1. **Сочетание и взаимодействие на местном уровне институтов прямой и представительной демократии.**

Что же такое “демократия”, какой смысл заложен в его понятии?

Демократия имеет длительную историю. Ее можно рассматривать как результат развития западной цивилизации, истоки которой - в греческом и римском наследии. Термин "демократия" происходит от греческого слова demokratia (demos – это слово дарийского происхождения, обозначало народ, проживающий на определенной территории и связанный с историей этой территории, полиса, системой социальных, этнических и профессиональных отношений, kratos -власть, правление). На данный момент в мире существует более 500 различных определений демократии.

Избегая упрощений можно дать следующее определение: демократия – одна из форм государственной власти (типов политического режима), которая характеризуется официальным признанием: 1) народа в качестве источника власти; 2) принципа подчинения меньшинства большинству; 3) политической свободы и равноправия граждан.

В справочной литературе встречается упрощенные определения демократии, к которым следует относиться критически. В качестве примера можно привести следующее определение: демократия - «форма государственного устройства, при котором осуществляется правление народа».

Определение это неудачно, как минимум, по трем позициям: во-первых, понятие «форма государственного устройства» в политической науке прочно закрепилось за территориальным или национально-территориальным устройством государства; во-вторых, демократия, за редким исключением, - это власть политической элиты, т.е. власть почти всегда от имени народа, иногда - для народа, но почти никогда - самого народа; в-третьих, «правление народа», т.е. непосредственное управление всем народом, вообще возможно разве что в далеком будущем.

Демократический режим можно охарактеризовать следующими признаками.

- Суверенитет народа - признание этого принципа означает, что народ является источником власти, именно он выбирает своих представителей власти и периодически их сменяет.

- Периодическая выборность основных органов власти позволяет обеспечить четкий легитимный механизм преемственности власти. Государственная власть рождается из честных демократических выборов, а не посредством военных переворотов и заговоров.

Власть выбирается на определенный и ограниченный срок.

- Всеобщее, равное и тайное избирательное право. Выборы предполагают наличие реальной соревновательности различных кандидатов, альтернативность выбора, реализацию принципа: один гражданин - один голос.

- Конституция, закрепляющая приоритет прав личности над государством и обеспечивающая одобренный гражданами механизм разрешения споров между личностью и государством.

- Принцип разделения властей (на законодательную, исполнительную и судебную) в построении государственного аппарата.

- Наличие развитой системы представительства (парламентаризма).

- Гарантия основных прав человека. Политологи выделяют три группы прав, с которыми ассоциируется рост гражданственности: гражданские (равенство всех граждан перед законом, свобода слова, вероисповедания, свобода менять местожительство); политические (право избирать и быть избранным, свобода голосования, право создавать свои организации); социальные (право человека на минимальный стандарт благополучия, право иметь обеспеченные условия жизни и гарантии социальной защиты). Социальные права реализуются государством через социальные программы. Личные и групповые свободы защищены независимой, внепартийной судебной властью. Рассматривая перспективы развития демократии, ряд авторов указывают на актуализации в будущем требований гарантий равенства в сфере экологии.

- Политический плюрализм (от лат. pluralie - множественный), позволяющий легально действовать не только политическим и общественным движениям, поддерживающим политику правительства, но и оппозиционным партиям и организациям.

- Свобода выражения политических суждений (идеологический плюрализм) и свобода формирования ассоциаций, движений дополняется многообразием различных источников получения информации, независимыми СМИ.

- Демократическая процедура принятия решений: выборы, референдумы, парламентское голосование и др. Решения принимаются большинством при уважении права меньшинства проявлять несогласие. Меньшинство (оппозиция) имеет право выступать с критикой в адрес правящей власти и выдвигать альтернативные программы. Разрешение конфликтов мирным путем.

Исходя из вышеперечисленных основных принципов демократического режима необходимо подробно рассмотреть его характерные черты.

1) Важнейшие признаки демократического государства:

а) реальная представительная демократия;

б) обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

*Представительная демократия* - осуществление народом власти через выборные учреждения, которые представляют граждан и наделены исключительным правом принимать законы. Представительные органы (парламенты, выборные органы местного самоуправления ) наделяются правом решения наиболее важных вопросов жизни народа( объявление войны, принятие бюджета, введение чрезвычайного и военного положения, разрешение территориальных споров и др. ).

Конституции в различных странах наделяют представительные органы различными полномочиями, но обязательными и важнейшими среди них являются функции законодательной власти и принятие бюджета. Представительные органы не обязательно призваны напрямую контролировать исполнительную власть – это признаётся только в государствах с парламентской формой правления, но при любой системе данные органы всё же наделяются отдельными конституционными полномочиями в этой области. Эффективность деятельности представительных органов в огромной, если не в решающей, степени зависит от сотрудничества с исполнительной властью. Другое не менее важное условие – независимость представительного учреждения в пределах своих полномочий, отсутствие конкурирующей законодательной власти, невмешательство исполнительной власти в прерогативы представительных учреждений.

*Обеспечение прав и свобод человека и гражданина -* другой важнейший признак демократического государства. Именно здесь появляется тесная связь формально демократических институтов с политическим режимом. Только в условиях демократического режима права и свободы становятся реальными, устанавливается законность и исключается произвол силовых структур государства. Никакие возвышенные цели и демократические декларации не способны придать государству подлинно демократический характер, если не обеспечиваются общепризнанные права и свободы человека и гражданина. Конституция Российской Федерации закрепила известные мировой практике права и свободы, однако для реализации многим из них ещё необходимо создать условия.

2) Государство может соответствовать характеристике демократического только в условиях сформировавшегося гражданского общества. Это государство должно строго придерживаться установленных пределов вмешательства в экономическую и духовную жизнь, которые обеспечивают свободу предпринимательства и культуры.

В функции демократического государства входит обеспечение общих интересов народа, но при безусловном соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина. Такое государство является антиподом тоталитарного государства, эти два понятия взаимно исключают друг друга.

3) При демократическом режиме на первый план наряду с плюра­лизмом выступает либерализм, который предусматривает расшире­ние прав и свобод граждан.

Либерализм предполагает обеспечение демократических свобод и прав личности, ограничение вмешательства государства и общест­ва в деятельность частных лиц, суверенных субъектов. Он ставит права и свободы человека выше национальных, классовых и рели­гиозных интересов, ориентирован на сохранение механизма рыноч­ного хозяйства, многопартийную систему, ограниченную регулирую­щую роль государства, умеренный социальный реформизм, обеспе­чение международной безопасности и развитие интеграционных про­цессов.

4) функционирование политической системы при демократическом режиме государственного управления строится на основе разделения властей—законодательной, исполнительной и судебной. Эти орга­ны власти как бы взаимоуравновешивают друг друга, и ни один из них не может узурпировать власть в государстве.

Демократическая система государственного управления предус­матривает формирование основных органов государства путем сво­бодных выборов—парламента, главы государства, органов местно­го самоуправления, автономных образований, субъектов федерации.

Взятые в комплексе разделение властей, система сдержек и противовесов, федеративные, партийные, общественные и информа­ционные структуры в условиях гласности могут через механизмы го­сударственной власти способствовать проведению, в рамках консти­туционной законности мирного конструктивного диалога различных политических сил, созданию политической стабильности в обществе.

5) Демократическое государство не отрицает принуждения, а предполагает его организацию в определённых формах. К этому побуждает сущностная обязанность государства защищать права и свободы граждан, устраняя преступность и другие правонарушения. Демократия - это не вседозволенность. Однако принуждение должно иметь чёткие пределы и осуществляются только в соответствии с законом.

Правозащитные органы не только вправе, но и обязаны применять силу в определённых случаях, однако при этом всегда действуя только законными средствами и на основании закона. Демократическое государство не может допустить«разрыхления» государственности, то есть невыполнения законов и других правовых актов, игнорирование действий органов государственной власти.

Это государство подчинено закону и требует законопослушания от всех своих граждан.

Демократичность государства выражается в том, что его организация открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на «содержание управленческих государственных решений, добиваться реализации в этих решениях закономерных социальных интересов». Но для того, чтобы эта возможность была претворена в действительность, необходимы существенные дополнительные условия. Это прежде всего демократический политический режим и политико- правовая культура.

6) Демократический политический режим характеризуется высокой степенью политической свободы человека, реальным существованием политических и правовых институтов, позволяющих ему оказывать влияние на государственное управление обществом.

Демократический политический режим обычно находит отражение в конституциях и законах, регулирующих развитые формы участия в политической жизни: институты представительной и непосредственной демократии, гарантированные гражданские (личные) и политические права и свободы, независимые средства массовой информации, партийный плюрализм, включающий разнообразную оппозицию власти, разделение властей, широкое самоуправление мест и профессий, гарантии для меньшинств и мн. др.

7) В любом, даже самом либеральном обществе имеются силовые органы — это армия, органы внутренних дел, полиция, разведка, контрразведка, органы госбезопасности. Наличие и полномочия это­го разветвленного и многообразного аппарата принуждения и на­силия закреплены в конституциях и специальных законах. На случаи необходимости подавления массовых выступлений во многих стра­нах имеются законы о чрезвычайном положении, комендантском ча­се, президентском правлении, которые приводят к временному огра­ничению прав и свобод граждан.

