**Формы прямого волеизъявления в системе местного самоуправления**

Глава I. Понятие института прямой демократии и формы его проявления

(классификация).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 130) местное

самоуправление осуществляется населением муниципальных образований в

различных организационных формах: путем референдума, выборов, других форм

прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного

самоуправления.

Местное самоуправление в Российской Федерации - это система

организации и деятельности граждан представляющая собой совокупность

организационных форм и институтов прямого волеизъявления, а также выборных

и других органов местного самоуправления, посредством которых

обеспечивается самостоятельное решение населением вопросов местного

значения.

Особую роль в реализации местного самоуправления, несмотря на сложную

социально-экономическую ситуацию в стране по-прежнему играют институты

непосредственной демократии. Обусловлено это тем, что: во-первых, именно

народ является носителем суверенитета и единственным источником власти,

имея право в первую очередь на непосредственное ее осуществление (ст. 3

Конституции Российской Федерации ); во-вторых, формы непосредственной

муниципальной демократии оказывают прямое влияние на институты местного

самоуправления, определяя, к примеру не только состав представительных и

иных органов местного самоуправления, но и задавая конкретные параметры их

деятельности.[1]

Решения, принятые самими гражданами, имеют не только общественно-

политическое, но и большое экономическое значение. Кроме того, благодаря

институтам непосредственной демократии усиливается контроль граждан за

деятельностью органов местного самоуправления.[2]

Как известно, непосредственная демократия - прямое осуществление

власти народам в общегосударственном и местном масштабах, различные формы

принятия самим населением ( преимущественно гражданами - избирателями)

решений общего и местного характера.[3]

Участие граждан в непосредственном решении вопросов местного значения

должно осуществляться в самых разнообразных формах. Основными из них

являются местный референдум, муниципальные выборы, народная правотворческая

инициатива, общие собрания (сходы) граждан, обращения граждан в органы

местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления и

т.д. Все их перечислить попросту невозможно, так как федеральное

законодательство практически не ограничивает творчество и инициативу

населения муниципальных образований в поиске и использовании форм прямого

волеизъявления граждан в решении вопросов местного самоуправления.

Центральное место среди форм прямого волеизъявления граждан в системе

местного самоуправления занимает референдум. Обусловлено это рядом

обстоятельств, в числе которых прежде всего необходимо обратить внимание на

то, что юридическая сила решений, принимаемых на местном референдуме, выше

юридической силы любых иных актов органов и должностных лиц местного

самоуправления. Они не только имеют общеобязательный для исполнения

характер, но и не нуждаются в утверждении какими либо органами

государственной власти, государственными должностными лицами или органами

местного самоуправления. Таким образом, местный референдум является

способом непосредственного решения населением наиболее важных для местного

самоуправления вопросов.

В нашей стране в течение многих десятилетий референдумы не

проводились, а возможность их проведения на местном уровне даже не

предусматривалась законодательством. Впервые понятие «местный референдум»

было использовано в статье 2 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в

РСФСР» (1991 г).[4] Поэтому данная форма участия граждан в решении вопросов

местного значения является сравнительно новой для российского права. С тех

пор уже накоплен определенный опыт использования этой формы местного

самоуправления во многих субъектах Российской Федерации. В частности,

посредством референдумов были приняты уставы целого ряда муниципальных

образований в Красноярском, Приморском и Ставропольском краях, в

Архангельской, Вологодской, Ивановской, Камчатской, Ленинградской,

Саратовской и Тюменской областях и в других Российских регионах.

Практически во всех субъектах Российской Федерации приняты соответствующие

законы о местном референдуме. Все это позволяет утверждать, что в

современных условиях муниципальный референдум становится действующим

инструментом местного самоуправления.[5]

В качестве самой массовой формы прямого народного волеизъявления

населения муниципальных образований выступают местные выборы. Без выборов,

в отличие от референдума, принципиально невозможно осуществление местного

самоуправления. Кроме этого, их значение определяется тем, что посредством

их проведения формируются представительные органы местного самоуправления,

через которые население осуществляет местное самоуправление, а также

посредством выборов могут получать свои полномочия главы муниципальных

образований.

