Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Факультет права

Магистерская программа «Публичное право»

Кафедра конституционного и муниципального права

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

**ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ**

Студент группы 25 МПП

Горюханов В.А.

Научный руководитель

Профессор кафедры конституционного и муниципального права, д.ю.н.

Овчинников И.И.

Москва, 2014 г.

**Оглавление**

Введение 3

Глава 1. Теоретические и исторические аспекты развития институтов непосредственной демократии в России 7

1.1. Местное самоуправление в системе народовластия: теоретико-правовой анализ 7

1.2. Исторические предпосылки становления и развития демократических институтов в России 18

1.3. Конституционно-правовые основы осуществления населением местного самоуправления 28

Глава 2. Основные направления осуществления населением местного самоуправления в современных условиях 46

2.1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления 48

2.2. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления 71

2.3. Организационно-правовые проблемы осуществления форм непосредственной демократии в местном самоуправлении 81

Заключение 89

Список литературы 94

Приложение 103

# **Введение**

**Актуальность темы исследования** состоит в том, что на сегодняшний день уважение норм демократии и признание прав человека – один из фундаментальных показателей, по которым можно дать оценку степени развития общества и государства. Большинство развитых стран мира ставят вопрос уважения прав человека и его свободы во главу угла своей внешней и внутренней политики. При этом свобода рассматривается как важнейшая общечеловеческая ценность, которая в государстве реализуется через демократию. Закрепление политических прав и свобод на конституционном уровне – важное условие свободной политической деятельности человека, социальных общностей людей. Но это лишь одна, хотя и важная сторона деятельности человеческих субъектов. Ведь между провозглашением прав и свобод и их осознанной реализацией может быть «расстояние огромного размера». И возникает это «расстояние» не только по воле некоторых политических деятелей, партий или правящей элиты. Чаще реализовать свои права людям мешают факторы, связанные с правовой неграмотностью, несовершенством законодательства, политической пассивностью и др. Это объясняется, прежде всего, тем, что непосредственные жиз­ненно важные интересы граждан обычно лежат в неполитической сфере и их реализация непосредственно не связана с демо­кратией. Однако данный факт не уменьшает ценность политической свободы и подлинного народовластия, так как результативное управление государством, социальными, экономическими и политическими процессами, происходящими в обществе невозможно без учета мнения народа, вовлеченного в данные процессы. Понятие «демократия» связано с совершенно конкретными политическими и социальными ценностями, неразрывно связанными с принципами свободы, прав человека и созданием максимальных условий для развития каждого члена общества, демократия становится фундаментальной основой свободы личности, что является одной из важнейших (если не самой важной) целей современной внутренней политики Российской Федерации. Развитие демократии не может идти быстрей, чем развитие человека – его личности, его образования, его уважения к самому себе[[1]](#footnote-1).

В Конституции России (ст. 3) указывается, что обладателем суверенитета и единственным источником власти в стране является многонациональный народ[[2]](#footnote-2). Россия провозглашается демократическим государством. Народ осуществляет свою власть с помощью инструментов непосредственной и представительной демократии.

В России формы непосредственной демократии развивались в течение сотен лет и являлись неотъемлемой частью государственного и общинного управления. Сегодня вопрос об активном внедрении форм непосредственной демократии остается одним из самых актуальных в контексте демократизации политического режима и развития гражданского общества в стране.

**Новизна работы** обусловлена тем, что широкое применение и активное развитие форм прямого народовластия в России встречается с несовершенством законодательства, недостаточной научной проработанностью данной тематики. Появление инновационных форм прямой демократии, принятие новых нормативных правовых актов, регулирующих существующие формы народовластия, институциональное развитие самоуправления на уровне муниципальных образований обуславливает необходимость их тщательного анализа и осмысления. Это предполагает в свою очередь необходимость уяснения сущности и нормативного содержания важнейших политических прав гражданина, раскрытие их конституционно-правовой природы, равно как и исследование системных взаимосвязей законодательного регулирования осуществления этих прав и их практического применения в Российской Федерации с 1993 г. по 2014 г. Длительный исторический период развития демократических институтов, их современное возрождение и развитие требует комплексного исследования наиболее востребованных обществом институтов непосредственной демократии по состоянию на 2014 год.

Несомненный интерес представляет также анализ развития новых, «нетрадиционных» форм взаимодействия власти и общества, претендующих на законодательное оформление. Речь идет, прежде всего, об электронных формах для обращений граждан в органы власти, электронных приемных глав муниципальных образований.

**Степень разработанности темы.** Проблемы развития институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении рассматривались такими специалистами в области конституционного и муниципального права, как С.А. Авакьян, О.Е. Кутафин, Н.И. Матузов, В.Т. Кабышев, Е.И. Козлова, Ю.Ф. Дмитриева, Н.А. Антонова, Е.И. Баулина, Т.М. Бялкина, Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушин, И.С. Суркова, М.М. Курячая, В.М. Башилов. Важное значение для исследования имеют зарубежные публикации, посвященные анализу современной практики реализации прямого народовластия (Дж. Дик, М. Бальдассаре, Дж. Мацусака, Ш. Боулер, Т. Донован).

Несмотря на существенный вклад российских и зарубежных ученых в исследования институтов прямой демократии в местном самоуправлении, проблемы их становления, законодательного оформления и функционирования остаются недостаточно разработанными. Все это определяет постановку цели исследования.

**Цель работы** состоит в комплексном определении особенности реализации конституционных основ народовластия в части развития институтов прямой демократии в местном самоуправлении на базе исторических особенностей российского государства и современного законодательного регулирования.

Реализация цели обусловила постановку и решение следующих задач:

- дать понятие и определить сущность народовластия как формы организации политической жизни общества;

- рассмотреть исторические особенности прямого народовластия в российском государстве, а также некоторых локальных самоуправляющихся сообществ;

- изучить существующие механизмы реализации прямой демократии в местном самоуправлении и их законодательное регулирование;

- проанализировать институциональное развитие прямой демократии, ее применение в период с 1993 г. по 2014 г.;

- дать оценку формирующимся инновационным формам взаимодействия власти и общества, а также указать на проблемы встраивание таких институтов в современное правовое поле.

**Объект исследования** – общественные отношения, которые складываются во время функционирования институтов прямой демократии в местном самоуправлении.

**Предмет исследования** – федеральное и региональное законодательство о выборах, референдумах и иных формах непосредственной демократии в местном самоуправлении, акты Конституционного Суда Российской Федерации, принятые по вопросам регулирования данных институтов.

**Теоретическую и методологическую базу** работы составили исследования отечественных и зарубежных ученых-правоведов, занимавшихся проблемами муниципального права и прав человека. При выполнении работы изучалась практика органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Методологической основой исследования служит использование различных общенаучных и специфических методов и приемов научного исследования на основе системного, институционального подходов, в частности статистический, графический методы и др.

# **Глава 1. Теоретические и исторические аспекты развития институтов непосредственной демократии в России**

## **1.1. Местное самоуправление в системе народовластия:**

## **теоретико-правовой анализ**

Этимология термина демократия восходит к корням двух греческих слов - demos (народ) и kratos (власть) и в буквальном переводе определяется как «власть народа» или «народовластие». Исторически сложилось, что прообразом народовластия являлись Афины - древнегреческий город-государство в VI-V веках до нашей эры. Развитие народовластия уже не в качестве отдельных, разрозненных институтов, а в виде системы, уже напоминающей очертания современной системы, называемой демократическим режимом, началось намного позже, в XVII-XVIII веках. Процесс становления происходил, прежде всего, в странах центральной и западной Европы, таких как Англия, Франция, Голландия, а также в Соединенных Штатах Америки. Толчком к быстрому развитию демократических начал послужили социально-экономические причины, быстрый рост торговли, товарно-денежных отношений, развитие городов в качестве финансовых, торговых, экономических и образовательных центров, Великие географические открытия и постоянно возрастающая роль колоний, промышленная революция, молниеносное развитие средств транспорта и связи. Указанные тенденции привели к тому, что все чаще происходили столкновения между сословиями, исторически находившимися у власти и так называемым третьим сословием. Эти столкновения потребовали радикального изменения всего политического режима, а не только политического статуса третьего сословия. Ведущие западные теоретики демократии Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескье, Ж.. - Ж . Руссо, Т. Пейн, Т. Джефферсон оказали серьезное влияние на взгляды политической и экономической элиты, дали толчок движению народов Англии, Франции, США, которые одержав победу над абсолютизмом заложили политические, экономические и правовые основы будущих демократических режимов в своих государствах. В результате этих процессов начался бурный рост среднего класса, который и стал опорой подлинного народовластия.
Известное определение демократии дал Президент США А. Линкольн: «Демократия – это власть народа, избранная народом и для народа…» Происхождение этого понятия – народовластие – определяет и ряд фундаментальных принципов, связанных между собой, без которых существование демократического режима в любом его понимании невозможно.

Во-первых, ядром народовластия, его основной идеей служит суверенитет народа. Раскрывая понятие демократии как власти суверенного народа важно отметить, что оно включает в себя несколько составляющих:

1) единственным и высшим источником власти в стране является народ;

2) власть в государстве может считаться легитимной исключительно при условии, что она сформирована и поддержана народом с помощью свободного волеизъявления на всеобщих свободных выборах;

3) народ имеет исключительное право решать свою судьбу и судьбу своего государства, а власть по важнейшим для народа вопросам должна опираться на поддержку народа;

4) народ самостоятельно выбирает представителей, имеет действенные инструменты контроля их деятельности, а также деятельности власти не только в период выборов, но и между ними;

5) в государстве должен существовать реальный механизм смены власти, восходящий к воле народа, решающего судьбу представителей в соответствии с нормами права на регулярно приводящихся выборах;

6) в случае узурпации власти или злоупотребления ею, превращении власти из механизма реализации интересов народа в тиранию над ним, народ имеет исключительное право досрочно отстранить правительство от власти.

Во-вторых, эпицентром демократического режима и данного способа организации общества с необходимостью должна быть личность, признаваемая высшей ценностью. Раскрывая суть данного утверждения важно отметить следующее:
 1) народ и общество важно рассматривать не в качестве некоего единого образования, которое выражает единую волю, а как совокупность независимых индивидов, выражающуюся суммой частных интересов отдельных личностей;
 2) интересы государства являются производной от суммы частных интересов отдельных личностей, последняя имеет приоритет;

3) каждый индивид с момента рождения наделяется совокупностью прав и свобод, среди которых важно отметить право на жизнь, свободу, право на частную собственность и другие. Эти права также обеспечивают гарантию уважения достоинства личности, которая, в частности, реализуется через право жить в своей стране, иметь достойное жилище, условия жизни. Сегодня право человека обеспечивается совокупностью правовых норм, дающих возможность свободно действовать и получать необходимые блага и регулирующих взаимоотношения свободных индивидов друг с другом, с государством и обществом. Эти права не даны человеку ни обществом в котором он живет, ни государством, эти права даны самой природой личности и ни при каких условиях не могут быть изъяты у индивида. Демократическое устройство общества и государства и дает человеку возможность реализовать в полной мере данные ему права и должно рассматриваться как естественный механизм для обеспечения достойной жизнедеятельности человека. Кроме указанных прав, личность в демократическом обществе обеспечивается и другими правами и свободами: гражданскими, экономическими, политическими, социальными и другими, большинство из которых также являются неотъемлемыми.

В-третьих, важная и необходимая черта современного демократического режима это плюрализм (от лат. рluralis - множественный), который реализуется признанием в обществе и государстве, различных, самостоятельных социальных, экономических, политических сил, организаций, официально действующими в стране партиями, исповедующими различные идеи и взгляды, которые находятся в постоянной конкурентной борьбе. В демократическом государстве под плюрализмом также понимается и мирное сосуществование различных идеологий, мнений в обществе, это понятие является антиподом монополизма в любом его проявлении. Выделим наиболее важные характеристики плюрализма:

1. конкуренция среди субъектов политики и их сменяемость;
2. деятельность политических субъектов в рамках закона
3. многопартийность и многообразие политических взглядов и идеологий;
4. разделение властей и исключение монополии или узурпации
5. гласность, многообразие источников информации

В Российской Федерации, как и во всех бывших республиках СССР после обретения независимости, в связи с демократизацией политического режима и общества получил развитие и реальный политический плюрализм. Конечно, этот процесс сталкивается с определенными трудностями, так как традиции тоталитарного государства не исчезают за такой короткий период.

Три характерные сущностные черты демократии, обозначенные выше, немыслимы без четвертой, которая определяется как правовое государство, правовой способ формирования и реализации власти. Именно право достаточно конкретно должно регламентировать деятельность власти и важнейших властных и общественных институтов. Важно учитывать, что здесь под правом понимается не только и не столько совокупность нормативных правовых актов, принимаемых органами власти, сколько хорошо понятные человеку и одобряемые обществом положения, в основу которых заложены: достоинство личности и уважение ее естественных прав и свобод, понятные и принимаемые представления о добре и зле, о справедливости. Правовое государство и устройства общества подразумевает наличие у людей одинаковых прав и свобод, одинаковых обязанностей и ответственности, что порождает равенство людей перед законом и судом, независимо от расы, пола, вероисповедания, возраста, национальности, профессии, языка, социального статуса; вне зависимости от того, к какой социальной группе находится человек, от занимаемой им должности, достатка, убеждений, уровня образования, членства в политической партии или отсутствия такового.

Важным элементом демократии и современного демократического режима является принцип большинства, который изменил господствовавший долгое время принцип господства меньшинства над большинством. Необходимо отметить, что принцип большинства в процессе принятие решений и осуществление властных полномочий не должен трактоваться только формально, используя исключительно количественные критерии (например, во многом этот принцип реализовался в СССР, где с помощью него и государственного аппарата партийная верхушка манипулировала массами, от чего еще в первые годы после событий 1917 года предостерегал великий русский философ Николай Александрович Бердяев – подобная опасность существует и в современном мире).

Карл Поппер, австрийский и английский философ и социолог также указывал на опасность сведения народовластия к власти большинства. Он обращал внимание на необходимость ограничения власти даже в демократическом государстве, так как обратное может привести к правлению методом тирании. В связи с этим важно дополнить принцип большинства принципом гарантии прав меньшинства, если такие гарантии будут отсутствовать, то это может служить дестабилизатором общественной жизни. Причем подобные гарантии должны быть законодательно закреплены. Демократическое большинство должно уважать права политического, экономического, этнического меньшинства. В данном аспекте особое внимание стоит уделять гарантиям прав оппозиции в демократическом государстве.

Таковы сущностные принципы демократии, ее основные характеристики. Важно понимать, что указанные принципы не работают «сами по себе», они функционируют только при постоянной работе людей, которые опираются на конкретные экономические, политические, правовые, социальные «несущие конструкции» народовластия, институты демократии. Подобными опорами в политической сфере могут быть: многопартийная система, основанная на плюрализме, действующий, реальный институт разделения властей, функционирующих с помощью системы сдержек и противовесов, при которой существует баланс интересов различных политических сил, система свободных выборов, а также органов государственной власти, формируемых при участии и с учетом интересов народа. В экономической сфере жизни общества подобной опорой выступает институт частной собственности, который находится под охраной государства и дает возможность для реального независимого поведения субъектов экономической жизни. С точки зрения права демократический режим гарантируется существованием и действием демократической конституции государства и законов. При этом важно, чтобы конституционные изменения нельзя было часто вносить в зависимости от политической ситуации в стране и от лидирующих сил и интересов. Важным институтом, поддерживающим демократический режим также служит независимая система правосудия.