8) Государство не может обойтись без профессионального управленческого аппарата, именуемого в социологии бюрократией (социологи не вкладывают в этот термин того отрицательного смысла, к которому мы привыкли ). Но для того, чтобы этот аппарат не встал над народом и его представителями, не стал бюрократией в нашем понимании, необходима продуманная система социального контроля за его составом и деятельностью, и система его ответственности. В развитых демократических странах конституционное право обычно содержат основательно разработанные соответствующие институты (парламентская и судебная ответственность, конкурсная система комплектования государственной службы и др.). Опыт, правда, показывает, что и в этих странах не такой уж редкостью является то, что мы называем бюрократическими извращениями (служебные злоупотребления, неэффективность и пр. ), однако, общество и человек обладают там сильными правовыми средствами борьбы против таких явлений.

Что же касается «социалистических» и развивающихся стран, то там засилье бюрократизма в самом отрицательном смысле слова - повсеместное явление, хотя и в конституциях и законах можно встретить немало направленных против этого положений. Они, однако, бездействуют или малоэффективны в силу упомянутых факторов - авторитарного или тоталитарного политического режима и низкого уровня политико-правовой культуры общества.

9) Демократический режим может успешно функционировать лишь при наличии определенного уровня политической культуры. Это означает, что все граждане соблюдают единые для всех нормы (правовые, конституционные) с учетом тех или иных традиций, присущих данной стране. От уровня и типа политической культуры во многом зависят характер власти, ее формы, отношение к рядо­вым гражданам, способы насилия и подавления, применяемые в чрезвычайных ситуациях. В структуре политической культуры выде­ляются познавательный, нравственно- оценочный и поведенческий эле­менты. Так, например, поведенческий элемент политической культуры в условиях демократического режима предполагает осознанное уча­стие граждан в политической жизни страны: при обсуждении про­ектов государственных документов и актов; при проведении рефе­рендумов и плебисцитов; в выборах законодательной, исполни­тельной и судебной власти; в работе различных государственных и общественных органов и ряде других кампаний общественно-поли­тической деятельности.

**Основные формы демократии**

В зависимости от форм участия народа в осуществлении власти выделяют прямую, плебисцитарную и представительную демократию.

В прямой демократии между волей народа и ею воплощением в решения нет опосредующих звеньев - народ сам участвует в обсуждении и принятии решений.

Прямая демократия сегодня используется организациях и небольших сообществах (городах, общинах) как самоуправление. Распространенность прямой демократии ограничивается территориальным фактором и зависит от того, насколько децентрализован процесс принятия решений. Другой формой прямой демократии являются сам процесс голосования, в ходе которых осуществляется прямое волеизъявление народа в отношении своих представителей в органы государственной власти.

Плебисцитарная демократия является другим способом ворожения воли народа.

Ряд исследователей рассматривает ее как разновидность прямой демократии и не выделяют ее в отдельную группу.

Практика плебисцитарной демократии берет в античных полисах, где важнейшие решения по вопросам государственной и общественной жизни принимались на народных собраниях голосованием всех граждан. В Европе ХХ в. плебисциты неоднократно использовались для решения вопросов территориального размежевания (например, отделение Норвегии от Швеции).

В настоящее время классической страной плебисцитарной демократии считается Швейцария, где референдумы проводятся регулярно и подразделяются на три основных вида:

1) обязательные - если вновь принятый Закон затрагивает Конституцию страны;

2) условные, которые могут проводиться по любому Закону в течение 3 месяцев со дня его принятия, если в поддержку референдума удается собрать определенное количество подписей;

3) совещательные, которые проводит Правительство или парламент, когда нет уверенности в поддержке большинством населения того или иного законопроекта, либо когда хотят заручиться поддержкой этого большинства.

Оценивая теорию и практику плебисцитарной демократии, современная политическая наука отмечает, что эта система может более или менее успешно функционировать лишь при определенных условиях.

Первое из них - общественная стабильность. В обстановке высокой социальной напряженности, а тем более глубоких политических и экономических кризисов, немногие граждане способны сохранить здравый смысл и делать свой выбор осознанно.

Второе условие - развитие демократической традиции. Только лидер, который, что называется, «с молоком матери» впитал уважение к Закону и правам граждан, получив на выборах большую власть, будет воздерживаться от того, чтобы узурпировать ее целиком. Только граждане, воспитанные в тех же традициях, не позволят избранному ими лидеру это сделать. Поэтому такая система успешно функционирует в США, но весьма рискованна в Латинской Америке и государствах бывшего СССР.

Третье условие - сильная политическая оппозиция, имеющая доступ к средствам массовой информации. В противном случае общественное мнение зачастую удается обработать в направлении, выгодном для власти.

Статистика показывает, что даже при наличии перечисленных условий референдум, как правило, выигрывает тот, кто его проводит. Если же эти условия отсутствуют, плебисцитарная демократия, которая, на первый взгляд, представляется высшим воплощением народовластия, на самом деле дает политической элите широкие возможности манипулирования общественным сознанием. Причем этот вид манипулирования, пожалуй, самый худший, ибо это манипулирование народом посредством самого народа.

В представительной (репрезентативной) демократии воля народа выражается не прямо, а через институт посредников, поэтому ее еще называют делегируемой демократией. Депутаты, политические лидеры, получив "мандат доверия" от народа, должны воплотить эту волю в принимаемых законах и решениях. Между народными представителями и теми, кого они представляют, устанавливаются отношения, основанные на полномочиях и доверии.

Ученые спорят о плюсах и минусах каждой формы демократии. Оппоненты прямой демократии указывают на сложность принятия согласованных решений; на недостаточную компетентность и на эмоциональную неуравновешенность народа; на высокую степень манипулируемости общественным мнением в ходе публичных дебатов со стороны профессиональных политиков, что позволяет победить на выборах не мудрым лидерам, а демагогам; на большой разброс мнений, что мешает выработке решений. Кроме того, проведение референдумов сложно и дорого стоит.

Важнейшей проблемой является низкий уровень гражданской активности, выражающийся в уклонении избирателей от голосования, что получило название абсентеизма (от лат. absentia - отсутствие). Сторонники прямой демократии указывают на ее истинность, на то, что она способствует расширению политического кругозора граждан, и критикуют представительную демократию за возможность появления ряда негативных моментов: - отрыв депутатов от народа и их обюрокрачивание;

- возможность коррупции;

- приоритетное влияние на принятие решений мощных групп давления - отстраненность рядовых депутатов от принятия решений;

- возрастание влияния специализированных органов (комитетов и комиссий), которые превращаются в центры принятия решений;

- на ослабление демократического контроля снизу.

Однако у представительной демократии есть свои значительные плюсы.

Некомпетентность обывателя заменяется профессионализмом депутатов, которые имеют возможность подготовительной работы с решениями, могут использовать экспертов для оценок этих решений.

Наконец, если при прямой демократии решения принимаются простым большинством, то при обсуждении того же вопроса в парламенте появляется возможность достичь баланса интересов. Развитие современных компьютерных технологий приносит новые моменты в развитие современной демократии. Сторонники прямой демократии связывают решение проблемы низкой гражданской активности населения с развитием "компьютерной демократии" (термин введен западными политологами Г. Краухом, Б. Барбером, Н. Боббио) или "телематической демократией". Под телематикой понимают соединение в единую сеть компьютера, телевизора и телефона. Речь идет о возможности для гражданина, не выходя из дома, кнопочного или телефонного голосования по различным вопросам, включая выборы депутатов. Но и здесь есть свои минусы. Наряду с общими недостатками прямой демократии (например, "тиранией некомпетентности" обывателя), может возникнуть проблема с анономностью голосования. Если урна для голосования является анонимным методом регистрации предпочтений, то электронные технологии позволяют накапливать сведения о голосовавших.

Современные потребности демократического развития требуют балансированного соотношения прямой и представительной формы демократии. Демократия представляет собой постоянный процесс совершенствования, т.к. современные ее формы не являются идеальными.

Крылатой стала фраза У. Черчилля, о том, что демократия является наихудшей формой правления, за исключением всех других форм, которые время от времени испытывались. Преимущества демократии заключаются в том, что она позволяет сохранить политическую стабильность, предполагает низкий уровень имеющего место или потенциального насилия. В условиях демократии между решениями власти и реакцией общества существует обратная связь. Ответные сигналы общества могут выражаться в виде поддержки или критики, что является возможным благодаря независимой прессы.

**2.** **Референдумы, сходы, собрания и другие формы непосредственной демократии.**

В основу системы организационных форм местного самоуп­равления положено традиционное для государственно-правовой науки деление на формы непосредственной и представительной демократии. Под ***непосредственной демократией*** понимается ме­ханизм осуществления власти непосредственно населением, когда воля граждан не опосредуется какими-либо представителями и проявляется напрямую в процессе принятия обязательных для ис­полнения **решений. Что касается *представительной демократии,*** то в ее основе лежит передача населением части принадлежащих ему властных полномочий избираемым им коллегиальным орга­нам или должностным лицам, осуществляющим свои полномо­чия от имени населения на постоянной основе.