Однако только этим значение выборов не ограничивается. В ходе

избирательных компаний граждане, делая те или иные предложения, направляют

деятельность органов местного самоуправления, критически оценивают их

работу. Каждая избирательная компания стимулирует развитие социальной

активности граждан, способствует выявлению их насущных потребностей и

интересов, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения.

Надо сказать, что курс на развитие местного самоуправления в

Российской Федерации может быть успешным, если при выборах в

представительные органы местного самоуправления будет каждый раз

формироваться достойный депутатский корпус. Именно от этого в значительной

степени зависят эффективность работы представительных органов местного

самоуправления, выполнение ими функций местного самоуправления, укрепление

их авторитета среди населения.[6]

Вместе с тем успешность этого курса в немалой степени зависит и от

качественного состава тех, кто возглавляет местную администрацию, так как

этот состав тоже определяется населением на выборах.

В настоящее время правовой основой выборов в органы местного

самоуправления являются Конституция Российской Федерации , Федеральный

Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации», а также принятые органами

государственной власти субъектов Федерации законы или Приложения о выборах

в органы местного самоуправления, уставы муниципальных образований.

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 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 управления муниципальных образований; истекли

установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и

должностных лиц местного самоуправления, то применяется Федеральный закон

от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан

Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного

самоуправления.[7]

Этот федеральный закон имеет в качестве приложения Временное положение

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. Он применяется для защиты прав граждан Российской

Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в

части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и

принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными

правовыми актами органов местного самоуправления.

Кроме того, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации» (ст. 11) в случае, если срок полномочий органа местного

самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а

соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует

либо не может быть применен вследствие установленного судом его

несоответствия Конституции Российской Федерации , Федеральному закону,

конституции, уставу, закону субъекта Российской Федерации, соответствие

которым является обязательным для проведения соответствующих выборов,

выборы органа местного самоуправления проводятся на основе федерального

законодательства, обеспечивающего конституционные права граждан Российской

Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. При

этом законы субъектов Федерации применяются в части, не противоречащей

федеральным законам.

Одной из самых массовых форм непосредственной демократии наиболее

доступной гражданам являющейся средством их самоорганизации, являются

собрания (сходы) граждан.

Обеспечивая гражданам возможность сочетания коллективного обсуждения

вопросов и принятия решений с их личной активностью и инициативой,

выражающихся в их вопросах, выступлениях, участии в голосовании. Собрания

(сходы) играют важную роль в системе местного самоуправления, служат формой

привлечения граждан к осуществлению самых разнообразных функций.

В дореволюционной России сельский сход являлся органом сельского

общества. Он не имел представительного характера и состоял из всех

домохозяев. Для правомочности схода требовалось присутствие не менее

половины домохозяев или лиц, их замещающих, а также присутствие сельского

старосты, который являлся председателем схода.

В советский период в ведении сходов находился довольно узкий круг

вопросов. Так, согласно Положению об общих собраниях, сходах граждан по

месту их жительства в РСФСР, утвержденному Указом Президиума Верховного

Совета РСФСР от 27 августа 1985 г.,[8] в ведение собраний, сходов входило:

а) избрание органов общественной самодеятельности;

б) выдвижение кандидатов в депутаты поселковых, сельских Советов и

возбуждение вопроса об отзыве депутатов этих Советов;

в) избрание народных заседателей (районных) городских народных судов и

решение вопроса об их отзыве;

г) решении вопроса о самообложении сельского населения.