Из всего вышеизложенного выделим основные характеристики демократии:

1) народ является источником власти и обладает суверенитетом, ему принадлежит высшая, учредительная власть в стране, он избирает представителей и обладает правом их регулярно менять;

2) в государстве признается равноправие граждан, которые обладают равными правами для участия в политической жизни;

3) признание прав и свобод человека, гарантия их защиты со стороны государства;

4) действие принципа большинства: большинство принимает важнейшие решения в стране и выражает свои интересы через демократические институты;

5) гарантия права меньшинства на оппозицию и справедливую конкуренцию;

6) выборность органов власти;

7) плюрализм, обеспечивающийся наличием различных мнений и идеологий в обществе, а также партий, социальных групп, движений и организаций, исповедующих разные взгляды и находящихся в конкуренции;

8) разделение властей, при котором действует эффективная система сдержек и противовесов и функционируют три ветви государственной власти, уравновешивающие друг друга, предотвращая узурпацию власти;

9) гласность во всех сферах жизни общества и, прежде всего, в политической, выражающаяся: в открытости процесса принятия решений на уровне органов государственной власти и должностных лиц, в свободе и независимости средств массовой информации, отсутствии цензуры в любой ее форме;

10) развитая система местного самоуправления, характеризующаяся финансовой самостоятельностью и независимостью от органов государственной власти.

Принято выделять две формы демократии: прямую или непосредственную и представительную. Исторически первой формой была именно прямая демократия. Ее суть состоит в том, что народ сам, напрямую принимал решения по самым важным для общества вопросам, не прибегая при этом к выборам представителей и не передавая им права принятия решений.

В условиях функционирования демократии власть конституируется, легитимируется и контролируется гражданами, так как она выражается в формах самоуправления и самоопределения населения, в которых граждане принимают участие как равноправные субъекты. Демократия как форма государства трансформируется, таким образом, в институциональный принцип обладания властью и ее реализации, провозглашающий, что работа с общественными вопросами или принятие важнейших решений нуждаются в легитимации, восходящей к населению или исходящей от него.

Определение народа как исходного и конечного пункта демократической легитимации является фундаментальным в понимании демократии. Выделяют следующие черты непосредственной демократии:

а) прямое волеизъявление граждан, которое не опосредуется какими-либо органами[[3]](#footnote-3);

б) совпадение субъекта (источника) воли и субъекта выражения воли[[4]](#footnote-4);

в) особый круг субъектов политических отношений, субъектов права ее осуществления[[5]](#footnote-5);

г) участие граждан в принятии решений, в осуществлении власти от своего имени; право на непосредственное волеизъявление предоставляется правоспособному лицу на основании гражданства, достижения определенного возраста и проживания на соответствующей территории[[6]](#footnote-6), членства в трудовом коллективе, общественной организации;

д) прямая демократия – средство участия в принятии решений всех правоспособных лиц, входящих в состав соответствующей территории[[7]](#footnote-7);

е) формирование на основе воли народа регулятивной функции и органа власти[[8]](#footnote-8).

Институт местного самоуправления является фундаментом демократического режима и развитие современного демократического государства немыслимо без эффективной работы указанного института. Конечно, положительные результаты система местного самоуправления может принести только при участии населения. Именно на муниципальном уровне власть наиболее приближена к народу, который осуществляет ее непосредственно или через своих представителей.

Осуществление местного самоуправления гражданами на определенной территории гарантируется конституционными правами, среди которых следует отметить право избирать и быть избранными, право на обращения в органы власти, право определять структуру органов местного самоуправления самостоятельно, право на судебное обжалование решений органов местного самоуправления.

Раскрывая суть института местного самоуправления, важно отметить, что в стране вместе с признанием интересов личности и государства, существуют и гарантируются также и муниципальные интересы. То есть такие интересы, которые находятся в непосредственной связи с обеспечением жизнедеятельности граждан. При этом государственные и муниципальные интересы должны рассматриваться как независимые и самостоятельные.

Понятие местного сообщества является центральным в понимании института местного самоуправления. Муниципальная власть – это власть местного сообщества на своей территории. Субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти является население муниципального образования, на что неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации[[9]](#footnote-9). Местное сообщество осуществляет свое право самостоятельно или через органы местного самоуправления. Данное обстоятельство обуславливает возложенные на муниципальную власть обязательства по созданию условий для жизнедеятельности граждан, проживающих в конкретном муниципальном образовании. Надлежащее исполнение таких обязательств перед населением муниципалитета является императивом функционирования муниципальной публичной власти в правовом государстве.

Местное самоуправление является институтом демократии, обеспечивающим защиту и реализацию совместных интересов граждан, проживающих и ведущих хозяйственную деятельность на определенной территории. Институт местного самоуправления является фундаментальной опорой демократического режима, именно поэтому норма о гарантированности этого института содержится в первой главе Конституции Российской Федерации.

Европейская хартия местного самоуправления определяет местное самоуправление в качестве власти, наиболее приближенной к гражданам. Право на достойную жизнь в местном самоуправлении реализуется через решение вопросов местного значения, через создание достойных условий для удовлетворения потребностей граждан, проживающих на определенной территории. В таком качестве степень гарантированности данного права может служить показателем не только развития местного самоуправления, но и демократии в стране в целом.

Установление гарантий местного самоуправления со стороны государства с необходимостью влечет за собой признание отношения к местному самоуправлению, как к институту, имеющему ценность с государственной точки зрения. Реальным примером подобных гарантий является обеспечение реализации решений, которые в установленном порядке приняты органами муниципальной власти или населением муниципального образования путем использования институтов непосредственной демократии на уровне местного самоуправления с помощью инструментов государственного принуждения посредством органов государственной судебной власти, что гарантируется Конституцией Российской Федерации.

Институт местного самоуправления важно рассматривать и в качестве неотъемлемого элемента системы сдержек и противовесов, которая не должна восприниматься исключительно в плоскости взаимодействия высших органов государственной власти, которые, взаимодействуя между собой, создают баланс интересов в государстве. Система сдержек и противовесов это еще и необходимость постоянного баланса интересов различных уровней власти и управления. Интересы государственного уровня (федеральные и субъектов федерации) не должны противопоставляться местным (интересам конкретного городского округа, района и пр.) и наоборот. Местное самоуправление является выразителем интересов местных жителей, и, для того, чтобы в этом качестве институт местного самоуправления был действенен и эффективен важно наличие у него соответствующих полномочий и ресурсов, обеспечивающих их реализацию, а также реальных полномочий на участие в разработке тех решений на уровне государственной власти, которые непосредственно затрагивают интересы граждан, приживающих на соответствующей территории.

Местное самоуправление, как основа демократического государственного устройства, также является действенным инструментом, позволяющим эффективно использовать ресурсы, находящиеся в распоряжении государства.

Важной особенностью местного самоуправления как механизма управления в современном государстве, позволяющей оптимизировать использование государственных ресурсов. Государственное финансирование составляет значительную часть бюджета муниципалитетов во многих странах, государственная власть проводит подобную политику из-за безусловной экономической эффективности деятельности местного самоуправления на местах. Создание условий для достойного развития личности и удовлетворения потребностей граждан является вопросом государственного масштаба и должно финансироваться из государственного бюджета. При этом местное самоуправления, создаваемое населением, которое каждый день сталкивается с вопросами, требующими решения на соответствующей территории, как никто другой способно действовать по разрешению возникающих проблем наиболее эффективно с точки зрения финансов, времени и пр. Тенденции передачи полномочий на уровень местного самоуправления, где граждане наиболее осведомлены о состоянии дел и путях решения накопившихся вопросов, существенно усилились за последние несколько десятилетий.

Эффективно функционирующий институт местного самоуправления в этой связи освобождает государство от заведомо нерациональных действий на уровне государственной власти по решению местных вопросов, а граждан освобождает от излишней бюрократии и ускоряет решение наболевших проблем.

##

## **1.2. Исторические предпосылки становления и развития демократических институтов в России**

Изучить механизм и смысл функционирования институтов прямого народовластия невозможно, не исследовав их опыт функционирования в России на протяжении веков. В истории России есть большое количество положительных примеров использования институтов прямого народовластия. Так, в Белгороде, Киеве, Новгороде, Пскове, Полоцке, Ростове, многих других городах Руси на вечевых собраниях жителей большинством голосов принимались решения по важнейшим вопросам политической и общественной жизни, обсуждались кандидатуры на должности князей, посадников. Институт вече сохранялся вплоть до XVI века.

Народное голосование 862 года традиционно считается отправной точкой русской государственности. Историк и крупный государственный деятель В.Н. Татищев указывает на важность принятого в 862 году всенародным голосование решения. «Сказание о призвании варягов», которое содержится в «Повести временных лет» и летописном своде конца XI века является самым древним из известных источников, повествующим об этом голосовании.

Летописный рассказ повествует о том, что народное собрание - вече, как высший орган власти ильменских словен, руси, кривичей, мери, чуди и нескольких колонизированных ими автохтонных угро-финских племен, собравшееся в Великом Новгороде (или Старой Ладоге) в 862 году, принимает решение, кардинальным образом повлиявшее на весь последующий исторический процесс сначала на северо-западе, а затем и в других землях Древней Руси – обратиться к соседним племенам («за море») с предложением, в котором, по всей видимости, ничего экстраординарного по тем временам не было. Согласно «Повести временных лет»: «В год 6370 (862 по современному летоисчислению). …И пошли за море к варягам, к руси. Те варяги назывались русью, как другие называются шведы, а иные норманны и англы, а еще иные готландцы, — вот так и эти. Сказали русичудь, словене, кривичи, ивесь: «Земля наша велика и обильна, а порядка в ней нет. Приходите княжить и владеть нами». И избрались трое братьев со своими родами, и взяли с собой всю русь, и пришли, и сел старший, Рюрик, в Новгороде, а другой, Синеус, — на Белоозере, а третий, Трувор, — в Изборске. И от тех варягов прозвалась Русская земля. Новгородцы же — те люди от варяжского рода, а прежде были словене…».

Восточным славянам, как одному из крупнейших средневековых европейских народов-этносов, не были чужды принципы формирования органов публичной власти, сложившиеся к этому времени на континенте, но отличавшиеся собственной спецификой — сочетанием элементов непосредственной демократии, выборности и представительства. Лишь в этом контексте можно говорить о каких-то «заимствованных» или «привнесенных» элементах древнерусской системы государственной власти и управления, не более.

Вечевые собрания позволяли эффективно управлять городскими делами, так как население принимало те решения, которые впоследствии претворялись в жизнь с его участием. Народные собрания, принимавшие управленческие решения существовали задолго до княжеского периода на Руси. Исследователи, говорящие о древности веча, чаще всего приводят свидетельство Прокопия Кесарийского: «Эти племена, славяне и анты, не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве, потому у них счастье и несчастье в жизни считается общим делом»[[10]](#footnote-10). На Руси существовали различные наименования одного и того же способа принятия решений (скопа, дума, собор, совет, вече), отличающиеся лишь формой. Это различие обуславливалось различным укладом жизни, изменениями в общественных отношениях, в территориях, находящихся под управлением.

Судя по сохранившимся летописям в княжеский период круг вопросов, выносящихся для обсуждения и принятия решения на вече достаточно широк. Важнейшими из них были вопросы войны и мира, призвания, назначения и снятия князя, некоторые должностные назначения в городе. Все решения вече беспрекословно приводились в исполнение, вече было фактически высшим и наиболее легитимным органом власти. В княжеский период в вечевых собраниях принимали участие все взрослые жители. Важно отметить, что при принятии решения на вече положение в обществе не играло большого значения, участвовали как низы, численность которых была наибольшей, так и политическая и экономическая элита.

Чтобы глубже понять смысл и значение народных собраний в древнерусских городах, рассмотрим его полномочия на примере Новгородского вече:

* призвание князя, его назначение и снятие;
* контроль за деятельностью князя;
* вопросы войны и мира;

- назначение и смещение должностных лиц, отвечающих за различные вопросы в княжеской администрации, воевод;

- законотворчество, примером которого служит Новгородская судная грамота;

- международные отношения, торговля;

- решение вопросов собственности города, жалование земельной собственности;

- определение и контроль за отбыванием повинностей населением;

- принятие решений по важнейшим судебным делам, контроль за судопроизводством, сроками рассмотрения дел и исполнением решений контроль за судебными сроками и исполнением решений[[11]](#footnote-11).

Отдельное внимание следует уделить источникам права периода феодальной раздробленности, основные из которых – вечевое законодательство, договоры города с Князьями, судебная практика, договоры с иностранными государствами – принимались при активном участии вече.

В XVI в. результатами кодификации стали Новгородская и Псковская судные грамоты. Судебными правами обладали все органы власти и управления.

Новгородская судная грамота – основной источник права Новгородской феодальной республики – была утверждена «всем государем Великим Новгородом на вече». Сохранился один и весьма неполный список Новгородской судной грамоты, относящийся приблизительно к 60-м гг. XV в. В этом отрывке содержатся отдельные уголовно-процессуальные нормы о «наездчиках» (наезд – захват недвижимости) и «грабежчиках» (грабеж – захват движимого имущества). Довольно полно сохранилась Псковская судная грамота.

Таким образом, вече, являющееся институтом непосредственной демократии в городах Руси, обладало не только законодательными функциями, но и выступало органом исполнительной и судебной власти.

В XVII – XVIII вв. на южных границах страны казачество активно использовало формы прямого народовластия с целью решения вопросов, касающихся войска в мирное и военное время. Характерной чертой казачьего общества являлся тот факт, что при своем становлении и развитии оно восприняло и объединило в себе наиболее успешные модели функционирования практически всех существовавших к тому времени организаций и общин, регулируемых самостоятельно, независимо от государства.

Большой опыт накопили российские крестьянские общины, которые можно обозначить в качестве демократических общин, коллективно решающих вопросы местного значения в том числе и с помощью товарищеских и соседских союзов.

В этом аспекте привлекает внимание изучение особенностей некоторых форм казачьего общественного управления, существовавшего в районах исторического проживания казаков, для определения факторов и условий эффективного использования положительного опыта применения институтов непосредственной демократии при поиске механизмов регулирования эволюционных процессов самоорганизации социумов России.

В то же время исследование упомянутых традиций дает возможность проследить, как они появились, какой путь становления, развития, разрушения и возрождения прошли.

Казаки жили самостоятельными и ни от кого не зависящими общинами – казачьими станицами. «*Выборы атамана, решение различных вопросов, сбор в поход, наконец, в трудные дни вечной войны с татарами, когда нужно было на что-нибудь решиться, казаки собирались на общее собрание, непременно в круг. Живя по-братски, донские казаки не иначе думали о своих делах, как думушку единую*»[[12]](#footnote-12). Войсковой круг регулярно избирал атамана сроком на год (впоследствии на 3 года). Круг состоял из полноправных представителей народа и решал все важнейшие общественные дела. Существовала определенная иерархия кругов. Низшим кругом был полковой (хуторской, станичный), на который сходились все казаки, имеющие право голоса. По мере увеличения населения в казачьих поселениях на станичные собрания стали избирать делегатов от определенного числа дворов. Таким образом, в казачьих областях существовала еще одна важнейшая форма непосредственной демократии – выборы. «*Для решения войсковых дел, касающихся всего войска, собирался войсковой круг. Для собрания круга посылали от войска по станицам грамоту*»[[13]](#footnote-13).

Самым высшим являлся валовой круг, куда съезжались представители всего казачества. Причем валовой круг был неправомочен, если хотя бы один делегат отсутствовал и не голосовал. Круги обычно проводили на площади: «*Если была в казачьем городке какая-нибудь часовенка, то и круг собирался возле нее, а если ее не было, то на площадь, или, как тогда называли, на майдан… На походе же, в поле, съезжались тоже в круг и часто, не слезая с лошадей, становились лицом друг к другу. Так делали и во время морских набегов, когда лодки для совета собирались в круг*»[[14]](#footnote-14). Все представители были равны независимо от положения в казачьем обществе и на царской службе: «*Все стояли лицом друг к другу, всякому было и видно, и слышно все, что делалось и говорилось в кругу, всякий мог свободно говорить и предлагать то, что полезно, всякий мог принять или не принять предложение, но раз что-либо постановил весь круг, то это было уже свято, это был закон*»[[15]](#footnote-15).