К основным формам непосредственной демократии на мест­ном уровне можно отнести местный референдум, выборы пред­ставительных органов и должностных лиц местного самоуправ­ления, собрания (сходы) жителей, народную правотворческую инициативу. При осуществлении местного самоуправления мо­гут применяться и иные институты непосредственной демокра­тии: отзыв (о нем подробнее говорится в гл. 9 — как о форме ответственности органов местного самоуправления перед насе­лением), обращение в органы местного самоуправления, кон­сультативный спрос, обсуждение важных вопросов местной жиз­ни и др. Вопрос об отнесении территориального общественного самоуправления к формам непосредственной демократии является дискуссионным, хотя он и рассматривается в настоящей главе. Территориальное общественное самоуправление можно считать специфической формой местного самоуправления.

**Местный референдум**

***Понятие и предмет местного референдума*.** Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местный референдум как го­лосование граждан по вопросам местного значения (ст. 1).

Однако более удачным представляется следующее определе­ние: ***местный референдум*** — это голосование граждан России, по­стоянно или преимущественно проживающих на территории од­ного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Федерации, а также уставами му­ниципальных образований (ст. 2 Федерального закона «Об ос­новных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе­рендуме граждан Российской Федерации»1).

Порядок назначения и проведения по его результатам при­нятия и изменения решений по его результатам устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с закона­ми субъектов Российской Федерации, которые, в свою очередь, должны соответствовать Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающему правовую основу всех референдумов в России.

На местный референдум, как правило, выносятся вопросы, яв­ляющиеся принципиально важными для организации жизни мест­ного сообщества (например о структуре органов местного само­управления) либо по закону требуют выяснения воли жителей (на­пример изменения границ данного муниципального образования).

В соответствии с п. 3 ст. 13 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан на местный референдум не могут выноситься вопросы о:

• досрочном прекращении или продлении срока полномо­чий, приостановлении осуществления полномочий орга­нов местного самоуправления, а также о проведении дос­рочных выборов органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

• формировании состава органов местного самоуправления, персональном составе данных органов;

• избрании, утверждении, назначении либо о даче согласия на назначение на должность или на освобождение от долж­ности депутатов и должностных лиц;

• принятии или изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

• принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Вопросы, выносимые на референдум, не должны противоре­чить законодательству, ограничивать или отменять общепри­знанные права и свободы человека и гражданина, конституци­онные гарантии реализации таких прав и свобод. На местный референдум не могут быть вынесены вопросы, не находящиеся в ведении соответствующего муниципального образования. Во­просы должны формулироваться таким образом, чтобы исклю­чалась возможность их множественного толкования.

**Назначение местного референдума.** Решение о проведении ме­стного референдума принимается представительным органом ме­стного самоуправления по собственной инициативе или по тре­бованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. Следовательно, противоречат федеральному закону положения законов ряда субъектов Федерации о назначении ме­стного референдума главой муниципального образования или любым иным органом или должностным лицом, кроме предста­вительного органа местного самоуправления. О других инициато­рах референдума в Законе также не сказано, а потому расшире­ние и этого перечня законами субъектов Федерации или уставами муниципальных образований неправомерно.

Если референдум проводится по инициативе представитель­ного органа, то инициатива должна исходить от определенного числа депутатов: в одном случае это не менее одной трети депута­тов (Калининградская область), в другом — не менее половины депутатов (Воронежская область).

Непосредственно решение о проведении референдума принимается согласно большинству за­конов субъектов Федерации квалифицированным большинством — двумя третями голосов депутатов представительного органа.

Референдум не проводится в условиях военного или чрезвы­чайного положения, введенного на территории России либо на территории (ее части), на которой предполагается проводить ре­ферендум, а также в течение трех месяцев после отмены воен­ного или чрезвычайного положения.

Законом субъекта Российской Федерации и уставом муни­ципального образования может устанавливаться срок, в течение которого повторный местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Этот срок не может превышать двух лет со дня официального опубликования (обна­родования) результатов референдума.

Право на участие в местном референдуме имеют все гражда­не России, достигшие 18 лет, проживающие на территории му­ниципального образования, обладающие избирательным правом вне зависимости от происхождения, социального и имуществен­ного положения, расовой и национальной принадлежности, по­ла, образования, языка, отношения к религии, политических и иных взглядов. Участие является свободным и добровольным. Основными принципами проведения местного референдума яв­ляются участие в нем граждан на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Не имеют права участвовать в местном референдуме лица, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу при­говору суда. Никто не в праве оказывать воздействие на гражда­нина с целью принудить его к участию или неучастию в рефе­рендуме, т.е. на его свободное волеизъявление. Контроль за во­леизъявлением граждан не допускается. Деятельность комиссий референдума при его подготовке и проведении, подсчете голо­сов и установлении итогов голосования, определении результа­тов референдума осуществляется открыто и гласно.

Инициатива проведения референдума принадлежит гражда­нам, имеющим право на участие в референдуме. Каждый граж­данин или группа граждан могут образовать инициативную груп­пу для проведения местного референдума (не менее 10 человек). Инициатором может также выступить общественное объедине­ние, зарегистрированное органами юстиции за шесть месяцев до дня обращения с инициативой проведения референдума. В этом случае руководящий орган такого общественного объединения выступает в качестве инициативной группы по проведению ме­стного референдума, независимо от численности. Законами субъ­ектов Федерации, уставами муниципальных образований может быть предусмотрена реализация инициативы проведения мест­ного референдума в форме собрания его участников.

Инициативная группа по проведению референдума обраща­ется в муниципальную избирательную комиссию, а в случае ее отсутствия — в представительный орган местного самоуправле­ния с ходатайством о регистрации группы. В ходатайстве долж­ны содержаться вопросы либо текст проекта нормативного пра­вового акта, предлагаемого инициативной группой для вынесе­ния на местный референдум. Там же указываются фамилии, име­на, отчества, даты рождения, места жительства, серии и номера паспортов или заменяющих их документов членов инициатив­ной группы, а также лиц, уполномоченных действовать от име­ни такой группы. К ходатайству прилагается протокол собрания инициативной группы, на котором принято решение о выдви­жении инициативы проведения референдума. Формулировка вопроса, выносимого на референдум, не может быть изменена после регистрации инициативной группы.

После поступления ходатайства муниципальная избиратель­ная комиссия, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям закона субъекта Федерации, устава муниципального образования, при­нимает решение о регистрации инициативной группы, выдает ей регистрационное свидетельство и извещает об этом представи­тельный орган местного самоуправления и средства массовой информации.

Муниципальная избирательная комиссия может отказать в регистрации инициативной группы. В этом случае инициатив­ной группе выдается решение с указанием оснований отказа. Таким основанием может быть только нарушение действующего законодательства и устава муниципального образования. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд. Принятие органами и должностными лицами местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность про­ведения референдума по этому же вопросу.

После получения регистрационного свидетельства инициа­тивная группа вправе организовать сбор подписей граждан в под­держку инициативы проведения референдума. Подписи граждан собираются в порядке и количестве, определяемых законом субъ­екта Федерации и уставом муниципального образования. Макси­мальное количество подписей не может превышать 5% числа граждан, имеющих право на участие в местном референдуме. Подписи собираются посредством внесения их в подписные лис­ты, содержащие формулировку вопроса, выносимого на референ­дум. В случае вынесения на референдум проекта нормативного правового акта органа местного самоуправления лицо, собираю­щее подписи, должно представить текст этого проекта участнику референдума по первому его требованию. Период сбора подписей должен составлять не менее 20 дней. Учету подлежат подписи, собранные после даты регистрации инициативной группы. Расхо­ды, связанные со сбором подписей, несет инициативная группа.

После окончания сбора подписей, но не позднее окончания срока действия регистрационного свидетельства, подписные листы и итоговый протокол инициативной группы передаются в. муниципальную избирательную комиссию. В случае обнаруже­ния нарушения установленных требований при сборе подписей избирательная комиссия выносит постановление об отказе в про­ведении референдума. Члены инициативной группы, допустив­шей нарушения, не могут в течение двух лет со дня принятия этого постановления повторно выступать с инициативой прове­дения референдума.

Если соблюден порядок сбора подписей и их достоверность не вызывает сомнения, то муниципальная избирательная комиссия в течение 15 дней со дня представления инициативной группой установленных законом документов принимает соответствующее постановление и направляет его копию и полученные докумен­ты в представительный орган местного самоуправления для на­значения референдума.

Представительный орган местного самоуправления, уполно­моченный принять решение о назначении референдума, вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы о проведении референдума Кон­ституции Российской Федерации, настоящего Федерального за­кона, федеральных конституционных законов, иных федераль­ных законов, конституции, устава, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования.