Принятый в 1991 г. Закон Российской Федерации о местном самоуправлении

в Российской Федерации отнес к компетенции общих собраний (сходов) граждан

следующие вопросы:

избрание органов территориального общественного самоуправления

населения и принятие положений (уставов) о них;

утверждение программ деятельности органов территориального

общественного самоуправления населения по социально - экономическому

развитию соответствующей территории и отчетов об их выполнении;

решение других вопросов, относящихся к компетенции органов

территориального общественного самоуправления.

Новый шаг на пути повышения роли собраний (сходов) граждан в системе

местного самоуправления был сделан Положением об основах организации

местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной

конституционной реформы, утвержденным Указом Президиума Российской

Федерации от 26 октября 1993 г. Если раньше такие собрания (сходы)

созывались по мере необходимости и действовали наряду с местными органами

власти в городских и сельских населенных пунктах; то согласно упомянутому

Положению собрания и сходы в небольших городских и сельских поселениях, с

населением до 5 тыс. человек, могли выступать непосредственными органами

населения и вместе с выборной главой местного самоуправления осуществлять

все функции местного самоуправления. В таких случаях представительный орган

местного самоуправления не образовывался.

В соответствии с Федеральным Законом «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 24) собрания и сходы

граждан могут собираться на уровне муниципального образования для решения

вопросов местного значения. При этом порядок созыва и проведения собрания

(схода) граждан, принятие и изменение решений, пределы его компетенции

регулируются уставом муниципального образования в соответствии с законами

субъектов Российской Федерации.

С муниципальными выборами тесно связана такая форма прямого

волеизъявления граждан, как отзыв депутата представительного органа

местного самоуправления или выборного должностного лица. Под ним, как

правило понимается, установленная в законодательстве возможность досрочного

прекращения полномочий депутата или выборного должностного лица по

инициативе избирателей.

Действующая Конституция Российской Федерации не устанавливает каких -

либо положений о праве избирателей отзывать избранных ими депутатов.

Вместе с тем в Федеральном Законе «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 18) закреплено, что

уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов

Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением

депутата, члена выборного органа местного самоуправления выборного

должностного лица местного самоуправления.

В настоящее время во многих краях (Алтайский, Ставропольский и др.) и

областях (Белгородская, Воронежская, Калининская) приняты законы о порядке

отзыва избирателями депутата представительного органа местного

самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В них

достаточно подробно оговариваются основания, условия проведения и

процедуры отзыва, а также определяются его юридические

последствия.[9]Указанные выборные лица в соответствии с законами субъектов

Российской Федерации могут быть отозваны в случае, если они не оправдали

(утратили) доверие избирателей в результате невыполнения своих

обязанностей, требований Конституции Российской Федерации, Федерального

законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, устава

муниципального образования или совершения действий, порочащих звание

депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица.

Вместе с тем законодательство отдельных субъектов Российской Федерации

исключает институт отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного

самоуправления. При этом оно исходит из соображения того, что депутаты и

выборные должностные лица местного самоуправления представляют и

обеспечивают в своей деятельности интересы всего населения муниципального

образования, вследствие чего вряд ли правомерно ставить вопрос о досрочном

прекращении их полномочий по волеизъявлению избирателей. Ведь местное

самоуправление и его органы призваны обеспечивать в первую очередь именно

интересы населения, а не отдельной его части, выступающей в качестве

избирателей. Именно поэтому, по мнению Князева С. Д. и Хрусталева Е. Н.

Закон Приморского края от 1 ноября 1996 года «О статусе депутата

представительного органа местного самоуправления, выбранного должностного

лица местного самоуправления в Приморском крае» (ст. 3) не предусматривает

в числе оснований досрочного прекращения их полномочий институт отзыва в

качестве безусловного предписания, оставляя решение этого вопроса на

усмотрение уставов муниципального образования.[10]

Еще одной самостоятельной формой прямого волеизъявления граждан в

системе местного самоуправления является народная правотворческая

инициатива. Как предусмотрено в ст. 25 Федерального Закона «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

население самоуправляющихся территорий в соответствии с уставом

муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в

вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного

значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат

обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей

населения, а результаты рассмотрения официальному опубликованию

(обнародованию).