В XVIII в. круги были запрещены Петром I. Их удалось возродить лишь частично после февральской революции 1917 г. Именно после событий 1917 г в некоторых казачьих республиках были созданы одни из самых демократических конституций, существовавших в мире на тот момент. Доказательством этому может служить тот факт, что уже летом 1917 г. женщины-казачки участвовали в выборах войскового атамана Каледина[[16]](#footnote-16) на Дону.

Казачество представляет собой пример общественного строя, основанного на таких принципах, как общинная земельная собственность, выборность, местное самоуправление, автономность. Указанные принципы во многом способствовали появлению инициативы и развитию личности, активно участвующей в управлении территорией и решении вопросо местного значения . В связи с этим устройство казачьего общества вызывает большой интерес с точки зрения организации и функционирования в нем институтов непосредственной демократии.

Исследование проблемы казачьего самоуправления вызвано необходимостью обоснования с точки зрения теории и практики глубоких исторических корней демократии на уровне местного самоуправления в российском государстве и учета этого опыта в современной политической, эономической, социальной и духовной сферах жизни российского общества. Опираясь на научно обоснованные труды, можно воспринять опыт самоорганизации казачества при строительстве современных механизмов народовластия в местном самоуправлении.

Возрождение казачества в настоящее время началось в 1992 г с принятием Указа Президента Российской Федерации «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов»[[17]](#footnote-17) в отношении казачества и вступлением в законную силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О реабилитации казачества»[[18]](#footnote-18). Согласно указанным нормативно-правовым актам за казачеством признается право на установление территориального общественного самоуправления в местах компактного проживания казаков в традиционных для казачества формах в соответствии с Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Данные акты федерального законодательства повлекли за собой активную законодательную деятельность в субъектах Российской Федерации. Так, в Краснодарском крае в 1995 г. был принят закон «О реабилитации кубанского казачества»[[19]](#footnote-19), нормы о казачестве содержатся в Уставе Краснодарского края (ст. 2): «Краснодарский край является исторической территорией формирования кубанского казачества»[[20]](#footnote-20).

Сегодня федеральным законодательством закреплена особая организационно-правовая форма объединения казаков – казачье общество[[21]](#footnote-21) (некоммерческая организация), как форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества, определены правовые и организационные основы прохождения казаками государственной (как гражданской, так и военной, и правоохранительной) службы.

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. избирательная система реформируется  с акцентом на механизм свободного формирования и выявления многообразных интересов общества. Были сформулированы и реализованы принципы прямого и территориального представительства, состязательности кандидатов в выборные советские органы. Указы Президента Российской Федерации «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года и «О реформе представительных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 года  положил начало новому этапу формирования местной власти. Конституция Российской Федерации 1993 года отделила местное самоуправление от государственного, установив механизм самостоятельного решения населением вопросов местного значения[[22]](#footnote-22).

На первом этапе в 1991-1992 годы возрождение проходило в тяжелых условиях, так  как  все было новым, неизведанным. В то время  казачьи общества в хуторах, станицах, городах назывались (курень, круг), а районные общества – округами. Прежде чем создать общество в хуторе или станице вопрос приходилось долго согласовывать в местных Советах. Несмотря на все трудности,  с января  1991 года по Тамани прокатилась мощная волна рождения казачьих обществ. Так в ноябре 1990 г. казаки города Абинска на своем Сборе сформировали Абинский городской круг, атаманом избран Феденко Алексей Сергеевич. В январе1991 года казаки Абинского района из станиц Ахтырской, Холмской, Мингрельской, города Абинска, хутора Варнавинского собрались на Сбор и сформировали Абинский районный  Округ. Был принят устав, атаманом избрали Козлова Виктора Афанасьевича, утвердили Атаманское Правление, в церкви приняли  Присягу на верность казачеству, Отечеству и Православию, освятили окружное  знамя, зарегистрировали Устав в раде и в отделе юстиции. 24 марта 1991 года  в Красноармейском  районе  собрались казаки на свой Круг. От 10 станичных и хуторских обществ прибыло 86 делегатов. В январе 1991 года на территории Крымского района было создано 4 станичных Круга.
Казаки Дона и Кубани предпринимали разрозненные попытки воссоздать казачье самоуправление на территориях. Примером такой самоорганизации служит референдум в станице Кривянской. Отстаивая свои права на традиционные казачьи формы управления, в марте 1993 года атаманское правление станицы провело сход граждан, на котором был рассмотрен  вопрос о проведении в станице референдума с вопросом: «Согласны ли Вы, на основании Закона Российской Федерации, ввести в станице территориальное самоуправление на основе казачества?». Сход дал согласие на проведение такого референдума. 23 марта 1993 года VI  сессия Кривянского сельского Совета народных депутатов 21 созыва приняла решение о признании станицы местом компактного проживания казачества и о проведении станичного референдума, который с целью экономии средств, предполагалось провести в день Всероссийского референдума 25 апреля 1993 года. На проведение референдума дал согласие и Малый Совет Октябрьского района. 30 марта 1993 года состоялся еще один сход жителей станицы и представителей уличных комитетов, на котором решался вопрос о переизбрании атамана станицы и станичного правления. Вызвано это было принятием Федерального закона «О местном самоуправлении» и, как указывалось в протоколе схода, необходимостью избрания людей, которые реально воплощали бы в жизнь идеи возрождения казачества в условиях современности. В списки участников станичного референдума было внесено 7109 человек, приняло участие в референдуме – 3883 человека. За введение местного самоуправления на основе казачества проголосовало 2199 станичников, против 1555. Таким образом, решение не было принято, так как в соответствии с временным положением «О местном референдуме» для принятия решения необходимо было, чтобы за него проголосовало более половины жителей от общего числа имеющих право участвовать в голосовании. Но в данном случае важен сам факт возрождения казачьего самосознания и самоорганизации граждан. Принадлежность к казакам, общие исторические и культурные ценности, а также грамотная федеральная и региональная политика могут способствовать созданию в субъектах Российской Федерации, в местах компактного проживания казаков эффективную системы местного самоуправления.

Сегодня Кубанское казачье войско насчитывает порядка 130 тысяч семей казаков, общее количество членов общества гораздо больше, казачьи общины созданы на всей территории Кубани, существуют Ейский, Екатеринодарский, Баталпашинский, Кавказский, Лабинский, Майкопский, Таманский, Черноморский, Абхазский отделы ККВ. Воссозданы органы управления, применяются исторически сложившиеся принципы выборности, соборности и равноправия казаков. Таким образом, первые шаги к установлению казачьего самоуправления уже сделаны, однако пока не существует общей формулы внедрения такого народоправия в структуру органов государственной и муниципальной власти.

Имея ввиду историческое наследие функционирования институтов прямого народовластия в российском государстве, можно сделать следующие выводы:

- в истории России существуют множество успешных примеров использования прямого народовластия для принятия как важных исторических решений на государственном уровне, так и для решения локальных вопросов органами местного самоуправления;

- существование нескольких механизмов реализации народоправия в России обуславливает глубокие исторические и ментальные корни демократии у народов, населяющих современное российское государство.

- демократия в России имеет тысячелетнюю историю, позитивный опыт которой может быть воспринят сегодня в процессах реформирования системы народовластия.

## **1.3. Конституционно-правовые основы осуществления населением местного самоуправления**

Необходимой конституционно-правовой основой для самостоятельного и независимого решения вопросов местного значения, а также для выражения интересов местных сообществ на определенной территории послужила принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации.

Правовую базу института местного самоуправления в России составляет система связанных между собой нормативных правовых актов, направленных на регулирование вопросов осуществления местного самоуправления, решения вопросов, стоящих перед органами власти на местах. Важнейшим документом, регулирующим местное самоуправление является Европейская хартия местного самоуправления[[23]](#footnote-23). Российская Федерация ратифицировала данный документ в 1998 году, признавая, в соответствии с Конституцией и фундаментальными положениями Хартии органы местного самоуправления в качестве важнейшей основы современного демократического режима. Указанный международный документ устанавливает право граждан на непосредственное участие в управлении государством, а органы местного самоуправления, в свою очередь, должны обеспечить максимальное приближение власти к народу. Хартия фиксирует требование о демократическом характере формирования органов местной власти, которые должны быть в значительной степени самостоятельны в решении вопросов местного значения. Стабильная финансово-экономическая основа, материальная база призвана обеспечивать такую самостоятельность и эффективное исполнение полномочий. Указанные положения являются конституционно-правовой основой местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления в статье 2 требует признания принципов местного самоуправления в законодательстве страны, ратифицировавшей документ. Все изложенные выше принципы Европейской хартии содержатся в Конституции Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации имеет мощную правовую основу, которая состоит из Конституции Российской Федерации, федеральных законов, подзаконных актов, уставов, конституций, законодательства субъектов Российской Федерации, решений, принятых на местных референдумах, сходах граждан в муниципальных образованиях, уставов муниципальных образований, решений должностных лиц, представительных и исполнительных органов местного самоуправления, положения, регулирующие работу органов местного самоуправления, отношения, возникающие по поводу исполнения бюджета и управления муниципальной собственностью и иные нормативные правовые акты.

Отношения, возникающие в местном самоуправлении урегулированы специальным Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года[[24]](#footnote-24). Он достаточно подробно регламентирует рассматриваемый институт, определяет принципы территориальной организации местного самоуправления, приводит перечень вопросов местного значения, порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, устанавливает порядок формирования и работы органов местного самоуправления и должностных лиц, задает рамки межмуниципального сотрудничества. Также важнейшими законодательными актами, регулирующими отношения в местном самоуправлении являются: Федеральный закон №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[25]](#footnote-25), Федеральный Закон №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»[[26]](#footnote-26), Федеральный закон №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[[27]](#footnote-27), законы субъектов Российской Федерации об организации местного самоуправления в субъекте, о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме, о территориальном общественном самоуправлении, о собраниях (сходах) граждан, о выборах должностных лиц местного самоуправления, о порядке формирования муниципальной собственности и другие.

Местное самоуправление устанавливается Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя и необходимым институтом осуществления народом своей власти. Любое изменение территориальной организации местного самоуправления не должно реализоваться в отказе от данного института как такового на той или иной территории. Возможность полного отказа от местного самоуправления противоречит Конституции Российской Федерации и нарушает волю народа, закрепленную в ней[[28]](#footnote-28).

Идея местного самоуправления, как института, создающего условия для достойной жизнедеятельности граждан на конкретной территории реализуется в принципе, по которому субъектом Российской Федерации должно осуществляться деление его территории на муниципальные образования. Суть данного принципа заключается в том, что муниципальная власть, органы местного самоуправления должны быть созданы максимально приближенно к населению[[29]](#footnote-29).

Недопустимо, чтобы законодательство субъектов Российской Федерации устанавливало критерии образования муниципалитетов как условия, вопреки волеизъявлению граждан, ограничивающие выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление[[30]](#footnote-30). Конституционный Суд Российской Федерации отнес таким условиям необходимость наличия материальных и финансовых ресурсов у муниципального образования. К данному положению восходит и смысл статьи 61 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[31]](#footnote-31), по которой создание муниципального образования устанавливается в качестве первого и основного шага к осуществлению местного самоуправления, а муниципальная собственность, финансовые, материальные ресурсы должны быть обеспечены после образования муниципалитета. Население в данном случае наделено правом определять, на какой территории будет осуществляться местное самоуправление самостоятельно, через институты прямой демократии.

Конституцией Российской Федерации очерчены важнейшие полномочия муниципальной власти: организация работы и управление собственностью муниципалитета, разработка, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования, установление и регулирование местных налогов, выработка налоговой политики, организация деятельности по охране общественного порядка[[32]](#footnote-32). Федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации относят к вопросам, подлежащим решению непосредственно в муниципалитете и иные вопросы, касающиеся жизнеобеспечения граждан, проживающих в муниципальном образовании.

Важно отметить, что кроме вышеперечисленных, органы местного самоуправления вправе рассматривать вопросы, которые не были исключены из их ведения, и которые не относятся к ведению органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или других муниципальных образований. Нормативно закреплена возможность передачи отдельных государственных полномочий на уровень органов местного самоуправления вместе с соответствующим финансированием, такая возможность в последние годы используется довольно часто в субъектах Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации определяет местное самоуправления в качестве фундаментальной основы конституционного строя, устанавливая ряд ключевых положений, которые качественно отличают современное государственное устройство Российской Федерации от существовавшего ранее. Указанные положения устанавливают:

1) самостоятельность (в пределах своих полномочий) и организационную обособленность местного самоуправления (ст. 12, 130, 131, 132);

2) государственные гарантии осуществления местного самоуправления (ст. 12, 133);

3) возможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с передачей соответствующих материальных и финансовых ресурсов;

4) учет исторических традиций, местных особенностей при осуществлении местного самоуправления[[33]](#footnote-33).

Конституция Российской Федерации впервые характеризует институт местного самоуправления в качестве основополагающих основ конституционного строя Российской Федерации, а также как самостоятельную форму осуществления народом своей власти. На уровне основного закона страны закрепляется функционирование самостоятельной от государственной системы власти народа, созданной для решения вопросов местного значения. Следовательно, степень развитости института местного самоуправления с необходимостью является ведущим показателем определения демократизма системы управления государством и обществом в целом. В этой связи представляется важным выделить конституционно-правовые принципы функционирования изучаемого института.

Принципы местного самоуправления – это концептуальные идеи, устанавливающие рамки организации граждан на определенной территории, работы формируемых им органов, которые самостоятельно осуществляют решение вопросов местного значения и управляют муниципалитетом. Данные принципы определены в Европейской хартии, Конституции Российской Федерации, они развиваются в Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», других законодательных актах. Таким образом, указанные принципы приобретают характер обязательных требований при осуществлении местного самоуправления.

Самостоятельность местного самоуправления. Статьи 12 и 130 Конституции гарантирует самостоятельность решения вопросов местного значения населением, и, соответственно, самостоятельность местного самоуправления[[34]](#footnote-34).

 Раскрывая значение и смысл этой нормы важно отметить, что самостоятельность в принятии решений на местном уровне обеспечивается путем функционирования таких институтов, как референдум, свободные выборы, иных форм прямой демократии, через избранные и другие органы местного самоуправления.

Принцип организационной обособленности местного самоуправления дополняет принцип самостоятельности. Основной его характеристикой выступает то, что органы местного самоуправления и все структуры, функционирующие в местном самоуправлении, отделены от органов государственной власти и не входят в их систему.

Организационная обособленность также устанавливает требование по которому не допускается назначение должностных лиц местного самоуправления государственными должностными лицами или органами государственной власти любого уровня. Также не допускается формирование органов местного самоуправления со стороны государственной власти. Должностные лица местного самоуправления, служащие муниципальных органов и учреждений не состоят на государственной службе.

Органы местного самоуправления и должностные лица взаимодействуют с государственными должностными лицами и органами государственной власти, муниципальными образованиями. Местное самоуправление участвует через свои органы в гражданском обороте в своих интересах и от своего имени.

Понятие самостоятельности местного самоуправления предполагает выделение и законодательное закрепление круга вопросов местного значения, отнесенных к ведению местного самоуправления. Конституция Российской Федерации непосредственно не определяет конкретный перечень таких вопросов. Она лишь указывает на необходимость обеспечения самостоятельного решения вопросов местного значения населением и формируемыми им органами.

Важно отметить, что самостоятельность местного самоуправления должна иметь твердую основу. Статья 132 Конституции Российской Федерации провозглашает обязательное функционирования местного самоуправления необходимыми материальными, финансовыми, правовыми и другими ресурсами.