Местный референдум назначается только на календарный вы­ходной день, но не на праздничный день. Решение о проведении местного референдума должно быть официально опубликовано не позднее шести дней со дня его принятия и не менее чем за 45 дней до дня голосования.

**Проведение местного референдума.** Подготовку и проведение местного референдума, защиту права граждан на участие в нем осуществляют муниципальные и участковые комиссии референ­дума. В качестве муниципальной комиссии референдума в соот­ветствии с уставом муниципального образования либо по реше­нию представительного органа местного самоуправления может действовать муниципальная избирательная комиссия.

Полномочия, порядок формирования и деятельности комис­сий референдума устанавливаются Законом об основных гаран­тиях избирательных прав и права на участие в референдуме гра­ждан, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Решения муниципальной комиссии референдума, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для участко­вых комиссий референдума, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и участников референдума.

Территория, на которой проводится местный референдум, де­лится на участки, образуемые не позднее чем за 45 дней до его проведения, решением главы местного самоуправления по согла­сованию с комиссией местного референдума из расчета от 100 до 3000 избирателей на одном участке (территории участков мест­ного референдума могут совпадать с территориями избирательных участков).

Проведению голосования по вопросам референдума предше­ствует агитация, условия которой в целом сходны с предвыбор­ной агитацией. Голосование в целом проводится таким же обра­зом, что и голосование на выборах. В бюллетене для голосова­ния на референдуме точно воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и указываются варианты волеизъявления голосующего словами «да» или «нет», под которыми помещают­ся пустые квадраты. В случае вынесения на референдум не­скольких вопросов, вариантов нормативного акта (его положе­ний) они могут включаться в один бюллетень для голосования на референдуме, при этом вопросы, варианты нормативного ак­та (его положений) последовательно нумеруются и отделяются друг от друга горизонтальными линиями. Если на референдум вынесены варианты нормативного акта (его положений), то в бюллетене либо воспроизводится его (их) текст, либо однознач­но определяется содержание этого текста.

Решение по вынесенному на местный референдум вопросу считается принятым, если за него проголосовало более 50% гра­ждан, принявших участие в референдуме. Принять участие в референдуме, чтобы он был признан состоявшимся, должно не менее 50% общего числа граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме (причем число граждан, принявших уча­стие в местном референдуме, определяется общим числом граж­дан, получивших бюллетени).

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.

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.

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.

**Правовые последствия местного референдума.** Решения, при­нятые на местном референдуме, имеют обязательный характер и не требуют какого-либо подтверждения.

Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на ме­стном референдуме, но не ранее двух лет после его принятия, либо признано недействительным в судебном порядке. Отмена судом решения, принятого на местном референдуме, может быть произведена по следующим основаниям:

• нарушение порядка проведения референдума, повлекшее не­возможность с достоверностью определить результаты во­леизъявления участников референдума;

• несоответствие закона, на основании которого проводился референдум, Конституции РФ, а также федеральному зако­ну, закону субъекта Российской Федерации, действовавшим на момент проведения данного референдума, повлекшие не­возможность с достоверностью определить результаты во­леизъявления участников референдума;

• противоречие решения, принятого на референдуме, Консти­туции РФ, федеральному конституционному закону, феде­ральному закону, закону субъекта Российской Федерации.

Если для реализации решения референдума требуется изда­ние нормативного правового акта, то орган местного самоуправ­ления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан при­нять такой акт в течение 15 дней со дня вступления в силу ре­шения референдума. Принятое на местном референдуме реше­ние и итоги голосования подлежат официальному опубликова­нию (обнародованию).

**Муниципальные выборы**

**Значение и правовое регулирование муниципальных выборов.** В

демократическом обществе применяются различные институты, формы, процедуры непосредственной и представительной демо­кратии, а также их сочетания. Конституцией РФ установлено, что высшим непосредственным выражением власти народа на­ряду с референдумом являются свободные выборы. Проведение периодических свободных выборов на местах составляет основу представительной демократии в сфере местного самоуправле­ния. Статья 32 Конституции закрепляет право граждан Россий­ской Федерации избирать и быть избранными в органы мест­ного самоуправления.

Муниципальные выборы имеют важное значение, так как на них избираются представительные органы и выборные должно­стные лица местного самоуправления. Именно таким образом формируются максимально приближенные к населению властные структуры, на которые возлагается решение вопросов непосредст­венного обеспечения жизнедеятельности населения муниципаль­ного образования. Причем выборы являются важнейшей формой контроля граждан за деятельностью органов и должностных лиц, ответственных перед населением. Каждая избирательная кампания стимулирует развитие социально-политической активности граж­дан, способствует выявлению их насущных потребностей и инте­ресов, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения.

Совокупность правовых норм, регулирующих процесс избра­ния кандидатов в представительные органы и на выборные должности, образует *правовой институт муниципальных выборов.* К пред­мету его регулирования относятся:

• основные принципы избирательного права;

• требования, предъявляемые к избирателям и кандидатам на выборные должности;

• порядок формирования и деятельности избирательных ко­миссий, непосредственно осуществляющих организацию и проведение выборов;

• статус субъектов избирательного процесса — граждан и их объединений;

• процедура избирательной кампании и голосования;

• порядок финансирования выборов;

• порядок определения результатов выборов;

• способы обжалования нарушений в ходе избирательной кампании и голосования и опротестования результатов вы­боров.

Следует различать три аспекта правового регулирования му­ниципальных выборов и соответственно разграничивать полно­мочия Федерации и ее субъектов в данной сфере. Во-первых, это определение порядка проведения муниципальных выборов (компетенция субъектов Федерации). Во-вторых, гарантии про­ведения муниципальных выборов, защита конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного само­управления (совместное ведение Федерации и ее субъектов — п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции). В-третьих, регулирование и за­щита конституционных (избирательных) прав граждан (компе­тенция Федерации — п. «в» ст. 71). Второй и третий аспекты нужно толковать следующим образом: по вопросам защиты (га­рантий) избирательных прав граждан в сфере местного само­управления принимаются федеральные законы и законы субъек­тов Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции); ограничение этих прав («регулирование и защита» в смысле п. «в» ст. 71, устанавливаю­щие пределы конституционных прав и свобод) допускается толь­ко федеральным законом (ч. 3 ст. 55).

В настоящее время правовую основу муниципальных выбо­ров составляют Конституция РФ и Федеральный закон «Об ос­новных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре­ферендуме граждан Российской Федерации». Детально порядок их проведения устанавливается законами субъектов Федерации на основе гарантий избирательных прав, предусмотренных ука­занным Федеральным законом. Уставом муниципального образования устанавливаются такие аспекты выборов, как перечень выборных органов местного самоуправления (с соблюдением требования Федерального закона «Об общих принципах органи­зации местного самоуправления в Российской Федерации» об обязательном наличии выборных органов местного самоуправ­ления), численность коллегиальных органов, сроки полномочий избираемых лиц.

Еще одним законом в сфере муниципальных выборов являет­ся Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Он применяется только при нарушениях конституционных прав граждан Российской Феде­рации избирать и быть избранными в органы местного само­управления в случаях, если:

• законодательным (представительным) органом субъекта Рос­сийской Федерации не принят закон, устанавливающий по­рядок проведения муниципальных выборов;

• представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;

• в муниципальном образовании отсутствует выборный пред­ставительный орган местного самоуправления;

• полномочия органов местного самоуправления осуществ­ляются должностными лицами, назначенными органами го­сударственной власти;

• законом субъекта Российской Федерации не установлен по­рядок образования, объединения, преобразования и упразд­нения муниципальных образований;

• истекли установленные сроки полномочий выборных ор­ганов местного самоуправления и должностных лиц мест­ного самоуправления;

• выборы депутатов представительных органов местного са­моуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные вы­боры, не назначены уполномоченным органом или долж­ностным лицом в установленные сроки; отсутствуют орга­ны или должностные лица, уполномоченные назначить вы­боры депутатов представительных органов местного само­управления и выборных должностных лиц местного само­управления;

• муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству;

• органы местного самоуправления упразднены или само­распущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;

• в нарушение законодательства не реализуются конститу­ционные права граждан, проживающих на территории му­ниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального обра­зования.

В случае, если законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 23 Феде­рального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не приняты законы, устанавливающие порядок проведения выборов депутатов пред­ставительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, то выборы — при отсутствии правомочных представительных органов местного самоуправления, которые могли бы принять временное положе­ние о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц мест­ного самоуправления, или по их решению — проводятся в по­рядке, установленном прилагаемым к указанному Федеральному закону Временным положением о проведении выборов депута­тов представительных органов местного самоуправления и вы­борных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию консти­туционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Времен­ное положение подробно регулирует всю процедуру выборов.

Согласно Федеральному закону «Об обеспечении конститу­ционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» дату выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, преду­смотренных в уставе муниципального образования, по заявле­нию прокурора или жалобе гражданина, проживающего на тер­ритории муниципального образования, или по жалобам общест­венных объединений либо их региональных и местных отделе­ний назначает суд в указанных выше случаях нарушения прав. Такие дела рассматривают в первой инстанции верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов Москва и Санкт — Петербург, суд автономной области и суды автономных округов. Дата проведения выборов назначается судом в течение десяти дней со дня получения заявления прокурора или жалобы.