Важное значение в непосредственном осуществлении гражданами права на

местное самоуправление имеет закрепленная Конституцией Российской Федерации

(ст. 33) и Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» (ст. 26) возможность обращаться

лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы

местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Обращения граждан носят различный характер, содержат неодинаковую

информацию, не совпадают по общественной направленности: могут содержать

как индивидуальные жалобы на нарушение прав и свобод, так и коллективные,

поднимающие вопросы, представляющие общественно значимый интерес.

Действующее законодательство практически не ограничивает возможности

граждан в выборе форм и способов его реализации. Это могут быть заявления,

предложения, жалобы, информационные письма.

Одной из форм участия населения в осуществлении местного

самоуправления является территориальное общественное самоуправление.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» определяет территориальное общественное

самоуправление как самоорганизацию граждан по месту их жительства на части

территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся

муниципальным образованием, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других

территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления

собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно

населением или через создаваемые им органы территориального общественного

самоуправления.

Приведенное определение территориального общественного самоуправления

позволяет взглянуть на эту категорию по крайней мере с двух позиций. Во-

первых, как составную и вполне самостоятельную часть местного

самоуправления, а во-вторых, как одну из форм непосредственного участия

населения в управлении местными делами. Ее отличительной особенностью

является участие населения в самоуправлении и решении вопросов местного

значения не на всей территории муниципального образования, а на какой-то

его части.

Являясь частью общей системы местного самоуправления в Российской

Федерации, система территориального общественного самоуправления включает в

себя: общи собрания (сходы) граждан, выборы, конференции граждан и другие

формы непосредственного волеизъявления граждан, органы территориального

общественного самоуправления (советы или комитеты микрорайонов, жилищных

комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы

самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц,

кварталов, домов).

Согласно Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» (ст. 27), наряду с предусмотренными

этим Законом формами участия населения в осуществлении местного

самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, собрания (сходы)

граждан, народная правотворческая инициатива, обращение граждан в органы

местного самоуправления, территориальное общественное самоопределения),

граждане в праве участвовать в осуществлении местного самоуправления и в

других формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации,

федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. К формам

непосредственной демократии, используемым гражданами в системе местного

самоуправления, которые служат выявлению общественного мнения и позволяют

соответствующим органам общественного самоуправления принимать решения с

учетом общественного мнения и интересов большинства населения, относятся:

обсуждение населением вопросов местного значения, проектов решений органов

местного самоуправления, опросы общественного мнения.

Важную роль в привлечении внимания органов местного самоуправления к

актуальным проблемам социально-экономического и культурного развития,

вопросам охраны окружающей среды, требующим срочного решения, играют такие

общественные инициативы граждан, как митинги, демонстрации, шествия,

пикетирование и собрания. Право на проведение публичных мероприятий -

субъективное право граждан. Оно является важным элементом народовластия,

формой участия граждан в управлении делами государства как на

общефедеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации и местного

самоуправления.

-----------------------

[1] Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право. Учебное

пособие Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997.с.40

[2] Павлушкин А.В. Регулирование институтов непосредственной демократии в

уставах краев и областей//Журнал Российского права.-1997.-№12.с.69

[3] См.: Конституция Российской Федерации. Энциклопедический словарь.

М.:1995. С.131

[4] Ведомость Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.

1991.№29. ст.1010

[5] Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право.Учебное

пособие Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997.с.44

[6] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации.

Юрист, 1997. С. 134

[7] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996 г. №49.

Ст.5497

[8] См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. №36. Ст.1269

[9] Князев С. Д. Хрусталев Е. Н. Российское муниципальное право. - Учебное

пособие Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. с. 69

[10] Князев С. Д. Хрусталев Е. Н. Российское муниципальное право. - Учебное

пособие Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. с. 69