Реальное функционирование института местного самоуправления обеспечивается следующими нормами:

1) Органы местного самоуправления обеспечены муниципальной собственностью и распоряжаются ею в интересах населения, самостоятельно формируют, принимают и исполняем местный бюджет. Муниципальная собственность находится под защитой государства.

2) Установленный органом субъекта федерации уровень бюджетной обеспеченности гарантирует минимальный бюджет муниципального образования.

3) Передача отдельных государственных полномочий на уровень муниципальных образований происходит с одновременной передачей необходимых ресурсов.

4) При принятии органами государственной власти решений, повлекших расходы со стороны муниципальных образований, такие расходы должны компенсироваться.

Принцип многообразия организационных форм в местном самоуправлении закреплен Конституцией Российской Федерации в статье 12[[35]](#footnote-35), Федеральным законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[36]](#footnote-36).

Конституция Российской Федерация содержит норму, гарантирующую судебную защиту местному самоуправлению. Если граждане, которые проживают на территории муниципального образования, а также органы местного самоуправления, должностные лица, муниципальные служащие считают, что акты государственных должностных лиц, органов государственной власти Российской Федерации или ее субъектов нарушают права местного самоуправления, то они могут предъявить иск в суд о признании недействительными таких актов.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип ответственности за принятые решения и предпринимаемые действия перед населением со стороны органов местного самоуправления и должностных лиц. В соответствии с законом местная власть в лице органов местного самоуправления и должностных лиц несет ответственность перед гражданами, проживающими на территории муниципального образования, перед юридическими лицами и государством.

Наступление ответственности перед государством возникает при нарушении ими Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, уставов, конституций субъектов, других нормативных правовых актов.

Важно отметить, что наступление ответственности перед населением муниципального образования происходит в результате утраты доверия граждан. Уставы муниципальных образований регламентируют порядок наступления такой ответственности. Примером такой ответственности является институт отзыва населением своего выборного представителя, должностного лица, депутата.

Важной гарантией осуществления местного самоуправления является принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Местное самоуправление определяется Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве деятельности в интересах граждан, проживающих на территории муниципального образования. Эффективно функционирующая система местного самоуправления немыслима без соблюдения основных прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации, таких как право избирать и быть избранным, право обращаться в органы местного самоуправления, индивидуально или коллективно, право на получение образования и медицинской помощи, право на обжалование в суде решений должностных лиц и органов местного самоуправления.

Следующим важным условием функционирования местного самоуправления, которое закреплено Конституцией Российской Федерации, является законность в организации деятельности местных органов власти. Требование законности обеспечивается прокурорским надзором, призванным контролировать надлежащее исполнение федерального и регионального законодательства, уставов муниципальных образований, решений, принятых с использованием института местного референдума, на сходах граждан. Это предотвращает посягательство на права и свободы человека.

Принцип гласности деятельности местного самоуправления реализуется в:

1) обязательности обнародования законов и публикации нормативных актов;

2) обеспечении возможности освещения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц, а также возможности влиять на их деятельность;

3) обязанности местной власти обеспечить каждому гражданину доступ к нормативным правовым актам, документам, которые затрагивают его права и свободы;

4) отсутствии цензуры и любых ограничений на законную деятельность средств массовой информации.

Принцип коллегиальности и единоначалия в деятельности местного самоуправления реализуется в обязательном наличии органов местного самоуправления, сформированных народом. Требование кворума выступает гарантией коллегиальности выборных органов власти.

Особенно актуальным для Российской Федерации с многонациональным составом населения является принцип учета традиций, обычаев коренных народов, проживающих на территории, где организовано местное самоуправление. Особенности местных традиций, культуры, языка, религии должны учитываться при выборе модели организации местного самоуправления. Указанные особенности важно принимать во внимание и при определении границ муниципальных образований, при образовании новых и упразднении уже существующих городских округов, городских и сельских поселений, муниципальных районов. Именно сохранение и развитие культуры местных жителей, создающее культурное многообразие российского государства является нормативно закрепленным приоритетом в стране.

Закрепленное в Конституции Российской Федерации положение о высшей юридической силе и прямом действии основного закона Российского государства означает, что все конституционные нормы, включая нормы, регулирующие институт местного самоуправления, имеют верховенство над законами и подзаконными актами. В этой связи суды при разбирательстве конкретных судебных дел по искам, связанным с признанием недействительными, незаконными, нарушающими права граждан (возникающие в связи с функционированием института местного самоуправления) нормативных правовых актов должностных лиц, органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, документов, регулирующих деятельность юридических лиц должны руководствоваться Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, Конституция Российской Федерации закрепила систему норм, составляющую фундаментальные основы местного самоуправления, которое подлежит более детальному урегулированию с помощью принятия нормативных правовых актов.

Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проводит разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации[[37]](#footnote-37). К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в регулировании местного самоуправления относятся:

1) установление общих принципов и механизмов функционирования института местного самоуправления в стране;

2) правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами.

Законодательная деятельность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов свидетельствует, что нормы Конституции Российской Федерации, регулирующие местное самоуправление, и нормы Федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нашли развитие, как в федеральных законах, так и в законах субъектов Российской Федерации. Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации достаточно подробно регламентирует отдельные отношения, возникающие в местном самоуправлении принятием законов субъектов Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации принимаются законы, регулирующие:

- местное самоуправление на уровне субъекта;

- порядок проведения местного референдума;

- порядок формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью;

- выборы органов и должностных лиц местного самоуправления и статус депутатов представительных органов;

* институт отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления;
* условия функционирования, организацию собраний (сходов) граждан;
* организацию территориального общественного самоуправлении.

Законодательство субъектов Российской Федерации развивает, дополняет и детализирует нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. Органы государственной власти и должностные лица субъектов федерации принимают законы, подзаконные акты, по кругу вопросов, очерченному в статье 6 Федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[38]](#footnote-38). К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления Федеральный закон относит следующие:

- правовое регулирование, вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации, начиная с 1995 года, активно идет законотворческая деятельность по регулированию местного самоуправления, пик которой пришелся на 1996-1997 гг, именно тогда в большинстве субъектов федерации были приняты законы, подробно регламентирующие как общие и специальные вопросы осуществления населением местного самоуправления. В настоящее время автор оценивает указанный период как переходный к реальному пониманию сущности местного самоуправления со стороны государственной власти. В связи с принятием нового Федерального закона в 2003 году региональное законодательство пришлось приводить в соответствие с Федеральным законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Единая правовая система местного самоуправления также включает нормативные правовые акты, принимаемыми должностными лицами и органами местного самоуправления. Высшей юридической силой по отношению любым актам, принимаемым в местном самоуправлении являются решения, принятые на местном референдуме. По силе с местным референдумом можно сравнить решения, принятые на сходе граждан. Другим важнейшим актом на уровне местного самоуправления является устав муниципального образования, также на уровне муниципалитета принимаются решения представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает обязательность наличия устава у муниципального образования, законы субъектов Российской Федерации часто повторяют данную норму. Устав содержит важнейшие положения, регулирующие местное самоуправление на конкретной территории и жизнедеятельность населения в муниципальном образовании.

Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит норму (имеющую ключевое значение и являющуюся показателем работы демократии) о том, что устав муниципального образования разрабатывается им самостоятельно, без участия органов государственной власти. Федеральный закон не очерчивает круг субъектов, принимающих участие в разработке устава, предоставляя простор для правотворчества органам государственной власти субъектов федерации. Законы субъектов Российской Федерации, регулирующие местное самоуправление, содержат норму, по которой устав муниципального образования должен приниматься населением непосредственно (путем использования институтов прямой демократии) либо представительным органом местного самоуправления. Оба пути принятия устава муниципального образования активно используются в субъектах федерации, при этом принятие устава с помощью референдума, населением непосредственно требует больших финансовых ресурсов, но, в то же время, такое решение обладает высшей легитимностью.

Принятие устава непосредственно населением или представительным органом местного самоуправления является не только механизмом повышения интереса граждан к организации управления своей территорией, но и действенным инструментом создания правовых норм, необходимых для достойного жизнеобеспечения населения и муниципального образования, судьба которого гражданам небезразлична. Думается, что норма о принятия устава муниципального образования с помощью процедур непосредственной демократии способствует повышению правовой культуры населения, граждане фактически принимают «основной закон муниципального образования».

В Конституции Российского Федерации содержатся нормы, которые проводят разграничение полномочий, компетенций между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации, устанавливаются предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также нормы, гарантирующие самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий.

Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 14 определяет вопросы местного значения[[39]](#footnote-39). Стоит заметить, что с момента принятия Федерального закона в 2003 году, к 2014 году перечень вопросов расширился и на сегодняшний день составляет тридцать восемь. Этот список не подлежит сокращению нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, но региональным законодательством может быть расширен. Органы местного самоуправления также могут рассматривать вопросы, не отнесенные законодательством к ведению органов государственной власти, государственных должностных лиц и других муниципальных образований при условии, что такие вопросы не исключены из их ведения.

В целях, указанных в статье 55 Конституции Российской Федерации предусматривается возможность ограничения прав граждан на местное самоуправление[[40]](#footnote-40).

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие заключения:

1. В Российской Федерации устанавливаются федеральные гарантии местного самоуправления, важнейшие принципы организации местного самоуправления.

2. В субъектах Российской Федерации устанавливаются региональные гарантии местного самоуправления со стороны органов государственной власти, нормы, детализирующие федеральные принципы местного самоуправления и федеральное законодательство. Также в региональном законодательстве есть возможность устанавливать вопросы, которые подлежат исключению из ведения органов местного самоуправления на территории определенного субъекта Российской Федерации.

3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты с целью реализации полномочий, возложенных на муниципалитет.

Местное самоуправления сегодня является ключевым институтом демократического государства. Именно от эффективной работы местного самоуправления зависит обеспеченность и достойная жизнь граждан, ведь трудности, возникающие в конкретном муниципальном образовании его жители ощущают на себе непосредственно и довольно быстро. Россия имеет глубокие исторические корни, связанные с использованием институтов непосредственной демократии при решении важнейших вопросов, стоящих перед населением. Сегодня Конституция Российской Федерации и правовая основа местного самоуправления в целом гарантирует этот институт. Однако его реальное функционирование зависит от детализации законодательства, от мер по претворению правовых норм в жизнь.

# **Глава 2. Основные направления осуществления населением**

# **местного самоуправления в современных условиях**

На сегодняшний день институты прямого народовластия в Российской Федерации функционируют на уровне государства, субъектов федерации и на муниципальном уровне. Федеральные законы, законодательство субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты муниципального уровня четко регламентируют порядок и формы осуществления народом своей власти. На современном этапе развития гражданского общества и институтов демократии в России особую актуальность приобретают формы управления, используемые на местном уровне. Все чаще происходит передача отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень, к тому же большинство проблем, с которыми сталкиваются граждане, связаны с вопросами местного значения.

При этом наиболее эффективное внедрение форм прямой демократии возможно именно на уровне местного самоуправления, что объясняется следующими причинами:

- на местном уровне внедрение форм управления требует меньших материальных затрат из-за относительно небольшого населения отдельных территорий по сравнению с форматом всей страны;

- локальные проблемы наиболее остро ощущаются населением;

- в некоторых регионах существуют исторические предпосылки осуществления непосредственной демократии;

- на местном уровне легче осуществлять контроль над работой органов муниципальной власти, должностных лиц, а также над выполнением решений принятых населением;

- внедрение форм непосредственной демократии на местном уровне происходит эффективнее, чем на уровне субъекта Российской Федерации или всей страны из-за масштаба решаемых задач, а также численности вовлекаемого населения.

- схожие культурные особенности членов общества на локальном уровне позволяют легче внедрять институты непосредственной демократии.

Институт местного самоуправления в силу своей природы выступает промежуточным звеном между народом и властными структурами и может стать эффективным инструментом государственной политики. Укрепление указанного института способствует формированию реального механизма взаимодействия граждан и государства. Функционирование эффективного местного самоуправления в этом смысле с необходимостью будет способствовать развитию российского государства, укреплению его территориальной целостности, спадом общей социальной напряженности и национальных конфликтов, формированию адаптированной к определенным особенностям местной экономики.

Местное самоуправление - первичный уровень демократии, организационная форма объединения и взаимодействия местного сообщества. Указанный институт способствует относительно самостоятельному развитию местных сообществ, и условием такого развития всегда является народовластие, а также автономная система источников финансирования. Возрастающий интерес к разным формам осуществления местного самоуправления в современной России показывает: общество приходит к пониманию того, что построить демократическое государство с развитым гражданским обществом возможно только с помощью правильно организованного и институционально зрелого местного самоуправления. Институты непосредственной демократии и местного самоуправления тесно связаны, так как население территории с одной стороны организует местное самоуправление, а с другой – только посредством применения форм прямой демократии возможно выяснить и реализовать волю народа, не исказив ее подлинный смысл.

Рассмотрим институты прямого народовластия, закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон делит эти институты на два вида: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в его осуществлении.

## **2.1. Формы непосредственного осуществления населением**

## **местного самоуправления**

Местный референдум – это форма прямого, непосредственного волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в пределах одного муниципалитета, по важнейшим вопросам местного значения в целях принятия по ним правовых решений.

Как следует из Конституции Российской Федерации, местный референдум, как и муниципальные выборы, провозглашается высшей формой осуществления демократии на муниципальном уровне власти (ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 130)[[41]](#footnote-41). Важным отличием местного референдума от свободных выборов является то, что местный референдум остается факультативным инструментом народовластия в местном самоуправлении. Ни конституционные нормы, ни нормы федерального, регионального законодательства не предусматривают обязательного регулярного проведения местных референдумов. В большинстве муниципальных образований России этот институт не использовался ни разу. Вместе с тем закон должен гарантировать гражданам реальную возможность использования этого демократического инструмента в тех случаях, когда это необходимо. Факультативность института местного референдума не означает его меньшей значимости по сравнению с муниципальными выборами.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местный референдум может проводиться только на всей территории муниципального образования (ч. 2 ст. 22)[[42]](#footnote-42).

Можно выделить три функции института местного референдума в практике реализации местного самоуправления. Первая функция состоит в том, что при вынесении проекта нормативного правового акта, подготовленного населением, органами местного самоуправления, на местный референдум в случае его одобрения такой акт приобретает особый вес в системе права муниципального образования. Если население принимает правовой акт с помощью местного референдума, то такой акт обладает юридическим приоритетом по отношению к другим актам, принимаемым на уровне местного самоуправления. Причем изменение принятого решения возможно в особом порядке, который устанавливается законодательством о референдуме. Использование указанного института в данном случае с необходимостью обеспечивает стабильность функционирования системы местного самоуправления и задает необходимую иерархию правовых актов на уровне муниципалитета.

Вторая функция сводится к тому, что местная власть может прибегнуть к проведению референдума в тех случаях, когда нужно сделать выбор в пользу одного конкретного варианта правового решения из нескольких возможных. В данном случае ответственность за сделанный выбор будет возложена на само население. При этом проведение местного референдума позволяет найти согласие при наличии разногласий в органах местного самоуправления, среди должностных лиц.

Представительный орган местного самоуправления может назначить референдум самостоятельно в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[43]](#footnote-43). В соответствии с новым, Федеральным законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования и глава местной администрации имеют право только совместно инициировать проведение местного референдума[[44]](#footnote-44). Данное изменение призвано не допустить использования представительным органом этого института с целью противодействия местной администрации, с необходимостью придает особую значимость соответствующей инициативе органов местного самоуправления, принимающих решение о проведении референдума совместно.