В решении суда, в частности, указываются установленные в соответствии с данным Федеральным законом срок полномочий и численность депутатов представительного органа местного са­моуправления, нормативный правовой акт, на основании кото­рого будут проводиться выборы. В субъектах Российской Феде­рации, не установивших в своих законах норм, регулирующих порядок образования, объединения, преобразования и упразд­нения муниципальных образований, муниципальными образо­ваниями для целей назначения судом выборов признаются рай­оны, города, районы в городах, имеющих районное деление, поселки, сельские округа (сельсоветы), иные населенные пунк­ты или территории в соответствии с существующим админист­ративно — территориальным делением субъектов Российской Федерации, в которых на день вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправ­ления в Российской Федерации» местное самоуправление осу­ществлялось в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

**Право избирать и быть избранным на муниципальных выборах.**

Гражданин России вправе 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, а также других обстоятельств. Участие избирателей в муниципальных выборах является добровольным. Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в ре­ферендуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Законы субъектов Федерации должны предусматривать пре­доставление *активного избирательного права* на выборах в орга­ны местного самоуправления всем гражданам России при дос­тижении ими возраста 18 лет, постоянно или преимущественно проживающим на территории соответствующего муниципаль­ного образования (т.е. зарегистрированным по месту жительства на территории муниципального образования).

Ограничения *пассивного избирательного права,* связанные с по­стоянным или преимущественным проживанием на определенной территории России, могут устанавливаться только\* Консти­туцией РФ. В отношении кандидатов в депутаты представитель­ных органов местного самоуправления Конституция таких огра­ничений не содержит. Следовательно, любой гражданин России может быть избран депутатом вне зависимости от того, прожи­вает ли он на территории данного муниципального образования или нет. Право быть избранным депутатом представительного органа, выборным должностным лицом местного самоуправле­ния возникает у гражданина при выборах депутатов и должно­стных лиц местного самоуправления по достижении возраста, установленного законом субъекта Федерации, в 21 год.

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, распо­ложенных на территории соответствующего муниципального об­разования, если эти военнослужащие до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на тер­ритории данного муниципального образования, при проведе­нии выборов в органы местного самоуправления (как и мест­ного референдума) не включаются в списки избирателей, уча­стников референдума и не учитываются при определении числа избирателей (участников референдума) на указанных выборах (референдуме).

Согласно международным договорам России и соответствую­щим им федеральным законам, законам субъектов Федерации, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право из­бирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане России. Такие права, напри­мер, могут быть предоставлены гражданам Республики Беларусь.

**Назначение выборов.** Своевременное назначение выборов — одна из важнейших гарантий свободных и демократических вы­боров, обеспечивающая конституционное право граждан изби­рать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также позволяющая кандидатам и избирательным объединениям располагать достаточным временем для развертывания предвы­борной агитации.

Законы субъектов Федерации, как правило, устанавливают нор­мы, согласно которым выборы депутатов представительного ор­гана назначаются главой муниципального образования, а главы местной администрации — представительным органом местного самоуправления. Не допускается продление или уменьшение с ними, например, при решении вопросов регистрации (уче­та) избирателей, кандидатов в депутаты и на выборные должно­сти муниципальных органов, обеспечения общественного по­рядка и безопасности, других вопросов.

Государственные органы, 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 предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудова­ние, сведения и материалы, давать ответы на обращения избира­тельных комиссий в срок, установленный законодательством, а также помогать в размещении печатной информации избиратель­ных комиссий в порядке, установленном законодательством.

Акты избирательных комиссий, принятые в пределах их ком­петенции, обязательны для исполнительных органов государст­венной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и долж­ностных лиц, нижестоящих избирательных комиссий.

В основу формирования избирательных комиссий положено обеспечение их независимого статуса. Создание избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления осу­ществляется с учетом предложений общественных объединений, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и житель­ства в соответствии с законами и иными нормативными право­выми актами законодательных (представительных) органов госу­дарственной власти субъектов Федерации, уставами муниципаль­ных образований.

Членами избирательных комиссий с правом решающего го­лоса не могут быть депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправле­ния, выборные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, судьи, зарегистрированные кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные представите­ли и доверенные лица групп избирателей и избирательных объе­динений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов, чле­ны избирательных комиссий с правом совещательного голоса, супруги и близкие родственники кандидатов или лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов.

Избирательное объединение (политические партии, организа­ции, движения), выдвинувшее кандидата, или сам кандидат после регистрации вправе назначить в избирательную комиссию, заре­гистрировавшую кандидата, и в нижестоящие избирательные ко­миссии по одному члену с правом совещательного голоса. Члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса обла­дают всей полнотой прав члена комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исклю­чением права выдачи избирательных бюллетеней, участия в их сортировке и подсчете, составления протокола об итогах голосо­вания, результатах выборов, права участия в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции со­ответствующей избирательной комиссии.

Избирательные комиссии осуществляют свою деятельность гласно и открыто. Заседание избирательной комиссии считается правомочным, если в нем приняло участие большинство от ус­тановленного числа членов избирательной комиссии. На заседа­ниях соответствующей избирательной комиссии могут присутст­вовать кандидаты или их доверенные лица, представители изби­рательных объединений и средств массовой информации.

Решения избирательной комиссии об избрании председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии, по вопросам финансового обеспечения подготовки и проведения выборов, о регистрации кандидатов, об отмене регистрации кан­дидатов, об итогах голосования или о результатах выборов, о при­знании выборов несостоявшимися или недействительными, про­ведении повторного голосования или повторных выборов прини­маются на заседании избирательной комиссии большинством го­лосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Решения по иным вопросам прини­маются простым большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Решения избирательных комиссий публикуются в печати и передаются в иные средства массовой информации в сроки, ус­тановленные законодательством.

Решение избирательной комиссии, противоречащее законода­тельству либо принятое с превышением установленных полномо­чий, подлежит отмене вышестоящей избирательной комиссией или судом. Решения и действия (или бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избира­тельную комиссию или суд. Предварительное обращение в выше­стоящие избирательные комиссии не препятствует обращению в суд.

Решения по жалобам, поступившим в ходе выборов, прини­маются в пятидневный срок, а в день выборов — немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, то решения по ним принимаются не позднее десяти дней. При этом вышестоящая избирательная комиссия вправе принять самостоятельное решение по существу жалобы.

**Списки избирателей.** Ключевым этапом в организации муни­ципальных выборов является составление списков избирателей. Списки необходимы для того, чтобы предоставить возможность каждому избирателю реализовать свое активное избирательное право, а также исключить участие в выборах лиц, не проживаю­щих на данной территории либо лишенных избирательного права.

Список избирателей составляется участковой избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку на ос­новании сведений, представляемых по установленной форме главой местной администрации. В список включаются все граж­дане, постоянно или преимущественно проживающие на терри­тории избирательного участка и обладающие на день голосова­ния активным избирательным правом.

Основанием для составления списков являются данные регист­рации (учета) избирателей, проживающих на территории муници­пального образования. Регистрацию (учет) избирателей организует глава муниципального образования или уполномоченное им ли­цо на основании сведений, представляемых паспортно-визовыми службами органов внутренних дел, военными комиссариатами, органами записи актов гражданского состояния, территориальны­ми органами миграционной службы России, учреждениями, орга­низациями, осуществляющими учет населения. Порядок, сроки и формы представления сведений определяются главой муници­пального образования или уполномоченным лицом.

Регистрация (учет) избирателей-военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах располо­жения воинской части, дислоцированной на территории муни­ципального образования, осуществляется командиром части. В списки избирателей включаются только те военнослужащие, ко­торые до призыва на военную службу постоянно или преимуще­ственно проживали на территории данного муниципального об­разования.

Список избирателей представляется для всеобщего ознаком­ления не позднее 20 дней до дня голосования. Это дает возмож­ность каждому избирателю убедиться в правильности его включения в списки избирателей и в случае необходимости своевре­менно обжаловать нарушение его активного избирательного права.

**Избирательные округа и избирательные участки.** На основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на со­ответствующей территории муниципального образования, для проведения выборов образуются избирательные округа. Избира­тельный округ представляет часть территории муниципального образования, от которой непосредственно гражданами избирает­ся депутат (депутаты), либо вся его территория — при выборах должностных лиц.

Границы избирательных округов и число избирателей в каж­дом округе определяются муниципальной избирательной комис­сией и утверждаются представительным органом не позднее 60 дней до дня голосования. При этом должен соблюдаться прин­цип примерного равенства избирательных округов по числу из­бирателей с допустимым отклонением от средней нормы пред­ставительства избирателей не более 10—15%.

