей составляется участковой избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представленных по установленной форме главой местной администрации. Уточнение списков зарегистрированных избирателей осуществляется главой местной администрации по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Указанные сведения направляются в соответствующие избирательные комиссии сразу после назначения дня выборов.

Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является его проживание на территории этого избирательного участка. Гражданин Российской Федерации может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке. Список избирателей представляется для всеобщего ознакомления не позднее чем за 30 дней до дня выборов.

Каждый гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и либо устранить ошибку, либо дать заявителю письменный ответ с изложением мотивов отклонения заявления. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а в день выборов — немедленно.

Вносить изменения в списки избирателей после начала подсчета голосов избирателей запрещается.

Для проведения выборов образуются избирательные округа на основании данных, представляемых органами местного самоуправления. Границы избирательных округов и число избирателей в каждом избирательном округе определяются соответствующей избирательной комиссией и утверждаются соответствующим представительным органом местного самоуправления не позднее чем за 60 дней до дня выборов.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей создаются избирательные участки. Они образуются главой местного самоуправления по согласованию с соответствующими избирательными комиссиями с учетом местных и иных условий из расчета не более 3000 избирателей на каждом участке и не позднее чем за 45 дней до дня выборов. Границы избирательных участков не должны пересекать границ избирательных округов.

Списки избирательных участков с указанием их границ и адресов участковых избирательных комиссий публикуются соответствующей избирательной комиссией в местной печати не позднее чем за 40 дней до дня выборов.

Реализацию и защиту избирательных прав граждан обеспечивают избирательные комиссии.

Полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции не зависят от органов местного самоуправления.

Акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, установленной соответствующими нормативными правовыми актами, обязательны для органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, а также нижестоящих избирательных комиссий.

Органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, средства массовой информации, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, представлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в срок, установленный законодательством, а также предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных комиссий в порядке, установленном законодательством.

Формирование избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления осуществляется на основе предложений общественных объединений, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства в соответствии с законами и иными нормативно-правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федераций и уставами муниципальных образований

В состав избирательных комиссий не могут входить кандидаты, их доверенные лица, супруги и близкие родственники кандидатов либо лица, находящиеся у них в непосредственном подчинении.

После регистрации кандидата избирательное объединение — общественные объединения, участвующие в выборах посредством выдвижения кандидатов, которое выдвинуло кандидата, или сам кандидат вправе назначить в избирательную комиссию, зарегистрировавшую его, и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену с правом совещательного голоса. Члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса имеют право доступа ко всем материалам и документам соответствующей избирательной комиссии, должны оповещаться о всех заседаниях избирательной комиссии, имеют право выступать на ее заседаниях.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно и открыто. На их заседаниях вправе присутствовать кандидаты и их доверенные лица, представители избирательных объединений и средств массовой информации. Решения избирательных комиссий публикуются в печати и передаются в иные средства массовой информации в сроки, установленные законодательством.

В день голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ее членами протокола об итогах голосования, на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами, а также иностранные (международные) наблюдатели.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе коллегиальности.

Решение избирательных комиссий о регистрации кандидатов, об отмене регистрации кандидатов, об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными принимаются на заседаниях избирательных комиссий большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Решения избирательных комиссий по иным вопросам принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Решение избирательной комиссии, противоречащее законодательству либо принятое избирательной комиссией с превышением установленных полномочий, подлежит отмене вышестоящей избирательной комиссией.

Решения органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд. Решение суда по существу жалобы, заявления является окончательным.

Решения и действия (или бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию или в суд. Предварительное обращение в вышестоящие избирательные комиссии не является обязательным условием для обращения в суд. Решения по жалобам, поступившим в ходе выборов, принимаются в пятидневный срок, а в день выборов — немедленно. В случае если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. При этом вышестоящая избирательная комиссия вправе принять самостоятельное решение по существу жалобы.