Третья функция рассматриваемого института заключается в возможности его осуществления населением самостоятельно, без прохождения «разрешительных» процедур со стороны органов местного самоуправления или должностных лиц. Таким образом, институт принятия решения на местном референдуме может быть использован как альтернатива представительной демократии, в частности, в тех случаях, когда органы местного самоуправления или должностные лица принимают решения, не соответствующие мнению или интересам большинства граждан, проживающих в муниципальном образовании или не принимают необходимого решения вообще. Конечно, представляется исключительно важной должна быть возможность населения принудить органы и должностные лица местного самоуправления учитывать его волю. Законодательство должно гарантировать обязательность проведения местного референдума в тех случаях, когда граждане принять решение по тому или иному вопросу, отнесенному к компетенции муниципального образования, непосредственно.

Действие института местного референдума ограничивается вопросами местного значения – границы непосредственного властного волеизъявления граждан очерчены компетенцией муниципального образования, установленной законодательством.

Конституционный Суд Российской Федерации своим Постановлением от 10 июня 1998 г. № 17-П отметил обоснованность установленного ограничения на вынесение на местный референдум вопросов, связанных с прекращением полномочий или с досрочными выборами в органы местного самоуправления[[45]](#footnote-45). Конституционный Суд пояснил данное утверждение тем, что у каждой формы прямого народовластия есть собственное предназначение, и осуществление одной из них не должно препятствовать реализации других, необоснованно подменять их.

Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в статьях 14, 15, 36-38[[46]](#footnote-46) устанавливает порядок реализации населением инициативы проведения местного референдума. Такой порядок действует и при инициации местного референдума со стороны избирательных или иных общественных объединений.

Федеральный закон предусматривает следующую процедуру. Граждане, обладающие правом на участие в местном референдуме, вправе образовать инициативную группу с целью проведения местного референдума, численность которой должна составлять не менее десяти человек. Также выдвинуть инициативу проведения местного референдума имеет право избирательное или иное общественное объединение, в уставе которого предусматривается возможность участвовать в референдуме и выборах. Также условием участия является регистрация в установленном порядке в муниципальном образовании или на более высоком уровне не позднее чем за один год до образования инициативной группы по проведению референдума. Инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию муниципального образования, которая со дня обращения инициативной группы действует в качестве комиссии референдума, с ходатайством о регистрации группы. Комиссия в течение 15 дней со дня поступления ходатайства обязана рассмотреть его и приложенные документы и принять одно из следующих решений:

- о направлении документов в представительный орган муниципального образования в случае соответствия ходатайства и документов установленным требованиям законов и устава муниципального образования;

- об отказе в регистрации инициативной группы в случае несоответствия документам нормам законодательства.

Представительный орган муниципального образования проверяет соответствие вопроса (вопросов), выносимых на местный референдум, требованиям статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в порядке и сроки, которые установлены законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования[[47]](#footnote-47). При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов.

Если представительный орган муниципального образования признает, что вопрос, выносимый на местный референдум, отвечает требованиям закона, то комиссия обязана:

* зарегистрировать инициативную группу по проведению местного референдума и выдать ей свидетельство о регистрации;
* сообщить о регистрации инициативной группы по проведению референдума в местные средства массовой информации.

В поддержку выдвижения инициативы проведения местного референдума должны быть собраны подписи жителей муниципального образования, обладающих правом на участие в референдуме. Количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения местного референдума, устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа зарегистрированных участников референдума, но не может быть менее 25 подписей.

Избирательная комиссия муниципального образования в течение 15 дней со дня представления инициативной группой подписных листов и протокола об итогах сбора подписей направляет эти подписные листы, экземпляр протокола и копию своего постановления в представительный орган муниципального образования. Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в него соответствующих документов. Голосование на референдуме может быть назначено только на воскресенье. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования.

На местном референдуме население принимает юридически властное решение, которое подлежит беспрекословному исполнению органами местного самоуправления, должностными лицами муниципального образования и имеет прямое действие, т.е. не нуждается в дополнительной регламентацией, подтверждении органами государственной власти Российской Федерации или субъектов, государственными должностными лицами или органами и должностными лицами местного самоуправления. В законодательстве Российской Федерации закреплен институт императивного референдума, который предполагает, что при его проведении население наделено правом принятия окончательного правового решения по соответствующему вопросу. Претворение в жизнь решения, которое было принято на местном референдуме должно обеспечиваться органами местного самоуправления и соответствующими должностными лицами данного муниципального образования в соответствии с возложенными уставом муниципального образования на них полномочиями.

Вторым наиболее важным институтом непосредственной демократии в местном самоуправлении являются выборы. Муниципальные выборы, как следует из части 1 статьи 23 Федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», могут проводиться исключительно в целях избрания выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительного органа муниципального образования, членов иного выборного органа в системе местного самоуправления[[48]](#footnote-48).

Проведение выборов в муниципальном образовании с целью избрания депутатов представительного органа является обязательным, если в муниципальном образовании не действуют следующие схемы:

- представительный орган в соответствии с уставом муниципального образования формируется путем делегирования представителей от поселений;

- уставом сельского поселения предусмотрено осуществление полномочий представительного органа сходом граждан.

Также муниципальные выборы проводятся обязательно с целью избрания главы муниципального образования в случае, если в уставе муниципального образования установлен данный способ замещения этой должности.

Согласно Федеральному закону 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок их назначения, подготовки, проведения, определения итогов и результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации[[49]](#footnote-49). Таким образом, как это было и ранее, муниципальные выборы должны организовываться и проводиться на основе закона субъекта Российской Федерации, положения которого основаны на Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[50]](#footnote-50).

Региональным законом должна устанавливаться избирательная система, применяемая при организации и проведении муниципальных выборов, то есть условия и принципы, по которым осуществляется по итогам голосования распределение мандатов. В уставе муниципального образования устанавливается избирательная система, выбираемая из предложенных законом вариантов.

До настоящего времени в муниципальных образованиях не наблюдалось большого разнообразия видов избирательных систем. При проведении выборов представительных органов использовалась преимущественно мажоритарная избирательная система, предполагающая разделение территории муниципального образования на одномандатные или многомандатные избирательные округа и голосование избирателей за конкретных кандидатов. Пропорциональная избирательная система, предполагающая голосование жителей всего муниципального образования за выдвинутые политическими партиями списки кандидатов и распределение мандатов пропорционально поданным голосам, использовалась крайне редко.

При проведении муниципальных выборов в переходный период введения в действие Федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» смешанная (мажоритарная и пропорциональная) избирательная система применялась в семи субъектах Российской Федерации: в Волгоградской, Сахалинской, Тульской, Томской, Нижегородской, Читинской областях а также в Красноярском крае. Численность муниципальных образований в указанных субъектах федерации составляет 0,2% от общего количества муниципальных образований в России. Указанная избирательная система была популярна в лишь в крупных городах. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации высказывает мнение о невозможности использования смешанной избирательной системы в сельских поселениях в большинстве случаев.

Принципиальной идеей, закрепленной в действующем федеральном законодательстве, является унификация избирательного процесса в Российской Федерации, призванная обеспечить единые правовые гарантии формирования органов публичной власти, создать условия для возможности совмещения выборов различных уровней. Можно отметить лишь отдельные особенности организации и проведения муниципальных выборов, которые предусматривает Федеральный закон №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Законодательное регулирование муниципальных выборов имеет ряд особенностей[[51]](#footnote-51).

1. Иностранные граждане при условии постоянного проживания на территории муниципального образования имеют активное и пассивное избирательное право на выборах в органы местного самоуправления на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом. При этом федеральное законодательство исключает участия иностранных граждан в выборах органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

2. В п. 8 ст. 18 Федерального закона №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[52]](#footnote-52) содержится норма, которая устанавливает условие, что при образовании многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в данном округе, не может превышать пять. Важно отметить, что данное правило не действует при муниципальных выборах в сельских поселениях, а также при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в избирательном округе, образованном в границах определенного избирательного участка (в последнем случае согласно п. 2 ст. 19 Федерального закона в округе должно быть зарегистрировано не более трех тысяч избирателей).

3. Согласно п. 25 ст. 2 и ст. 35 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[53]](#footnote-53) на выборах глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований, избираемых по мажоритарной избирательной системе, правом выдвигать кандидатов обладают не только политические партии, но и общественные организации и общественные движения, уставы которых предусматривают участие в выборах и которые зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне (при проведении выборов органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов таким правом обладают только политические партии).

4. Согласно п. 4 ст. 33 Федерального закона №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[54]](#footnote-54) при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства, не превышающей пяти тысяч избирателей, у кандидатов отсутствует обязанность представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения об имуществе, размере и об источниках своих доходов.

5. Согласно Федеральному закону[[55]](#footnote-55) при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более десяти тысяч сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов.

6. Пункт 35 ст. 38 Федерального закона №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[56]](#footnote-56) разрешает безальтернативное голосование на муниципальных выборах, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. При такой ситуации кандидат считается избранным в случае, если за него проголосовало не менее 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

7. Согласно Федеральному закону №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[57]](#footnote-57) при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пять тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится; в этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию о данных обстоятельствах.

8. Пункт 2 ст. 65 указанного Федерального[[58]](#footnote-58) закона допускает при проведении выборов в органы местного самоуправления досрочное голосование избирателей в случае, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям.

Федеральное законодательство практически не предусматривает иной специфики проведения муниципальных выборов, кроме изложенных выше восьми особенностей. Унификация процедуры формирования органов народного представительства иллюстрирует условность разделения публичной власти в Российской Федерации на государственную власть и местное самоуправление. Этапы организации и проведения муниципальных выборов (назначение выборов, составление списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков, формирование избирательных комиссий, выдвижение и регистрация кандидатов, ведение предвыборной агитации, проведение голосования, определение его итогов и результатов выборов) совпадают с этапами организации и проведения выборов органов государственной власти.

Отзыв выборных лиц – это форма непосредственного народовластия, которая прямо не предусмотрена действующей Конституцией Российской Федерации, однако не отрицается ею. Отзыв выборных лиц местного самоуправления – это прекращение полномочий лиц, избранных на муниципальных выборах, на основании решения их избирателей, принятого путем всеобщего равного и прямого волеизъявления тайным голосованием.

Институт отзыва выборных лиц не может подменяться иными институтами непосредственной демократии, в частности, институтом референдума. Кроме того, нельзя смешивать или некорректно объединять институт отзыва выборных лиц с иными механизмами досрочного прекращения полномочий выборных лиц (отставка по собственному желанию, отрешение от должности, досрочное прекращение полномочий по решению выборного органа или суда и т.п.), имеющими качественно иную правовую природу.

Отзыв выборных лиц призван обеспечивать ответственность выборных лиц публичной власти перед избравшим их населением. Вместе с тем при наличии института отзыва лиц, получивших полномочия в результате муниципальных выборов, недопустимо существование каких-либо иных, упрощенных схем прекращения полномочий указанных лиц по воле избирателей, не предусматривающих всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

В современной мировой практике государственного строительства не сложилось единого мнения о правовом институте отзыва выборных лиц. Традиционно он считался элементом так называемого императивного мандата выборного лица, предполагающего связь выборного лица с его избирателями, его подконтрольность избирателям и отсутствие права отклоняться от их наказов. В правовых системах многих государств закреплен принцип так называемого свободного мандата и исключена возможность использования механизма отзыва избирателями выборных лиц. В теории высказываются мнения о том, что институт отзыва может использоваться и в случае свободного мандата выборного лица, дискуссии по этому поводу продолжаются. Сами понятия императивного мандата и свободного мандата сегодня претерпевают содержательное уточнение.

Конституция Российской Федерации 1993 г. не предусматривает возможность отзыва избирателями Президента Российской Федерации. Невозможен и отзыв депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вместе с тем в правовой теории признается возможность введения отзыва депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутатов органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Конституционные принципы использования данного института на муниципальном уровне были сформулированы в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П[[59]](#footnote-59). Согласно выводам Суда облегченная процедура отзыва недопустима. Отзыв как одна из форм непосредственной демократии не может быть использован в качестве дестабилизатора выборных институтов власти и самого народовластия в целом.

В Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П[[60]](#footnote-60) Конституционный Суд Российской Федерации указал на недопустимость установления законами субъектов Российской Федерации оснований и порядка отзыва должностных лиц местного самоуправления. Эта правовая позиция поставила в затруднительное положение муниципальные образования, перед которыми встала задача интерпретации выводов Конституционного Суда при определении конкретных оснований и условий отзыва. Крайняя сложность такой задачи для муниципального правотворчества сулила юридические проблемы, коллизии и судебные споры. Федеральный законодатель должен был прийти на помощь муниципальным образованиям, что он и сделал при принятии Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанный Федеральный закон в ч. 1 ст. 24[[61]](#footnote-61) определил, что голосование по отзыву проводится в порядке, установленном Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Важно отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляя в ч. 1 ст. 24 правило, согласно которому голосование по отзыву проводится на основе законодательства о местном референдуме с учетом особенностей, предусмотренных данным Федеральным законом, вместе с тем фактически не устанавливает таких особенностей. Это создает дополнительные сложности: проводить некоторые этапы процедуры отзыва на основе законодательства о референдуме невозможно, проводить иначе – запрещает Федеральный закон. Если какие-то отличия процедуры отзыва от процедуры референдума будут закреплены в уставах муниципальных образований, то соответствующие нормы уставов могут быть дисквалифицированы судом. Хотя Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает закрепление процедуры отзыва в уставе муниципального образования (ч. 2 ст. 24, п. 8 ч. 1 ст. 44)[[62]](#footnote-62), тем не менее он допускает установление отличий этой процедуры от законодательно установленной процедуры референдума исключительно самим указанным Федеральным законом (ч. 1 ст. 24)[[63]](#footnote-63).

 Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 24) устанавливает основания для отзыва депутата представительного органа. Таковыми являются исключительно конкретные противоправные решения или действия (бездействие) члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в случае их подтверждения в суде. Таким образом, исключается возможность инициирования голосования по отзыву на основании одного лишь негативного отношения группы избирателей к выборному лицу местного самоуправления. Для назначения голосования по отзыву требуется материальное основание в виде факта совершения выборным лицом правонарушения, подтвержденного вступившим в силу решением суда.

В качестве оснований отзыва могут указываться, например, такие правонарушения, как несоблюдение правил расходования бюджетных средств, невыполнение выборным лицом своих обязанностей, установленных законом или муниципальным правовым актом, нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, игнорирование решений, принятых прямым волеизъявлением населения муниципального образования, и т.д.

Процедура отзыва выборного лица местного самоуправления включает в себя такие стадии, как выдвижение инициативы отзыва; проверка наличия оснований отзыва; сбор подписей в поддержку назначения голосования по отзыву; назначение, организация и проведение указанного голосования, определение итогов голосования и принятого на нем решения.

Как отмечает профессор С.Д. Князев, долгое время работавший председателем Избирательной комиссии Приморского края, положение о том, что отзыв считается состоявшимся, если его поддержали не менее половины избирателей, зарегистрированных в соответствующем избирательном округе или муниципального образования, фактически превращает институт отзыва в фикцию, поскольку явка на участки для голосования не менее половины зарегистрированных избирателей в масштабах избирательного округа (не говоря о муниципальном образовании в целом) является в современных реалиях, по сути, невыполнимой задачей. С этой оценкой следует согласиться. Федеральный законодатель, установив возможность отзыва выборного лица местного самоуправления исключительно большинством от общего (списочного) числа избирателей, сделал отзыв нереализуемым на практике. Так, например, если в голосовании по отзыву примет участие 60 процентов избирателей, включенных в списки, и при этом 80 процентов участников голосования поддержит отзыв выборного лица, то окажется, что за отзыв проголосовало лишь 48 процентов от общего числа избирателей, т.е. решение об отзыве не принято. Отзыв выборных лиц формально остается в арсенале инструментов муниципальной демократии, однако не используется на практике.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 24[[64]](#footnote-64) устанавливает принципы организации и функционирования института голосования граждан по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Институт местного референдума имеет с институтом голосования граждан по вопросам изменения границ муниципального образования общую природу. Отличие заключается в том, что в компетенцию муниципального образования не входит изменение границ муниципального образования, а только выражение мнения по данному вопросу – дача согласия. В этой связи юридическая сила принятого путем всеобщего голосования решения будет определяться пределами компетенции муниципального образования. Предназначение данного правового института состоит в обеспечении конституционного права граждан участвовать в решении вопросов территориальной организации местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации в части 2 статьи 131 содержит норму-принцип, по которой изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Изменения границ территории, на которой осуществляется местное самоуправление, с необходимостью требует учета интересов населения, которое должно выразить это мнение путем прямой демократии. В противном случае, местное сообщество являлось бы объектом воздействия государственной воли, что противоречит статусу местного сообщества как субъекта права осуществления муниципальной власти, установленному Конституцией Российской Федерации[[65]](#footnote-65).