Характеристики округов зависят от применяемой избиратель­ной системы. Как известно, местные Советы избирались на ос­нове мажоритарной системы: один избирательный округ — один депутат. Некоторые ученые полагают, что в условиях политиче­ского плюрализма элементы пропорциональной избирательной системы целесообразно использовать на местном уровне. Одна­ко практика показывает, что в законах субъектов Федерации о выборах органов местного самоуправления пропорциональная избирательная система используется редко. Среди причин мож­но назвать относительно неразвитую многопартийность на ме­стном уровне, а главное — депутат должен отстаивать интересы местного населения, а не своей партии.

Выборы представительного органа местного самоуправления могут проводиться как по одномандатному, так и по многоман­датному избирательному округу. Многомандатные избирательные округа способствуют сокращению расходов на организацию вы­боров: не надо печатать разные бюллетени, достаточно одного. Однако в соответствии с Законом об основных гарантиях изби­рательных прав в случае образования многомандатного округа чис­ло мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пяти. Следовательно, в большинстве муниципальных образований одним многомандатным округом не обойтись.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей создаются избирательные участки. Они формируются главой местной администрации по согласованию с муниципальной избира­тельной комиссией с учетом местных и иных условий и на осно­вании данных о численности избирателей (не более 3 тыс. на ка­ждом участке) и не позднее 30 дней до дня голосования. Границы избирательных участков не должны пересекать границ избира­тельных округов. Списки избирательных участков с указанием их границ и адресов участковых избирательных комиссий публику­ются главой муниципального образования в местной печати не позднее 25 дней до дня голосования.

**Выдвижение и регистрация кандидатов.** Важными этапами под­готовки выборов являются выдвижение и регистрация кандида­тов. С процедуры выдвижения кандидатов начинается осуществ­ление гражданином пассивного избирательного права. Выдви­жение кандидатов является свободным. Каждый гражданин, об­ладающий пассивным избирательным правом, имеет возмож­ность, получив определенную поддержку непосредственно от из­бирателей либо избирательных объединений, участвовать в вы­борах в качестве кандидата. Право выдвижения кандидатов при­надлежит избирательным объединениям и непосредственно из­бирателям. Выдвижение непосредственно избирателем прово­дится путем самовыдвижения, а также по инициативе избирате­ля, группы избирателей, обладающих активным избирательным правом. Решения о выдвижении кандидатов от избирательных объединений принимаются тайным голосованием на собраниях местных либо региональных отделений, общероссийских изби­рательных объединений или избирательных объединений субъ­екта Федерации. Инициатива сбора подписей под заявлением кандидата о его выдвижении может исходить от любого избира­теля или избирателей. О своей инициативе избиратели и объе­динения уведомляют избирательную комиссию, в которой будет осуществляться регистрация данного кандидата.

В поддержку кандидатов собираются подписи избирателей в порядке и количестве, также определяемых законами субъектов Российской Федерации. Максимальное количество подписей, не­обходимых для регистрации кандидатов (списков кандидатов), не может превышать: 2% от числа избирателей, зарегистриро­ванных на территории избирательного округа, а в многомандатном избирательном округе — 2% от числа избирателей соответ­ствующего избирательного округа, поделенного на число манда­тов. В муниципальных образованиях с числом избирателей ме­нее 10 тыс. человек сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов может не производиться, если законом субъекта Фе­дерации предусмотрен иной порядок их выдвижения.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обла­дающих активным избирательным правом, в том избирательном округе, где выдвигаются кандидаты. Период выдвижения канди­датов при выборах в органы местного самоуправления, глав и иных должностных лиц муниципальных образований составляет не менее 20 дней.

Избирательная комиссия регистрирует кандидатов по пред­ставлению выдвинувших их избирательных объединений и из­бирателей при наличии заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу и опреде­ленного (установленного законом) числа подписей избирателей в поддержку кандидата.

Если в избирательном округе ко дню голосования не останет­ся ни одного кандидата либо число зарегистрированных кандида­тов меньше установленного количества мандатов или равно ему, то по решению избирательной комиссии выборы откладываются на срок не более четырех месяцев для дополнительного выдвиже­ния кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. В случае наступления указанных обстоятельств при вы­борах депутатов представительного органа местного самоуправле­ния законом субъекта Федерации может предусматриваться про­ведение голосования по одной кандидатуре. Кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% избирате­лей, принявших участие в голосовании.

**Статус кандидата.** С момента регистрации кандидат приобре­тает установленный законодательством статус кандидата, пред­ставляющий собой совокупность прав, обязанностей и гарантий его деятельности. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установлен­ных законами. Вместе с тем юридическое равенство кандидатов не означает равенства их фактических возможностей в организа­ции избирательной кампании. Государство гарантирует, как пра­вило, установленную законодательством организационную, финан­совую, информационную поддержку для всех кандидатов в равном объеме. Сверх этого каждый кандидат, каждое избирательное объе­динение в соответствии с правилами предвыборной агитации са­мостоятельно принимают меры, способствующие их избранию.

Кандидат вправе в любое время снять свою кандидатуру, но не позднее трех дней до дня голосования.

Статус кандидата включает определенные гарантии. Таково вре­мя проведения выборов он не может быть уволен с работы по инициативе администрации (работодателя) или без его согласия переведен на другую работу, привлечен к уголовной ответствен­ности без согласия прокурора, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке.

**Предвыборная агитация.** Одним из важных, политически зна­чимых этапов избирательной кампании является предвыборная агитация. Государство обеспечивает гражданам, общественным объединениям свободное проведение предвыборной агитации в соответствии с федеральными законами, предоставляет им право в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию «за» или «против» любого кандидата, избирательного объединения.

Зарегистрированным кандидатам и избирательным объедине­ниям гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Они имеют право на бесплатное предоставление им эфирного времени на каналах государственных и муниципальных телерадиокомпаний, осуществляющих теле- и радиовещание на территории соответствующего избирательного округа, на равных основаниях. Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с избирателями, пуб­личных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, демонстра­ций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов. Зарегистрированный кандидат, избирательное объеди­нение имеют право самостоятельно определять форму и характер предвыборной агитации через средства массовой информации.

Вместе с тем законодатель выделил категорию организаций и лиц, на которых распространяются запрет или ограничение агита­ционной деятельности. Например, в предвыборной агитации не могут участвовать члены избирательных комиссий с правом ре­шающего голоса, государственные органы, органы местного само­управления, благотворительные организации, религиозные объе­динения, а также лица, замещающие государственные и муници­пальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных и слу­жебных обязанностей.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кан­дидатов и прекращается в 0 час. за сутки до дня голосования. В день выборов и предшествующий ему день любая предвыборная агитация запрещена. Агитационные печатные материалы, ранее вывешенные в установленном законом порядке, сохраняются в день голосования на прежних местах.

**Финансирование муниципальных выборов. В** механизме муниципальных выборов большое значение имеет их финансирова­ние. Расходы избирательных комиссий по подготовке и прове­дению муниципальных выборов производятся за счет средств местного бюджета. Кандидаты создают собственные избиратель­ные фонды для финансирования своей предвыборной агитации после письменного уведомления избирательной комиссии о на­чале сбора подписей в свою поддержку. При выборах в органы местного самоуправления по пропорциональной системе изби­рательные объединения обязаны создавать избирательные фонды, которые пополняются 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.

После опубликования результатов выборов кандидат или из­бирательное объединение не позднее чем через 30 дней обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет о размерах и обо всех источниках создания своего избирательного фонда, а также о произведенных затратах. Копии отчетов пере­даются избирательными комиссиями средствам массовой инфор­мации для опубликования не позднее трех дней со дня их по­ступления.

**Голосование, подсчет голосов, установление результатов выборов.** Это завершающие, самые ответственные стадии избиратель­ного процесса, когда подводится итог всей работы по подготовке к выборам. Голосование на муниципальных выборах проводится в календарный выходной день; о времени и месте голосования муниципальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее 20 дней до дня его проведе­ния через средства массовой информации и иными способами.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Избирательный бюллетень выдается избирателю, включенному в список избирателей, по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего его 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.

Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссии с правом ре­шающего голоса на основе поданных избирателями избиратель­ных бюллетеней. При подсчете голосов 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 итоги голосования. В день голосо­вания, с момента начала работы участковой избирательной ко­миссии и до подписания ее членами протокола об итогах голо­сования, на избирательных участках вправе присутствовать кан­дидаты или их доверенные лица, наблюдатели, направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами, представители средств массовой информации, а также иностранные (международные) наблюдатели.

В соответствии с законодательством окружная избирательная комиссия выводит результаты выборов по избирательному ок­ругу на основании подлинных протоколов участковых избира­тельных комиссий путем сложения, содержащихся в них данных. О результатах выборов по избирательному округу также составляется протокол, который подписывается всеми присутствующими членами окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

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, либо если они признаны недействительными не менее чем на одной четвертой части избирательных участков, либо по решению суда.

Окружная избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися, если: а) в выборах приняло участие меньше установленного законом субъекта Федерации количество избирателей от числа зарегистрированных; б) число голосов, поданных в графе «против всех кандидатов» оказалось больше, чем число избирате­лей, проголосовавших за кандидата, набравшего наибольшее чис­ло голосов в данном округе.