В законах субъектов Российской Федерации определяется, какая избирательная система (мажоритарная, пропорциональная) используется при выборах органов местного самоуправления. Так, в Московской области в соответствии с Законом о выборах применяется мажоритарная система. При этом выборы могут проводиться как по одномандатным округам, так и по единому многомандатному округу. Порядок выборов, применяемый в конкретном муниципальном образовании, определяется им самостоятельно и закрепляется в его уставе.

Право выдвижения кандидатов принадлежит избирательным объединениям и непосредственно избирателям, в том числе по месту работы, службы, учебы и жительства. Избирательные объединения по выборам в орган местного самоуправления могут выдвигать и единые списки кандидатов.

Решения о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в орган местного самоуправления от избирательных объединений принимаются на собраниях местных отделений этих избирательных объединений.

Два или более общественных объединения могут образовать избирательный блок для совместного участия в выборах.

Избирательные блоки подлежат регистрации в соответствующей избирательной комиссии после представления ими в комиссию совместного списка кандидатов.

Решения о выдвижении кандидатов (списка кандидатов) от избирательных объединений и избирательных блоков принимаются тайным голосованием.

В поддержку кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых от избирательных объединений и избирательных блоков, собираются подписи избирателей в порядке и количестве, определяемом законами или иными нормативными правовыми актами. Максимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов (списка кандидатов), не может превышать два процента от числа избирателей, установленного при составлении списков избирателей.

Выдвижение кандидата непосредственно избирателями проводится путем сбора подписей под его заявлением о выдвижении кандидатом. Сбор подписей проводится по месту работы ( в том числе в трудовых коллективах), службы, учебы и жительства. Администрация и трудовые коллективы предприятий всех форм собственности, учреждений и организаций обязаны оказывать содействие в создании равных условий для выдвижения кандидатов. Количество подписей и порядок их сбора устанавливаются законодательством. Максимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов, не может превышать два процента от числа избирателей соответствующего избирательного округа.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом, в том избирательном округе, где осуществляется выдвижение кандидатов. Период выдвижения кандидатов при выборах в органы местного самоуправления должен составлять не менее 30 дней.

Инициатива сбора подписей под заявлением кандидата о его выдвижении может исходить от любого избирателя (избирателей). О своей инициативе он (они) уведомляет избирательную комиссию, в которой будет осуществляться регистрация этого кандидата.

Кандидаты (списки кандидатов) регистрируются соответствующей избирательной комиссией по представлению избирательных объединений и избирателей, выдвинувших кандидатов, при наличии заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу.

В случае, если в установленные сроки в избирательном округе не будет зарегистрирован ни один кандидат либо число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Кандидат вправе в любое время до дня выборов снять свою кандидатуру.

Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности.

После регистрации кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также работающие в средствах массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения.

Кандидаты после регистрации по их личным заявлениям освобождаются от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах. В течение этого срока соответствующая избирательная комиссия за счет средств, выделенных на организацию подготовки и проведения выборов, выплачивает им денежную компенсацию. Виды, размеры и порядок выплаты компенсации устанавливаются федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации.

Во время проведения выборов кандидаты не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу.

Время участия кандидата в выборах засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации кандидатом.

Кандидат после регистрации не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке. При даче согласия прокурор обязан известить избирательную комиссию, осуществившую регистрацию кандидата.

Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации, общественным объединениям свободное проведение предвыборной агитации в соответствии с федеральными законами. Граждане, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за или против любого кандидата, избирательного объединения. Кандидатам и избирательным объединениям гарантируются равные условия допуска к средствам массовой информации.

В предвыборной агитации не могут участвовать члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления. Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, являющиеся кандидатами, могут участвовать в проведении предвыборной агитации на равных основаниях с другими кандидатами.

Кандидат, избирательное объединение имеют право на бесплатное предоставление им эфирного времени по каналам государственных и муниципальных телерадиокомпаний, осуществляющих телевизионное и радиовещание на территории соответствующего избирательного округа, на равных основаниях.

Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведение предвыборной агитации.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается за один день до дня выборов.

Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению муниципальных выборов проводятся за счет средств местного бюджета.

Кандидаты создают собственные избирательные фонды для финансирования предвыборной агитации. При выборах в органы местного самоуправления избирательные объединения могут создавать избирательные фонды.

Избирательные фонды могут создаваться за счет средств, выделенных избирательному объединению или кандидату в равных размерах на предвыборную агитацию соответствующей избирательной комиссией; собственных средств избирательного объединения или кандидата, за исключением случаев, когда указанные средства имеют иностранные источники; средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, а также добровольных пожертвований физических и юридических лиц.

Кандидат и избирательное объединение не позднее чем через 30 дней по окончании выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет о размерах и всех источниках создания своих избирательных фондов, а также о всех произведенных затратах, а избирательная комиссия обязана опубликовать этот отчет не позднее чем через 45 дней после его представления в избирательную комиссию.

Голосование на выборах проводится в один из выходных дней. Исключения в установлении дня голосования могут быть предусмотрены действующим законодательством. О времени и месте голосования участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня его проведения через средства массовой информации.

Избирателю, который в течение 15 дней до дня выборов включительно по тем или иным причинам будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прийти на избирательный участок, на котором он включен в список избирателей, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно, путем заполнения избирательного бюллетеня в помещении окружной или участковой избирательной комиссии. Избирательная комиссия обязана при этом обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, обеспечить сохранность избирательного бюллетеня и учет голоса избирателя при установлении итогов голосования.

Голосование производится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене какого-либо знака в квадрате (квадратах), относящемся к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, либо в позиции “против всех кандидатов (списков кандидатов)”.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Избирательные бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего их личность. Участковая избирательная комиссия обязана обеспечить всем избирателям возможность участвовать в голосовании, в том числе лицам, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут прибыть в помещение для голосования.

Избирательные бюллетени заполняются избирателем в специально оборудованной кабине или комнате, в которых не допускается присутствие иных лиц. Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в избирательные ящики, которые должны находиться в поле зрения членов участковой избирательной комиссии и наблюдателей.

Подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса на основе поданных избирателями избирательных бюллетеней. При подсчете голосов избирателей участковая избирательная комиссия признает недействительными избирательные бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателей, а также избирательные бюллетени неустановленной формы. Члены участковой избирательной комиссии подсчитывают и заносят в протоколы об итогах необходимые данные.

На основании подлинных протоколов участковых и территориальных (районных, городских и др.) избирательных комиссий путем сложения содержащихся в них данных окружная избирательная комиссия в соответствии с законодательством устанавливает результаты выборов по избирательному округу. О результатах выборов по избирательному округу составляется протокол, который подписывается всеми присутствующими членами окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Так, в соответствии с Законом Московской области “О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Московской области” от 27 декабря 1995 г. в протоколе указывается одно из следующих решений:

а) о признании избранным кандидата, получившего в своем округе наибольшее число голосов, от числа принявших участие в голосовании при выборах по одномандатным округам; при равенстве голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше;

б) о признании избранными кандидатов в количестве, равном количеству мандатов при выборах по единому многомандатному округу, получивших наибольшее число голосов от числа участвовавших в голосовании; при равенстве голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше;

в) о признании избранным кандидата на должность главы или другого выборного должностного лица местного самоуправления, получившего наибольшее число голосов от числа участвовавших в голосовании; при равенстве голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

Окружная избирательная комиссия признает выборы по избирательному округу недействительными, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей.

Окружная избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися, если:

а) в выборах приняло участие меньше 25 процентов зарегистрированных избирателей;

б) число голосов, поданных в графе “против всех кандидатов”, превышает число голосов, поданных за всех кандидатов.

Протокол окружной избирательной комиссии незамедлительно направляется в избирательную комиссию муниципального образования (муниципальную избирательную комиссию).