Этому конституционному положению корреспондирует требование Европейской хартии местного самоуправления о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом (ст. 5)[[66]](#footnote-66).

Установленный ст. 24 (ч. 3-6) Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[67]](#footnote-67) правовой институт непосредственного голосования граждан по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования применяется только в случаях, предусмотренных данным Федеральным законом, в целях получения согласия населения на соответствующую территориальную реорганизацию. То есть для соответствующего набора случаев Федеральный закон качественно повышает установленную ст. 131 (ч. 2) Конституции Российской Федерации планку муниципальной демократии и требует не просто учета мнения, а именно получение согласия населения на соответствующие территориальные преобразования. Без получения такого согласия путем всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан проведение соответствующих территориальных преобразований запрещено.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает 5 случаев использования указанного правового института[[68]](#footnote-68):

1) изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, – в этом случае проводится голосование населения данных поселений и (или) населенных пунктов (ч. 2 ст. 12);

2) изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, – в этом случае проводится голосование населения данных населенных пунктов (ч. 3 ст. 12);

3) объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, – в этом случае проводится голосование населения каждого из поселений (ч. 3 ст. 13);

4) разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, – в этом случае проводится голосование населения каждого из образуемых поселений (ч. 5 ст. 13);

5) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа – в этом случае проводятся раздельно голосование населения соответствующего городского поселения и голосование населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение (ч. 7 ст. 13).

В иных случаях правовой механизм непосредственного голосования граждан по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования использоваться не может. Для всех перечисленных случаев, кроме последнего, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает еще один вариант учета мнения населения – дачи согласия населением на сходе граждан.

Фактически механизм голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования является особым аналогом местного референдума, адаптированным к конкретному предмету голосования. Этот механизм предполагает всеобщее равное и прямое волеизъявление населения при тайном голосовании. В частности, в отличие от местного референдума, проведение голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования допускается на части территории муниципального образования.

Каждая установленная законом форма непосредственной демократии имеет свое предназначение и не может подменяться иными формами. Правовой институт голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования замещает в соответствующих случаях институт местного референдума и должен содержательно обеспечивать конституционные права граждан.

Местный референдум проводится только по вопросам местного значения, поэтому на него не могут выноситься вопросы о необходимости создания, упразднения, преобразования муниципальных образований либо изменения их границ. Принятие решения по этим вопросам входит в компетенцию законодательных органов государственной власти субъектов федерации. Инициатива рассмотрения этих вопросов реализуется в форме соответствующего обращения в указанные органы, а не в форме заявления требований о проведении референдума. К вопросам местного значения можно отнести только выражение мнения населения по поводу предполагающихся территориальных преобразований. Это мнение выражается в формах, определенных ст. 12 (ч. 2, 2.1, 3, 4) и 13 (ч. 3, 3.1, 4, 5, 6, 7) Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[69]](#footnote-69), что исключает возможность проведения по соответствующим вопросам местного референдума.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает порядок, в соответствии с которым назначается и проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ч. 5-7 ст. 24). Право назначения голосования принадлежит представительному органу муниципального образования, а процедура его проведения устанавливается Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных данным Федеральным законом.

По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 1 марта 2009 г. в субъектах Российской Федерации было проведено около 90 голосований по вопросам изменения границ муниципальных образований, преобразования муниципальных образований, в частности, в Республике Марий Эл, Кировской и Новгородской областях, Еврейской автономной области.

Важно отметить, что одной из основных целей установления данного института, а также самого изменения границ муниципальных образований является максимально возможное приближение органов местного самоуправления к населению муниципального образования, независимо от административно-территориального деления территории на что неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации[[70]](#footnote-70).

Статья 25 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентирует вопросы организации и проведения схода граждан. Сход граждан проводится в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения непосредственно населением вопросов местного значения. Эта форма непосредственного осуществления муниципальной власти может использоваться в поселениях, насчитывающих не более 100 избирателей. В таких поселениях сход граждан является основным инструментом народовластия, он, по сути, заменяет и местный референдум и представительный орган муниципального образования, который в указанном случае не формируется (ч. 3 ст. 35)[[71]](#footnote-71). В этом случае сход граждан осуществляет полномочия, отнесенные федеральным законодательством к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. В частности, непосредственно на сходе граждан принимается устав муниципального образования (ч. 3 ст. 44).

Федеральный законодатель, предусмотрев проведение схода в муниципальных образованиях численность жителей с избирательных правом в которых не превышает 100 человек тем самым автоматически исключил возможность проведения схода жителей в иных муниципальных образованиях[[72]](#footnote-72). Думается, что в иных муниципальных образованиях, где существует физическая возможность общего, коллективного схода всех жителей, обладающих избирательным правом, необходимо предоставить такое право жителям с тем, чтобы решения схода обладали юридической силой.

Решения схода есть прямое выражение воли населения, проживающего в муниципальном образовании, и такие решения, как и решения местного референдума несомненно имеют юридический приоритет перед решениями органов и должностных лиц местного самоуправления. Статья 43 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывает на то, что любые муниципальные правовые акты, принимаемые в муниципальном образовании, не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме или сходе граждан.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сход граждан созывается либо главой муниципального образования самостоятельно либо по просьбе инициативной группы (численностью не менее 10 человек) жителей поселения. Глава местной администрации обеспечивает организацию схода граждан. Закон устанавливает норму, по которой выборные лица местного самоуправления обязаны участвовать в сходе граждан, однако их отсутствие не ограничивает правомочность схода.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допуская возможность использования сходов граждан лишь в поселениях, насчитывающих не более 100 избирателей, явно не отводит этому инструменту непосредственного народовластия существенной роли в системе местного самоуправления. По данным субъектов Российской Федерации, обобщенным Минрегионом России, по состоянию на 1 июля 2008 г. полномочия представительного органа осуществлялись сходом граждан лишь в 127 муниципальных образованиях на территории 22 субъектов Российской Федерации.

Практика прежних лет подтверждала сложность организации сходов в муниципальных образованиях, насчитывающих 400 и более избирателей. Однако представляется, что в поселениях, в которых число совершеннолетних жителей составляет 100 – 300 человек, можно было бы допустить использование схода граждан наряду с иными формами непосредственного и представительного народовластия. Сам институт сходов местного населения может отражать в себе местные традиции и имеет древнюю российском государстве.

## **2.2. Формы участия населения в осуществлении**

## **местного самоуправления**

Территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подробно регламентировал вопросы организации и осуществления территориального общественного самоуправления в ст. 27, предусмотрел новые гарантии для соответствующей инициативной деятельности граждан.

Важно отметить, что территориальное общественное самоуправление не является самостоятельной формой публично-властной деятельности. В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации[[73]](#footnote-73) народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления и, следовательно, не являются органами, через которые осуществляется власть народа. Население части территории муниципального образования и органы территориального общественного самоуправления не имеют собственных властных полномочий и не вправе издавать правовые акты; принимаемые ими решения, в отличие от решений органов местного самоуправления, не подкреплены инструментами государственного принуждения.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в пределах подъезда, жилого дома, группы жилых домов, микрорайона, сельского населенного пункта, не имеющего статуса самостоятельного муниципального образования - поселения и т.д. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оставляет перечень таких территорий открытым. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. Территориальное общественное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно путем проведения собраний и конференций, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления (советов, комитетов, коллегий, выборных лиц территориального общественного самоуправления и т.п.).

Статья 71 в пункте «в» Конституции Российской Федерации относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к ведению Российской Федерации вместе со статьями 2 и 18 по сути которых большинство полномочий органов публичной власти так или иначе связаны с правами и свободами и статьей 55 частью 3, которая указывает на возможность ограничения прав и свобод исключительно федеральным законом. Таким образом, субъект Российской Федерации имеет право принимать законы о территориальном общественном самоуправлении, но не может этими законами ограничивать осуществление данного вида прямой демократии. По смыслу Конституции Российской Федерации недопустимость ограничения прав граждан на осуществление территориального общественного самоуправления распространяется и на регулирование со стороны муниципальных образований. Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении указывает на существование и защиту интересов территориального общественного самоуправления, в том числе и от органов местного самоуправления, действующих в муниципальном образовании[[74]](#footnote-74).

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Специфической формой обращения является правотворческая инициатива граждан, заключающаяся во внесении в орган местного самоуправления проекта правового акта.

Статья 33 Конституции Российской Федерации устанавливает право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления[[75]](#footnote-75). Указанная конституционная норма, призванная служить защите прав и свобод человека и гражданина, требует законодательного закрепления соответствующих процессуальных гарантий. Такие гарантии устанавливаются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Институт обращения граждан в органы местного самоуправления, как правило, имеет своей целью реализацию конкретных прав граждан, которым корреспондируют обязанности органов местного самоуправления. Он с необходимостью обеспечивает исполнение социальных обязанностей публичной власти перед населением. В целом данный механизм стоит рассматривать в качестве формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления и как важный механизм получения обратной связи для муниципальной власти. Необходимо, чтобы население имело реальную возможность с помощью обращений в органы местного самоуправления влиять на принимаемые ими решения и на политику, реализуемую в муниципальном образовании.

Письменное обращение, которое поступило в орган местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, должно быть рассмотрено в течение 30 дней со дня его регистрации. Данный срок может быть продлен не более чем на 30 дней решением руководителя органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления в исключительных случаях, а также в случае направления в иной орган запроса о предоставлении документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения. При этом гражданин, направивший обращение, в обязательном порядке должен быть уведомлен о продлении срока рассмотрения обращения.

Важно отметить, что законодательство Российской Федерации не предусматривает административную ответственность за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан. Ранее такую ответственность необходимо было устанавливать законодательством субъектов Российской Федерации, однако Федеральным законом от 1 декабря 2006 г. № 198-ФЗ это право было изъято у региональных органов государственной власти. Из Определения Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2008 г. № 61-Г08-1 следует, что положения законов субъектов Российской Федерации, которыми устанавливается административная ответственность за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, следует считать изданными с превышением полномочий и не имеющими юридической силы. За неисполнение или ненадлежащее исполнение работником органа местного самоуправления своих обязанностей по рассмотрению обращений граждан он может быть привлечен к дисциплинарной ответственности на основании ст. 192, 193 Трудового кодекса Российской Федерации и ст. 27 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Статья 26 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает специфическую форму обращения граждан в органы местного самоуправления – правотворческая инициатива, которая, однако, не является законодательной новеллой. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» называл подобный институт «народной правотворческой инициативой». Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает более точную характеристику соответствующему правовому институту. Важно отметить, что при использовании данного института речь не идет об инициативе народа или всех граждан муниципального образования, а о праве группы граждан вносить в органы местного самоуправления свои предложения, подлежащие обязательному рассмотрению. Кроме того, сама процедура внесения правотворческой инициативы в органы местного самоуправления существенно конкретизирована.

На уровне муниципального образования должен быть принят нормативный правовой акт, устанавливающий процедуру выдвижения группой граждан правотворческой инициативы и порядок ее рассмотрения органами местного самоуправления или должностными лицами.

Представительный орган муниципального образования обязан принять нормативный правовой акт, регламентирующий порядок выдвижения гражданами правотворческой инициативы и ее рассмотрения органами и должностными лицами местного самоуправления. Данный акт устанавливает порядок сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы, а также процедуру проверки сопроводительных документов.

Адресатом правотворческой инициативы граждан могут быть представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация или иной орган или должностное лицо местного самоуправления.

Орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны не только в рассмотреть внесенный населением проект муниципального правового акта, но и принять по результатам рассмотрения мотивированное решение, которое должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей проект группы граждан.

Важно отметить, что статья 104 Конституции Российской Федерации не наделяет группы граждан правом законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, такое право не закреплено и конституциями (уставами) многих субъектов Российской Федерации. Таким образом, институт правотворческой инициативы граждан в качестве формы муниципальной демократии демонстрирует отличие набора институтов непосредственной демократии, которые реализуются в местном самоуправлении от государственной. К сожалению, на практике этот институт используется редко.

Во-первых, органы местного самоуправления могут отказать группе граждан в принятии их правотворческой инициативы без всяких оснований, сославшись на нецелесообразность. Во-вторых, при всех своих преимуществах, использование института правотворческой инициативы для внесения проекта правового акта на рассмотрение органа местного самоуправления представляется достаточно сложным. Если не существует острых разногласий между населением и депутатами представительного органа местного самоуправления, то внести проект правового акта на рассмотрение может любой депутат по просьбе гражданина или группы граждан. В таких условиях заниматься организацией часто громоздкой и дорогостоящей процедуры сбора подписей граждан с практической стороны бессмысленно. При этом будет излишним говорить, имеется ли хотя бы один шанс принятия представительным органом проекта правового акта, если внести его не пожелал ни один из депутатов. В случае, если правотворческая инициатива внесена в местную администрацию, то глава местной администрации может по своему усмотрению утвердить или отклонить ее, как любое другое обращение, направленное на его имя, сколько бы подписей граждан не стояло под соответствующим проектом. Требование о том, чтобы решение, принятое по результатам рассмотрения инициативы, было мотивированным, мало помогает инициаторам. Мотив может быть самым простым: принятие данного муниципального правового акта нецелесообразно.

Новеллой Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», представляющей несомненный практический интерес, являются публичные слушания (ст. 28)[[76]](#footnote-76). Следует отметить, что ранее этот институт в том или ином виде находил применение в муниципальной практике на основе законов отдельных субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов ряда муниципальных образований.

Публичные слушания позволяют выявить и учесть мнение населения по вопросам, касающимся его жизнеобеспечения и в этом качестве данный институт призван обеспечить реализацию права на местное самоуправление. Публичные слушания проводятся для того, чтобы выявить именно коллективные мнения, интересы населения, а не индивидуальные. Важно отметить, что законодатель установил перечень вопросов, по которым публичные слушания проводятся в обязательном порядке.

Публичные слушания по своему смыслу не являются формой осуществления власти народом, но позволяют обеспечить выявление интересов граждан и их мнение по наиболее важным вопросам. К тому же публичные слушания позволяют обсуждать решения, важные для местного сообщества открыто, публично, а также могут быть платформой для разъяснения нормативных правовых актов населению.

Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает, что важнейшей целью обсуждения на публичных слушаниях является выработка дополнений, рекомендаций во вопросам, важным для местного сообщества, а также общая оценка правового акта со стороны населения[[77]](#footnote-77).

Целью проведения публичных слушаний является обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с обязательным участием жителей соответствующего муниципального образования. Публичные слушания должны обеспечивать необходимую при демократии информационную открытость решений и действий органов и должностных лиц местного самоуправления, а также служат важнейшим каналом обратной связи, который должен давать сигналы органам местного самоуправления о том, насколько население одобряет или не одобряет их политику. Необходимо отметить несомненное достоинство закрепления в федеральном законодательстве перечня вопросов, обязательных для вынесения на публичные слушания:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений;

- проекты планов и программ развития муниципального образования;

- проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

- вопросы о преобразовании муниципального образования;

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает возможность проведения опросов населения муниципального образования, обладающего избирательным правом. Такие опросы проводятся на всей территории муниципального образования или на ее части, результаты опроса имеют рекомендательный характер (ст. 31)[[78]](#footnote-78).