Протокол окружной избирательной комиссии незамедлитель­но направляется в 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 суток после определения результатов выборов.

В случае признания выборов недействительными или несосто­явшимися проводятся повторные выборы. Решение об их проведении 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 субъекта Федерации.

**Гарантии законности муниципальных выборов.** Для обеспечения законности подготовки и проведения муниципальных выборов в Законе об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан содержатся положения, необхо­димые для предупреждения различных нарушений законодатель­ства о выборах, исключения случаев фальсификации итогов голо­сования. Так, избирательное объединение и кандидат в депутаты могут назначить в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата, и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену с правом совещательного голоса. В день голосования они вправе направить в участковые избирательные комиссии своих наблюдателей. По требованию любого члена комиссии или на­блюдателя участковая и окружная избирательные комиссии обя­заны предоставить им возможность снять копии с протоколов об итогах голосования и о результатах выборов и заверить их. Вся документация избирательных комиссий всех уровней, включая избирательные бюллетени, хранится в течение сроков, установ­ленных законодательством субъектов Федерации.

При этом сроки хранения бюллетеней не могут быть менее одного года со дня опубликования результатов выборов, а протоколов избирательных комиссий — не менее одного года со дня объявления даты сле­дующих выборов. 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 должностного и служебного положения.

Законодательством предусмотрена ответственность за наруше­ние избирательных прав граждан. В частности, лица, препятст­вующие путем насилия, обмана, угроз или иным способом свобод­ному осуществлению избирателями права избирать и быть избран­ным депутатом представительного органа местного самоуправле­ния, выборным должностным лицом местного самоуправления, вести предвыборную агитацию, совершившие подлог избиратель­ных документов, заведомо неправильный подсчет голосов, нарушившие тайну голосования, либо лица, распространяющие заве­домо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные дей­ствия, порочащие честь и достоинство кандидатов, проводящие агитацию в день, предшествующий дню голосования, и в день го­лосования либо препятствующие работе избирательных комиссий или голосованию на избирательных участках, несут установленную законом административную или уголовную ответственность.

В целом эффективность использования института муници­пальных выборов определяется уровнем демократии и политиче­ской культуры в данном обществе.

**Собрание (сход) граждан**

**Значение и виды собраний (сходов) граждан.** Местное сообще­ство как совокупность жителей может самоорганизовываться в виде собрания (схода) жителей. Институт собраний относится к древнейшим формам местного самоуправления, сложившимся задолго до государственной организации. С появлением послед­ней и ростом городов значение собраний в общественной орга­низации снизилось, однако полностью исключить их из системы демократического самоуправления невозможно.

Основным преимуществом собраний как института непосред­ственной демократии в системе местного самоуправления явля­ется органическое сочетание коллективного социального действия: обсуждение того или иного вопроса, выражение коллегиального мнения, принятие совместного решения с личной активностью участников собраний. Социальная ценность собраний, по мне­нию американских исследователей, состоит в том, что они «по­зволяют людям с различным положением и интересами найти взаимоприемлемый подход к общим проблемам»1. Людям суждено жить в одном городе, в одном квартале, на одной улице, и надо уметь отстаивать свои права, не нарушая интересов других лиц, своих соседей.

Следует различать собрание (сход) граждан как форму непо­средственного участия граждан в местном самоуправлении, т.е. форму непосредственной демократии, когда она связана с вы­полнением функций представительного органа местного само­управления.

Закон об общих принципах организации местного самоуправ­ления определяет, что в отдельных муниципальных образованиях уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Федерации может предусматриваться возможность осу­ществления полномочий представительного органа местного са­моуправления собранием (сходом) граждан. Как правило, это не­большие по территории и численности населения муниципаль­ные образования. В этом случае уставами муниципальных обра­зований и законами субъектов Федерации устанавливается пе­риодичность созыва собрания и определяется процедура его со­зыва. При осуществлении полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан в соот­ветствии с п. 2 ст. 24 Закона об общих принципах организации местного самоуправления собрание (сход) граждан считается пра­вомочным, если в нем участвует более половины жителей муни­ципального образования, обладающих избирательным правом (т.е. достигшие 18-летнего возраста).

В иных случаях собрания (сходы) менее формализованы. По­рядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавли­ваются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что собрания (сходы) могут проходить на уровне муниципального собрания в целом и решать вопросы местного значения параллельно с представительным органом ме­стного самоуправления или действовать в качестве института тер­риториального общественного самоуправления на части терри­тории муниципального образования (территориальные собрания или сходы). Второй вариант более распространен, поэтому ниже речь идет о нем. На больших по численности населения террито­риях могут проводится конференции (съезды) граждан, т.е. соб­рания представителей граждан.

**Порядок проведения собраний (сходов) граждан.** Общие соб­рания (сходы), конференции жителей соответствующей террито­рии муниципального образования созываются органами терри­ториального общественного самоуправления в порядке, установ­ленном самими территориальными объединениями. В отсутст­вие этих органов они могут созываться инициативными группа­ми жителей либо по инициативе представительного органа или главы муниципального образования.

Компетенция территориальных собраний (сходов), конферен­ций жителей устанавливается самостоятельно населением соот­ветствующей территории. К ведению собраний (сходов), конфе­ренций жителей, как правило, относятся следующие вопросы:

• избрание органов и принятие положений (уставов) о них;

• утверждение программ и смет расходов их деятельности и отчетов об их выполнении;

• утверждение планов и программ социально-экономичес­кого развития населенного пункта;

• утверждение штатов администрации и расходов на ее со­держание;

• направление коллективных обращений и жалоб в органы государственной власти и местного самоуправления;

• установление самообложения;

• распоряжение землями общего пользования;

• контроль за деятельностью высшего должностного лица ме­стного самоуправления;

• решение других вопросов, затрагивающих интересы насе­ления соответствующей территории.

Правомочность собраний и конференций определяется по­рядком, устанавливаемым самими жителями. Принимаемые ими решения для органов территориального общественного самоуправ­ления носят обязательный характер, а для жителей — рекомен­дательный.

Собрания (сходы) и конференции (съезды) граждан обычно созываются на основании решения, принятого на их предыдущих заседаниях, либо представительным органом по собственной ини­циативе, либо по требованию не менее 5% жителей. Конферен­ции (съезды) считаются правомочными при участии не менее двух третей представителей (делегатов) жителей муниципального образования.

Решение о созыве собрания (схода) либо конференции (съез­да) граждан, их повестка дня доводятся до жителей заблаговре­менно. Вопросы повестки дня собрания (схода) определяются инициаторами созыва и утверждаются на собрании большинст­вом голосов присутствующих, граждан. Для ведения собрания избираются председатель и секретарь. Возможность для озна­комления с проектами решения предоставляется не позднее чем за десять дней до собрания, конференции. Решения по наиболее важным вопросам местного значения могут приниматься на со­брании (сходе), конференции (съезде) граждан тайным голосо­ванием, и они являются обязательными для исполнения на тер­ритории муниципального образования. Изменять и отменять при­нятые собранием (сходом), конференцией (съездом) решения мо­гут только сами собрание (сход), конференция (съезд) граждан либо местный референдум, либо суд.

Так, в соответствии с Законом Тверской области от 27 фев­раля 1997 г. «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области» к компетенции собраний граждан отнесено:

• избрание старост и комитетов общественного самоуправ­ления населения;

• утверждение программ деятельности органов общественного самоуправления населения по социально-экономическому развитию соответствующей территории и отчетов об их вы­полнении;

• заслушивание отчетов должностных лиц местного самоуп­равления, старосты, комитета общественного самоуправ­ления, в том числе об исполнении программ социально-экономического развития, бюджета, использования внебюд­жетных фондов и муниципального имущества;

• решение в установленном порядке вопросов администра­тивно-территориального устройства и других вопросов, за­трагивающих интересы населения соответствующий территории. В собрании (сходе) граждане участвуют непосредственно, на равных основаниях, каждый имеет один голос. Участие в собрании (сходе) является свободным и добровольным. В этом Зако­не также предписано, что принятие решения на собрании (сходе) граждан осуществляется, как правило, открытым голосова­нием путем поднятия руки. Решения принимаются большинст­вом голосов от общего числа граждан, фактически принявших участие в собрании (сходе). Протокол, который ведется на собрании и содержит необходимые атрибуты, передается в соответ­ствующий орган местного самоуправления или орган территори­ального общественного самоуправления населения.

**Собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.** Следует выделить еще один вид собраний населения. Речь идет о такой форме реализации конституционного права граждан, как право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, ми­тинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Различие между этими формами непосредственной демократии состоит в том, что собрания (сходы) жителей как фор­ма местного или территориального общественного самоуправления имеют более регламентированный характер и служат целям решения вопросов местного значения. Собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования как форма реализации конституци­онного права не имеют жесткого нормативного ограничения ни по составу участников, ни по целям, формам и процедурам их проведения. Они используются, как правило, в качестве средства либо поддержки, либо давления на органы власти, в том числе муници­пальной, с целью принудить их к принятию каких-либо решений.