В случае, если вся территория муниципального образования составляет единый избирательный округ, результаты выборов на основании протоколов участковых комиссий определяются муниципальной избирательной комиссией.

Итоги голосования по каждому избирательному участку, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в протоколе соответствующей избирательной комиссии и непосредственно нижестоящих избирательных комиссий, должны предоставляться для ознакомления любому избирателю, кандидату, наблюдателю или представителю средств массовой информации.

Окружные избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов, направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу в средства массовой информации в течение трех дней после окончания выборов.

В случае признания выборов недействительными или несостоявшимися проводятся повторные выборы. Решение о проведении повторных выборов принимает муниципальная избирательная комиссия. При этом она может принять решение о необходимости проведения выборов нижестоящими избирательными комиссиями в новом составе. Голосование проводится на тех же избирательных участках и по спискам избирателей, составленным для проведения первоначальных выборов в сроки, предусмотренные законодательством субъектов Российской федерации.

Территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

Одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных интересов в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Являясь частью общей системы местного самоуправления в Российской Федерации, система территориального общественного самоуправления включает в себя упоминавшиеся уже ранее общие собрания (сходы), конференции граждан и другие территориальные формы непосредственной демократии, а также советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, кварталов, улиц, дворов и других территорий.

В отличие от общественных объединений органы территориального общественного самоуправления действуют исключительно в пределах части территории муниципального образования, населенного пункта. Они объединяют население не на основе членства, связанного с какими-либо условиями (соблюдение устава, уплата членских взносов и т.п.), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Так, в соответствии со статьей 77 Устава города Москвы, принятого Московской городской Думой 28 июня 1995 г., Типовой Устав органа территориального общественного самоуправления в городе Москве является законодательным актом города и принимается Думой по представлению Мэра с учетом предложений граждан и органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления формируются, как правило, путем выборов на общих собраниях (сходах) или конференциях граждан по месту их жительства на срок полномочий представительного органа местного самоуправления. Однако общие собрания (сходы) или конференции жителей могут устанавливать и другой срок полномочий органов территориального общественного самоуправления.

В соответствии с уставом муниципального образования органы местного самоуправления содействуют органам территориального общественного самоуправления в осуществлении их полномочий. Таким образом, речь идет не о руководстве органов местного самоуправления органами территориального общественного самоуправления, а о возможном их сотрудничестве и взаимодействии.

Вместе с тем многие уставы муниципальных образований предусматривают возможность передачи органами местного самоуправления отдельных вопросов на разрешение органов территориального общественного самоуправления. При этом возможно также установление сферы совместного ведения органов местного самоуправления с органами территориального общественного самоуправления населения с согласия последних, а также установление перечня вопросов, которые не могут быть решены без согласования с органами территориального общественного самоуправления.

Так, в соответствии с Законом Московской области “О местном самоуправлении в Московской области” органы местного самоуправления могут передавать свои отдельные полномочия органам территориального общественного самоуправления с их согласия. Однако органам территориального общественного само управления не могут передаваться полномочия по принятию правовых актов. Регистрация органов территориального общественного самоуправления осуществляется органами муниципального образования в установленном ими порядке'.

В соответствии с уставом муниципального образования органы территориального общественного самоуправления могут являться юридическими лицами, осуществлять экономическую деятельность, иметь и самостоятельно использовать финансовые ресурсы, которые образуются за счет доходов от экономической деятельности, добровольных взносов и пожертвований и других поступлений.

Приближенность органов территориального общественного самоуправления к населению, простота порядка их формирования и, главное, тесная связь их деятельности с повседневными жизненными интересами граждан обеспечивают массовость этих органов, определяют необходимость последовательного повышения их роли в системе местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации” (ст. 27), наряду с предусмотренными этим Законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан, народная правотворческая инициатива, обращение граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоопределение), граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления и в других формах, не противоречащих Конституции Российской федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.