Опрос граждан по вопросам местного значения проводится по инициативе представительного органа или главы муниципального образования. Также инициатором опроса могут служить органы государственной власти субъекта Российской Федерации при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Институт опроса может быть востребован при необходимости учета мнения жителей крупных территорий, когда сложно организовать местный референдум, собрание или конференцию.

Могут проводиться и выборочные опросы населения, такая практика встречается в российских муниципалитетах и не противоречит требованиям федерального законодательства.

Порядок назначения и процедура проведения опроса граждан устанавливается уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования на основании устава. Сам институт опроса граждан в том виде, в котором он установлен Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», оставляет местному правотворчеству широкую свободу усмотрения в выборе форм и методов опроса (опросы на участках, совмещенные с голосованием на выборах или референдумах, опросы на собраниях граждан, опросы по месту жительства граждан, опросы по электронным каналам связи, опросы с поименным, открытым или тайнам голосованием и т.п.). В любом случае должны создаваться правовые гарантии достоверности опросов и свободы выражения гражданами своего мнения.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 6 ст. 31)[[79]](#footnote-79) требует, чтобы жители муниципального образования были проинформированы о проведении опроса не менее чем за 10 дней до его проведения.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает возможность проведения собраний граждан на части территории муниципального образования (ст. 29). Устав или нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования, а также устав территориального общественного самоуправления могут предусмотреть случаи, в которых полномочия собрания граждан могут осуществляться собранием делегатов – конференцией граждан (ст. 30). К полномочиям собрания и конференции граждан относятся принятие обращений к органам местного самоуправления и избрание лиц, представляющих население во взаимодействии с муниципальной властью. Собрание граждан, которое проводится во время осуществления территориального общественного самоуправления принимает решения, которые относятся к его компетенции в соответствии с уставом территориального общественного самоуправления. Итоги конференций и собраний граждан подлежат обязательному опубликованию или обнародованию иным способом.

Инициативу проведения собрания граждан может выдвинуть население муниципального образования, представительный орган, глава муниципального образования.

Перечень форм муниципальной демократии, установленный Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не является исчерпывающим. Иные механизмы непосредственной демократии, использование которых не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, могут быть предусмотрены законами субъектов Российской Федерации, уставами и нормативными правовыми актами муниципальных образований. Речь идет о таких инструментах прямого народовластия как отчеты выборных лиц местного самоуправления перед гражданами, наказы избирателей, участие представителей общественности в процедурах муниципального правотворчества и т.д.

## **2.3. Организационно-правовые проблемы осуществления форм непосредственной демократии в местном самоуправлении**

Проводя подробный анализ современного законодательства, регулирующего институты непосредственной демократии в местном самоуправлении Российской Федерации важно выделить правовые, организационные и другие проблемы его реализации в условиях становления местного самоуправления в целом.

Важно принять во внимание, что существует определенный объем нарушений федерального и регионального законодательства в процессе принятия и функционирования нормативно-правовой базы, регулирующей местное самоуправление. Подобные нарушения возникают из-за наличия следующих факторов:

1) Становление местного самоуправления в Российской Федерации связано с тем, что данный институт в его современном понимании пришел в Россию на место жестко централизованной системы. К тому же, несформированная правовая база давала простор для вольного толкования или, попросту, обхождения Конституционных норм. Появление самого термина «местное самоуправление» относится только к 1990 году. Наследственность централизованного государства, отсутствие достаточного количества специалистов в области местного самоуправления порождает неполноту и эклектичность законодательства на всех уровнях власти.

2) Недостаточная информированность населения о принятых нормативных правовых актах, фактическое отсутствие разъяснительной деятельности по правовым вопросам со стороны власти, правовая и политическая неграмотность некоторых политических лидеров неcет в себе опасность неправильной интерпретации правовых норм.

3) Самостоятельность местного самоуправления, провозглашенная Конституцией часто понимается в двух крайних измерениях: как полная самостоятельность либо как полная зависимость от государственной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал[[80]](#footnote-80) на то, что система местного самоуправления должна функционировать в соответствии с конституционно-правовым статусом, закрепляющим самостоятельность местного самоуправления. Установление общих принципов его организации относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации, а деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц должна быть законной. Из указанных положений во взаимосвязи с нормами, установленными в статьях 1, 4, 71, 72, 76 Конституции Российской Федерации, стоит сделать вывод о том, что самостоятельность местного самоуправления не является безбрежной, а устанавливается в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Вместе с тем, Конституционный Суд Российской Федерации указывает на законность закрепления за органами местного самоуправления обязанностей, возложенных на них федеральным законом во исполнение нормативных предписаний, содержащихся в Конституции Российской Федерации, так как данные обязанности являются важной составляющей самого содержания конституционно-правового статуса местного самоуправления.

Муниципальная демократия всегда считалась показателем развития правового государства и гражданского общества в нем. В России формы народовластия на муниципальном уровне претерпели законодательную корректировку в 2003 году и сегодня являются основным инструментом формирования органов власти и принятия решений на местном уровне.

Современный период развития института референдума в России характеризуется двумя обстоятельствами. Во-первых, Конституция Российской Федерации прямо закрепила право граждан на участие в референдуме, установив, таким образом, основного субъекта данного института, что, безусловно, требует теоретического осмысления, т.к. с необходимостью выявляются конкретные правомочия граждан, содержащиеся в этой конституционной норме. Второе – это смещение института референдума на уровень регионов и местного самоуправления. Положительно оценивая этот процесс, необходимо найти разумный правовой баланс между соблюдением принципа равноправия граждан и региональным и местным нормативно-правовым регулированием. При этом следует учитывать то, что большая часть полномочий в сфере нормотворчества и регулирования этих отношений сосредоточено, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, на уровне представительных органов власти субъектов федерации и местного самоуправления.

Тематика вопросов местных референдумов такая же широкая, как и проблемы, с которыми приходится сталкиваться населению и органам местного самоуправления. Например, в 1990-х гг. самыми популярными по частоте вынесения на референдум являлись вопросы, связанные со строительством объектов, относящихся к атомной энергетике, с ввозом ядерных отходов, вопросы экологии, охраны зеленых насаждений, флоры и фауны. С 1997 года сильно увеличилось количество экологических референдумов, расширился региональный охват и тематика вопросов, выносящихся на них. Данная тенденция дает основания судить о росте гражданской активности, ведь усилия по организации референдума требуют не только отличного знания законодательства, но и больших временных, организационных и финансовых затрат.

Второй пик гражданской активности пришелся на период с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вопросы местного значения обрели четкие рамки, возникла необходимость пересмотра границ территорий, начался процесс реформирования муниципальных образований и органов управления ими. Данные процедуры немыслимы без применения института референдума, он способствует не только эффективному решению проблем, но и делает данные решения легитимными. Всего в период с 2003 по 2014 год в Российской Федерации было проведено 437 местных референдума, голосования по изменению границ территории, преобразования муниципальных образований, что указывает на реальное действие и активное использование данного института народовластия[[81]](#footnote-81). Среди вопросов, выносимых на голосование на местный референдум самыми распространенными являются:

- принятие или внесение изменений в устав муниципального образования;

- изменение структуры органов местного самоуправления;

- изменение статуса муниципального образования;

- размещение на территории муниципального образования организаций, заводов (в том числе вредных с точки зрения экологии), культурных, религиозных учреждений;

- вопросы, касающиеся института самообложения граждан, проживающих в муниципальном образовании.

Начиная с 2010 года последний вопрос выносится на референдум особенно часто. Например, в 2012 года вопросы самообложения граждан выносились на местный референдум более 50 раз[[82]](#footnote-82). Можно сделать вывод о растущей активности населения в сфере финансовой обеспеченности местного самоуправления. Также данная тенденция подтверждает тезис о несостоятельности налоговой и экономической политики в отношении местного самоуправления.

Что касается функционирования, практического осуществления институтов прямой демократии в местном самоуправлении, то в этой сфере можно выделить следующие проблемы:

1. Низкая информированность населения о принимаемых актах органами власти, низкая правовая культура граждан, отсутствие эффективной разъяснительной работы.

2. Серьезные барьеры на пути реализации норм, регулирующих такие институты демократии как местный референдум, голосование по отзыву выборного должностного лица, депутата органа местного самоуправления. Для того, чтобы реализовать инициативу местного референдума или отзыва депутата гражданам, инициативной группе нужно преодолеть множество административных преград.

3. Инициирование со стороны населения отзыва выборного должностного лица, депутата органа местного самоуправления или местного референдума связано с существенными финансовыми вложениями: сбор подписей, агитация требуют ресурсной основы. Думается, что институты непосредственной демократии, инициатива со стороны населения должны финансироваться полностью или частично со стороны органов власти.

Говоря о тенденциях развития демократии сегодня, стоит упомянуть об инновационной составляющей. С развитием технологий, средств массовой коммуникации и сетей, все большее количество информации передается в электронном виде. Соответственно структура взаимодействия власти и общества тоже меняется и приобретает все более виртуальный характер. Из инновационных инструментов коммуникации органов власти, должностных лиц и гражданина стоит отметить электронные приемные глав муниципальных образований, глав субъектов федерации, блоги высших должностных лиц государства, формы для электронных обращений граждан, электронное правительство.

В условиях модернизации российского общества, инновации в сфере государственного и муниципального управления приобретают особую актуальность.

Классифицируя элементы практической реализации электронного правительства, можно выделить четыре вида взаимодействия:

1) между государством и гражданами;

2) между различными ветвями государственной власти;

3) между государством и государственными служащими;

4) между государством и бизнесом.

В условиях модернизации системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации, демократизации политического режима, роста правовой и политической грамотности населения взаимодействие между обществом и государством приобретает особую необходимость.

Электронные приемные глав муниципальных образований с необходимостью способствуют эффективной коммуникации граждан и выборных должностных лиц.

Данная инновация несет положительные аспекты для всех субъектов взаимодействия. Именно электронные приемные глав муниципальных образований позволяют, с одной стороны, должностным лицам наиболее объективно узнать настроения местного сообщества, а, с другой стороны, населению проявить свою волю в решении вопросов местного значения.

Например, в Краснодарском крае в рамках целевой программы «Электронная Кубань» осуществляются мероприятия по созданию единого информационного пространства Кубани,  условий для повышения эффективности государственного и муниципального управления за счет внедрения информационных и коммуникационных технологий и создания в крае комплекса государственных и муниципальных информационных систем.

Проанализировав информацию, размещенную на официальных сайтах 7 городских округов и 36 муниципальных районов Краснодарского края, по состоянию на 12.03.2014 в крае электронную приемную имеет 42 сайта муниципальных образований, включенных в исследование. Из них в рабочем состоянии находится 36. Данные электронные приемные можно типологизировать по форме и юридической силе (Таблица 1). 27 сайтов имеют один вид взаимодействия с гражданами, сайты Сочи, Динского, Кавказского, Крыловского, Кущевского, Тихорецкого, Успенского муниципальных районов содержат два вида такого взаимодействия, порталы Краснодара и Северского района – три и более видов взаимодействия.

Из приведенных данных таблицы можно сделать вывод о том, что лишь одна из перечисленных форм взаимодействия граждан и муниципальной власти обладает юридической силой. На официальное обращение орган местного самоуправления обязан ответить, в отличие от остальных типов электронного взаимодействия. Среди проблем, связанных с внедрением электронных приемных на некоторых сайтах муниципальных образований, можно выделить следующие: отсутствие возможности обратной связи, нестабильная работа электронных ресурсов. Важным недостатком процесса внедрения института электронных приемных является отсутствие нормативно закрепленного обязательства муниципальных образований размещать на сайтах сервис официальных обращений.

Инновационное внедрение электронных приемных имеет повсеместное распространение в муниципальных образованиях Краснодарского края, среди городских округов и муниципальных районов 93% муниципалитетов имеют электронные приемные. При этом существует определенное проблемное поле в юридической и технологической частях инновационного процесса.

Проведенный правовой и статистический анализ современного состояния институтов непосредственной демократии и форм взаимодействия граждан и власти позволяет говорить о широком применении существующих институтов прямого народовластия, их развитии в законодательстве и о внедрении в практику инновационных форм взаимодействия народа и муниципальной власти.

# **Заключение**

В ходе исследования исторического опыта, законодательной базы и современных проблем становления институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении, автор пришел к следующим **выводам**:

Институты непосредственной демократии появились одновременно с зарождением российской государственности. На локальном уровне существует положительный опыт использования демократических институтов, в частности показателен опыт казачьих кругов и собраний, использовавших представительную и непосредственную демократию при решении вопросов.

Современное законодательство, регулирующее институты прямого народовластия в России предоставляет гражданам формальную возможность в полной мере осуществлять свои политические права в этой области. Институты непосредственной демократии в местном самоуправлении получили широкое распространение в России, что подтверждает разнообразие их видов: муниципальные выборы, местный референдум, отзыв выборных лиц, институт голосования граждан по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан, публичные слушания и другие формы волеизъявления. Вместе с тем законодательство нуждается в совершенствовании в части ликвидации либо реформировании чисто формальных, неработающих форм демократии, осуществление которых населением на практике является фактически невозможным.

Становление местного самоуправления в Российской Федерации связано с тем, что данный институт в его современном понимании пришел в Россию на место жестко централизованной системы. К тому же, несформированная правовая база давала простор для вольного толкования или, попросту, обхождения Конституционных норм. Наследственность централизованного государства, отсутствие достаточного количества специалистов в области местного самоуправления порождает неполноту и эклектичность законодательства на всех уровнях власти.

Недостаточная информированность населения о принятых нормативных правовых актах, фактическое отсутствие разъяснительной деятельности по правовым вопросам со стороны власти, правовая и политическая неграмотность некоторых политических лидеров несёт в себе опасность неправильной интерпретации правовых норм.

Одной из основных форм непосредственной демократии в местном самоуправлении является местный референдум - институт, относящийся к системе конституционных прав и свобод человека и гражданина, и в этом качестве он обладает высокой гуманитарной ценностью. Референдум - это необходимый институт народовластия, который является не только эффективным средством выражения общественного мнения, участия граждан в принятии наиболее важных решений, но и способствует становлению гражданского общества в России. Так как в соответствии с результатами местного референдума органы местного самоуправления обязаны в определенный законом срок принять правовые акты, необходимые для реализации решения референдума. Местный референдум предоставляет населению выразить свою волю непосредственно, с помощью голосования. Но важно не переоценивать значение этого института непосредственной демократии. Часто вопросы, вынесенные на голосование, не всегда доступны для всесторонней оценки со стороны обычных избирателей, не имеющих специального образования. Граждане могут не осознавать большую часть политических, экономических, социальных и других последствий решения, принимаемого на референдуме. Проведение местного референдума должно обеспечиваться полной гласностью, справедливой публикацией различных мнений, а также большой разъяснительной работой по поводу формулы референдума и последствий принимаемого решения. Анализируя практику проведения местных референдумов в Российской Федерации можно отметить, что инициатива по их проведению со стороны населения наиболее активна в случаях, когда возникает экологическая угроза здоровью или жизни граждан. В то время как в политической или экономической сферах жизни общества активность граждан в инициации местных референдумов не так высока.

Механизм принятия решения на местном референдуме может быть востребован как альтернатива представительному народовластию, в частности, в тех случаях, когда органы местного самоуправления не принимают необходимого решения, или принимают решения, не соответствующие мнению большинства жителей муниципального образования.