**Народная правотворческая инициатива**

**Понятие и значение народной правотворческой инициативы.** Законодательство России закрепляет такие формы прямого волеизъ­явления граждан, которые призваны выявить общественное мне­ние, в том числе по вопросам правового регулирования общест­венных отношений на местном уровне, и обязывает соответствую­щие органы и должностных лиц местного самоуправления прини­мать решения с учетом мнения и в интересах населения муни­ципального образования.

**Под *народной правотворческой инициативой*** понимается *преду­смотренное уставом муниципального образования право населения вносить на рассмотрение органов местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения.* Проекты таких актов в соответствии со ст. 25 Закона об общих принципах организации местного самоуправления подлежат обязательному рас­смотрению на открытом заседании органа местного самоуправле­ния с участием представителей населения, а результаты рассмот­рения — официальному опубликованию (обнародованию).

Народная правотворческая инициатива как один из важных институтов демократии дает реальную возможность любым соци­альным группам населения принимать непосредственное участие в решении местных вопросов. Следует отметить, что таким пра­вом население муниципального образования обладает только в том случае, если оно закреплено в уставе муниципального обра­зования. Законы о местном самоуправлении большинства субъ­ектов Федерации воспроизводят именно эту формулу наделения населения правом на правотворческую инициативу, предоставляя муниципальным образованиям самостоятельно определять, при­менять ли такую форму непосредственной демократии, и конкре­тизировать процедуру.

Например, в соответствии с Уставом г. Са­мары проекты правовых актов, поддержанные не менее 1 тыс. жи­телей, обладающих избирательным правом, должны официально публиковаться в городских средствах массовой информации. Не позднее месячного срока со дня внесения эти проекты подлежат рассмотрению на открытом заседании соответствующего органа городского самоуправления с участием представителей инициато­ров проектов, а результаты рассмотрения проектов — официаль­ному обнародованию (опубликованию).

Из содержания ст. 25 Закона об общих принципах организации местного самоуправления не ясно, какие органы (представитель­ные или исполнительные) должны принимать решение по поводу проектов нормативных актов, внесенных в порядке народной пра­вотворческой инициативы. Поскольку идет речь о создании нормы права на заседании коллегиального органа, то по смыслу Закона имеются в виду прежде всего представительные органы местного самоуправления. Это положение целесообразно конкретизировать в уставе муниципального образования.

**Процедура народной правотворческой инициативы.** Уставы му­ниципальных образований, как правило, наделяют правом на народную правотворческую инициативу группу граждан, а также представительные органы других муниципальных образований, находящихся в границах территории муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, общественные объединения, трудовые коллективы. При этом обычно устанавливается, что инициаторы проекта правового ак­та представляют его вместе с заявлением, в котором обосновы­вается необходимость его принятия. Заявление должно быть подписано всеми инициаторами с указанием фамилии, имени, отчества, места жительства, серии и номера паспорта. Иногда предусматривается процедура сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы, аналогичная сбору подписей в поддержку инициативы референдума.

Если инициатором проекта правового акта выступают пред­ставительные органы других муниципальных образований, орга­ны территориального общественного самоуправления, общест­венные объединения или трудовые коллективы, то заявление подписывается их уполномоченными представителями и к нему прилагается протокол либо постановление собрания. Органы ме­стного самоуправления обязаны рассмотреть внесенный проект правового акта на открытом заседании с участием представите­лей инициативной группы граждан обычно в течение одного месяца либо в другой срок с согласия его инициаторов.

Орган местного самоуправления, рассматривающий проект правового акта, не обязан безусловно принимать его. Предложе­ния населения могут быть переработаны или отвергнуты орга­ном местного самоуправления. Обязательно лишь последующее информирование населения об итогах рассмотрения проекта пу­тем официального опубликования (обнародования).

От народной правотворческой инициативы следует отличать индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к их должностным лицам. Коллективные об­ращения имеют много общего с правотворческой инициативой, но не связаны с принятием нормативного правового акта.

**Обращения граждан в органы местного** самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Обращения граждан в органы местного самоуправления дают возможность населению участвовать в определении задач и на­правлений деятельности органов местного самоуправления, в выработке проектов их решений, в контроле за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Право граждан на индивидуальные и коллективные обраще­ния в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления закреплено в Конституции РФ (ст. 33).

Порядок работы с обращениями граждан в органах местного самоуправления урегулирован действующим Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рас­смотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»1. Некото­рые субъекты Федерации издали свои законы по этому вопросу, которые редко выходят за рамки названного Указа.

В Указе выделены три вида обращений: предложения, заявле­ния, жалобы.

*Предложения* — это мнения людей о том, что можно и целе­сообразно сделать для улучшения жизни людей (например, вне­сти поправку в устав муниципального образования, скорректи­ровать график рейсов муниципального транспорта с учетом по­требностей населения).

*Заявления,* как правило, содержат просьбы о реализации субъ­ективных прав (о постановке на учет как нуждающихся в улуч­шении жилищных условий и т.п.). Предложения и заявления по­даются гражданами в те органы местного самоуправления, пред­приятия, учреждения, организации или тем должностным лицам, к непосредственному ведению которых относится разрешение данного вопроса.

*Жалобы* обычно содержат сведения о нарушении прав кон­кретных лиц. Они подаются в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены орган местного са­моуправления, предприятие, учреждение, организация или долж­ностное лицо, действия которых обжалуются.

Обращения граждан могут быть сделаны как в письменной, так и в устной форме. Письменное обращение гражданина долж­но быть им подписано с указанием фамилии, имени, отчества и содержать, помимо изложенного существа предложения, заявления либо жалобы, данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит. Устное обращение граждане адресу­ют непосредственно должностным лицам местного самоуправле­ния, которые обязаны проводить личный прием граждан. Прием проводится в установленные и доведенные до сведения граждан дни и часы, в удобное для них время, а в необходимых случаях — в вечерние часы, по месту жительства граждан.

В соответствии с п. 2 ст. 26 Закона об общих принципах орга­низации местного самоуправления органы и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обра­щений граждан в течение одного месяца. Названный выше Указ конкретизирует это положение Закона, определяя, что заявления и жалобы, не требующие дополнительного изучения и проверки, должны рассматриваться безотлагательно (не позднее 15 дней). В случаях, когда для разрешения заявления или жалобы необходи­мо провести специальную проверку, истребовать дополнительные материалы либо принять другие меры, сроки разрешения заявле­ния или жалобы могут быть, в порядке исключения, продлены руководителем или заместителем руководителя органа местного самоуправления, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.

Предложения граждан рассматриваются в срок до одного ме­сяца, за исключением тех предложений, которые требуют дополнительного изучения, о чем сообщается лицу, внесшему предложение. В силу специфики предложения как одной из форм обращений ясно, что дополнительное изучение, как правило, необходимо.

Органы и должностные лица местного самоуправления, к ведению которых не относится решение вопросов, поставленных в предложениях, заявлениях, жалобах, обязаны направлять их не позднее пятидневного срока по принадлежности, извещая об этом заявителей, а при личном приеме — разъяснять, куда им следует обратиться.

Решение, принятое по жалобе и заявлению, может быть обжа­ловано в вышестоящий орган (должностному лицу) в порядке под­чиненности либо в суд в соответствии с Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»1 Надзор за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан в органах местного самоуправления возложен на органы прокуратуры.

Федеральным законом, законами субъектов Федерации в соответствии с п. 3 ст. 26 Закона об общих принципах организации местного самоуправления может быть установлена административная ответственность за нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления и к их должностным лицам.

Местное отделение региональной общественной организации «За правое дело», устав которой зарегистрирован в органах юстиции за 7 месяцев до этого и предусматривает участие в выборах, образовало инициативную группу по проведению местного референдума и обратилось в избирательную комиссию муниципального образования с ходатайством о ее регистрации и другими необходимыми документами. Однако избирательная комиссия муниципального образования отказала в регистрации, сославшись на то, что для выступления с инициативой проведения референдума законодательством предусмотрен срок регистрации устава общественного объединения не менее 1 года в соответствующем органе. Руководители общественного объединения оспорили решение избирательной комиссии в суде. Какое решение примет суд?

Ответ

Суд не удовлетворит иск руководителей организации, так как по условию задачи срок регистрации устава составляет 7 месяцев, а на основании п. 25 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. от 5 декабря 2006 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002 г. № 24. Ст. 2253.- предусмотрено, что при проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования.

25) избирательное объединение - политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий - не позднее, чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения;

**Литература**

##### Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года).

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. от 16 октября 2006г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст.3822.
2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2005 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995 г. № 35. Ст. 3506.
3. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (с изм. от 12 июля 2006 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497.
4. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. от 5 декабря 2006 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002 г. № 24. Ст. 2253.
5. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4464.
6. Прудников А.С., Еремян В.В., Лимонов А.М. и др. Муниципальное право России. Курс лекций. М. Книжный мир. 2005.
7. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. М.: ИНИОН РАН, 2000.