Одна форма прямой демократии не должна отрицать либо нивелировать другую форму, а представительная демократия не должна противопоставляться непосредственной. Однако на современном этапе развития политической системы в России есть тенденция роста значения и частоты применения институтов представительной демократии. Представляется, что в осуществлении народом своей власти необходимо найти правовой и политический баланс между двумя формами демократии.

Формальные требования для осуществления некоторых форм прямой демократии являются трудноосуществимыми на практике. В частности, речь идет о местном референдуме и институте отзыва выборного должностного лица, депутата представительного органа муниципального образования в части инициации таких референдумов.

Законодательное оформление некоторых институтов непосредственной демократии не дает ясного понимания их применения, в некоторых случаях имеет место недостаточная регламентация процедуры осуществления непосредственного народовластия населением. В частности в ходе процедуры отзыва выборного лица складываются правоотношения, имеющие качественно иные по сравнению с процедурой референдума, субъектный состав и правовое содержание. Это касается, в частности, агитации по вопросам отзыва, использования средств массовой информации, финансирования кампании по отзыву и т.д. Вопрос об отзыве выборного лица, в отличие от вопроса референдума, имеет персонально-субъектный характер, что требует особых гарантий прав инициаторов отзыва и отзываемого лица в ходе агитации. Такие гарантии не предусмотрены законодательством о местном референдуме. Следует отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ, устанавливая в ч. 1 ст. 24 правило, согласно которому голосование по отзыву проводится на основе законодательства о местном референдуме с учетом особенностей, предусмотренных данным Федеральным законом, вместе с тем фактически не устанавливает таких особенностей. Это создает дополнительные сложности: проводить некоторые этапы процедуры отзыва на основе законодательства о референдуме невозможно, проводить иначе – запрещает Федеральный закон.

Для реализации института отзыва необходимо установить гарантии прав инициаторов отзыва и отзываемого лица.

Положение о том, что отзыв считается состоявшимся, если за него проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа или муниципального образования, фактически превращает институт отзыва в фикцию, поскольку явка на участки для голосования не менее половины зарегистрированных избирателей в масштабах избирательного округа (не говоря о муниципальном образовании в целом) является в современных реалиях, по сути, невыполнимой задачей. Федеральный законодатель, установив возможность отзыва выборного лица местного самоуправления исключительно большинством от общего числа избирателей, сделал отзыв нереализуемым на практике. Так, например, если в голосовании по отзыву примет участие 60 процентов избирателей, включенных в списки, и при этом 80 процентов участников голосования поддержит отзыв выборного лица, то окажется, что за отзыв проголосовало лишь 48 процентов от общего числа избирателей, т.е. решение об отзыве не принято. Отзыв выборных лиц формально остается в арсенале инструментов муниципальной демократии, однако не используется на практике.

Существуют серьезные барьеры на пути реализации норм, регулирующих такие институты демократии как местный референдум, голосование по отзыву выборного должностного лица, депутата органа местного самоуправления. Для того, чтобы реализовать инициативу местного референдума или отзыва депутата гражданам, инициативной группе нужно преодолеть множество административных преград. Инициирование со стороны населения отзыва выборного должностного лица, депутата органа местного самоуправления или местного референдума связано также с существенными финансовыми вложениями: сбор подписей, агитация требуют ресурсной основы. Думается, что институты непосредственной демократии, инициатива со стороны населения должны финансироваться полностью или частично со стороны органов власти.

Некоторые инновационные институты народовластия и формы взаимодействия власти и общества нуждаются в законодательном оформлении и придании им юридической силы с тем, чтобы вывести диалог гражданина и государства на качественно новый уровень.

Среди проблем, связанных с внедрением электронных приемных на некоторых сайтах муниципальных образований, можно выделить следующие: отсутствие возможности обратной связи, нестабильная работа электронных ресурсов. Важным недостатком процесса внедрения института электронных приемных является отсутствие нормативно закрепленного обязательства муниципальных образований размещать на сайтах сервис официальных обращений.

В целом, проблематика, связанная с функционированием институтов непосредственной демократии обширна и требует дальнейших научных исследований.

Следует также отметить, что демократические методы и принципы должны быть органически освоены, стать частью национального уклада жизни, а это происходит в ходе длительной социальной эволюции, в процессе которой находится российское общество и государство, стремящееся стать подлинно демократическим и правовым.

# **Список литературы**

Европейская Хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36.

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.)// Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. 2002 г. 15 июня.

О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 октября 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 4 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-Ф3 (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федераии. 1996. № 49. Ст. 5497.

Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

1. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. №82-ФЗ (в ред. 28 декабря 2013 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации 1995. № 21. Ст. 1930.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 28 августа 1995 г. №35. Ст. 3506. (Утратил силу).

О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4464. (Утратил силу).

О государственной службе российского казачества: Федеральный закон от 05 декабря 2005 г. № 154-ФЗ (в ред. от 03 июня 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 50. Ст. 5245.

О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2265 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 27 декабря 1993 г. №52. Ст. 5071.

О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 г. № 632 (в ред. от 30 апреля 2009 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1429.

О реабилитации казачества: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 г. № 3321-1 (в ред. от 26 июня 2007 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1805.

По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002г. № 7-П // Российская газета от 10 апреля 2002 г.

По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 11 декабря 2000 г. № 50. Ст.4943.

По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. №5. Ст. 708.

По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 26 января 1998 г. № 4. Ст. 532.

По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа Город Чита: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 3.

По делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 4, пп. «а» п, 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 88 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3005.

Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 92-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 25 Ст. 2514

По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 года № 214-О-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2092

По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 3 апреля 2007 года № 171-О-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 21 Ст. 2561

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 8 апреля 2010 года № 454-О-О // Вестник Центризбиркома РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. 2010. № 9.

По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2010 № 931-О-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 17. Ст. 2191

Устав города Москвы. Закон города Москвы от 28 июня 1995 года // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2011. 21 июня. № 34,

Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (вред, от 17 октября 2002 г. 54-3 № 445-П) // Якутские ведомости. 1992. 26 апр. № 7.

Устав Брянской области. Принят Брянской областной Думой 26 января 1996 г. // Брянская неделя. 2003. 23 октября. №45.

Устав Приморского края. Принят Думой Приморского края 12.09.1995 (ред. от 17.08.2011) // «Приморская газета» 2011. 19 августа.

Устав Краснодарского края (в ред. от 19 июля 2012 г.) // Кубанские новости. 1997. 11 сентября. № 169.

О муниципальных выборах в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 26 декабря 2005 г. № 966-КЗ (с изменениями от 12 июля 2011 г.) // Кубанские новости. 2005 г. 29 декабря.

О реабилитации кубанского казачества: Закон Краснодарского края от 09 октября 1995 г. № 15-КЗ // Кубанские новости. 1995. 17 октября. № 189.

О местном самоуправлении в Рязанской области: Закон Рязанской области // Приокская газета. 1996. 24 января. №17.

Устав муниципального образования город Краснодар: Приложение к решению городской Думы Краснодара от 21 апреля 2011 г. № 11 п.6 // Краснодарские известия. 2011 г. 9 июня. № 89.

Авакьян, С. А. Муниципальное право России / С.А. Авакьян. -М.: Юристъ, 2009.

Авакьян, С.А. Состояние и, проблемы и перспективы местного самоуправления. // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы / С.А. Авакьян. М.: Дело, 2006. - С. 15.

Бабичев, И.В. Основания российского муниципализма и его принципы / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. 2011. - № 1.-С. 35 -45.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: 2001

Восьмой и девятый (внеочередные) съезды народных депутатов Российской Федерации: документы, доклады, сообщения (по материалам стенограмм). М.: 1993. С. 129–153, 254–255

Гаджиев, Г.А. К вопросу о пробелах в Конституции. В кон: Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / Г.А. Гаджиев. М.: БЕК, 1998. - С. 22

Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2003. № 4.

Картины былого Тихаго Дона. Краткий очерк истории войска Донского для чтения в семье, школе и войсковых частях. СПб.: 1909.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М.: 2001.

Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. М.: 2002 г.

Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий / Под ред. Топорнина Б.Н. М.: 1999. С.69

Курячая М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации. М.: 2006.

Мартышин О.В. Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики. М.: 1992.

Медведев Д.А. Встреча с активом «Единой России». 28 мая 2010г. Официальный видеоблог Д.А. Медведева. [Электронный ресурс] // URL: http://blog.da-medvedev.ru/post/81/transcript

Медведев Д.А. Встреча с ведущими российскими и зарубежными политологами. Ярославль. 10 сентября 2010 г. URL: http://www.kremlin.ru/transcripts/8882 (Дата обращения к ресурсу: 21.12.2013).

1. Народовластие в России – очерк истории и современного состояния / Под ред. Дмитриева Ю.А. М.: 1997. Гл. З.

Овчинников, И.И. Финансы местного самоуправления / И.И. Овчинников // Гражданин и право. 2003. - № 4. - С. 12-15; № 5. - С.9-11.

1. Озиев Т.Т., Эбзеев Б.С. Конституционное право: Учебник. М.: 2009.

Первый федеральный конгресс по электронной демократии. Официальный итоговый пресс-релиз. 17-18 мая 2012 г. Официальный сайт Российского Агентства развития информационного общества (РАРИО). URL: <http://rario.ru/projects/e-democracy.php>

Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. - № 230.

Прокопий Кесарийский. Война с готами. М.: 1996. Т. 1. С. 35.

Российская юридическая энциклопедия. М.: 1999. С. 863.

Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований (июнь -декабрь 2008 г.) / Под общ. ред. И.Ю. Юргенса. М„ 2009.

Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. С. 185.

Сахаров Н. От Вече – к плебисциту // Народный депутат. 1990. №3.

Тахтарев К.М. От представительства к народовластию. СПб.: 1907.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Официальный сайт. [Электронный ресурс] // URL: http://www.cikrf.ru/ (Дата обращения к ресурсу 17.04.2014 г.)

Шугрина, Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. -№ 7. - С. 26 - 32.

Юридический энциклопедический словарь / Под ред. Сухарева А.Я. — М.: Советская энциклопедия, 1984.

Яблоков А. В. О стратегии и тактике российских зеленых на 2001–2003 гг. // Право – природе: российское экологическое законодательство. 2001. № 37.

# **Приложение**

Приложение 1.



Приложение 2.



Приложение 3.



Таблица 1. Типология электронных приемных глав муниципальных образований Краснодарского края.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Типология | Юридическая сила | Количество  |
| 1.Официальное обращение  | обладает | 29 |
| 2. Вопрос главе (вопрос-ответ) | не обладает | 6 |
| 3. Блог главы | не обладает | 6 |
| 4. Интернет-опрос | не обладает | 3 |
| 5. Форум | не обладает | 2 |
| 6. Письмо мэру | не обладает | 2 |
| 7. Обратная связь | не обладает | 7 |

1. Медведев Д.А. Встреча с ведущими российскими и зарубежными политологами. Ярославль. 10 сентября 2010 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/8882> (Дата обращения к ресурсу: 21.12.2013) [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. С. 411.  [↑](#footnote-ref-3)
4. Восьмой и девятый (внеочередные) съезды народных депутатов Российской Федерации: документы, доклады, сообщения (по материалам стенограмм). М.: 1993. С. 31. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же. С. 31. [↑](#footnote-ref-5)
6. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. С. 28.  [↑](#footnote-ref-6)
7. Восьмой и девятый (внеочередные) съезды народных депутатов Российской Федерации: документы, доклады, сообщения (по материалам стенограмм). М.: 1993. С. 41-42. [↑](#footnote-ref-7)
8. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. М.: 2002 г. C. 8. [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П, Определения от 10 апреля 2002 года № 92-О, от 6 марта 2008 года № 214-О-П и др. [↑](#footnote-ref-9)
10. Прокопий Кесарийский. Война с готами. М.: 1996. Т. 1. С. 35. [↑](#footnote-ref-10)
11. Мартышин О.В. Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики. М.: 1992. C. 175. [↑](#footnote-ref-11)
12. Картины былого Тихаго Дона. Краткий очерк истории войска Донского для чтения в семье, школе и войсковых частях. СПб.: 1909. C. 13. [↑](#footnote-ref-12)
13. Картины былого Тихаго Дона. Краткий очерк истории войска Донского для чтения в семье, школе и войсковых частях. СПб.: 1909. C. 110. [↑](#footnote-ref-13)
14. Там же. С. 14. [↑](#footnote-ref-14)
15. Там же. С. 14. [↑](#footnote-ref-15)
16. Там же. С. 275. [↑](#footnote-ref-16)
17. О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 г. № 632 (в ред. от 30 апреля 2009 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1429. [↑](#footnote-ref-17)
18. О реабилитации казачества: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 г. № 3321-1 (в ред. от 26 июня 2007 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1805. [↑](#footnote-ref-18)
19. О реабилитации кубанского казачества: Закон Краснодарского края от 09 октября 1995 г. № 15-КЗ // Кубанские новости. 1995. 17 октября. № 189. [↑](#footnote-ref-19)
20. Устав Краснодарского края (в ред. от 19 июля 2012 г.) // Кубанские новости. 1997. 11 сентября. № 169. [↑](#footnote-ref-20)
21. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. №82-ФЗ (в ред. 28.12.2013 г.) // Собрание Законодательства Российской Федерации 1995. № 21. Ст. 1930. [↑](#footnote-ref-21)
22. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-22)
23. Европейская Хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. [↑](#footnote-ref-23)
24. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-24)
25. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. 2002 г. 15 июня. [↑](#footnote-ref-25)
26. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-Ф3 (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федераии. 1996. № 49. Ст. 5497. [↑](#footnote-ref-26)
27. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 октября 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 4 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152. [↑](#footnote-ref-27)
28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П. [↑](#footnote-ref-28)
29. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П, от 15 января 1998 года № 3-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П [↑](#footnote-ref-29)
30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П [↑](#footnote-ref-30)
31. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-31)
32. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-32)
33. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-33)
34. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-34)
35. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-35)
36. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-36)
37. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-37)
38. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-38)
39. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-39)
40. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-40)
41. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-41)
42. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-42)
43. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 28 августа 1995 г. №35. Ст. 3506. (Утратил силу). [↑](#footnote-ref-43)
44. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-44)
45. По делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 4, пп. «а» п, 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 88 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3005. [↑](#footnote-ref-45)
46. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. 2002 г. 15 июня. [↑](#footnote-ref-46)
47. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. 2002 г. 15 июня. [↑](#footnote-ref-47)
48. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-48)
49. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-49)
50. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. 2002 г. 15 июня. [↑](#footnote-ref-50)
51. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. 2002 г. 15 июня. [↑](#footnote-ref-51)
52. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. 2002 г. 15 июня. [↑](#footnote-ref-52)
53. Там же. [↑](#footnote-ref-53)
54. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. 2002 г. 15 июня. [↑](#footnote-ref-54)
55. Там же. п. 17, ст. 38. [↑](#footnote-ref-55)
56. Там же. [↑](#footnote-ref-56)
57. Там же. п. 1, ст. 58. [↑](#footnote-ref-57)
58. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. 2002 г. 15 июня. [↑](#footnote-ref-58)
59. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002г. № 7-П // Российская газета от 10 апреля 2002 г. [↑](#footnote-ref-59)
60. Там же. [↑](#footnote-ref-60)
61. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-61)
62. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-62)
63. Там же. [↑](#footnote-ref-63)
64. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-64)
65. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 № 194-О-П [↑](#footnote-ref-65)
66. Европейская Хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. [↑](#footnote-ref-66)
67. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-67)
68. Там же. [↑](#footnote-ref-68)
69. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-69)
70. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2002 № 7-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.04.2007 № 171-О-П. [↑](#footnote-ref-70)
71. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-71)
72. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.04.2010 № 454-О-О [↑](#footnote-ref-72)
73. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-73)
74. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.04.2002 № 92-О [↑](#footnote-ref-74)
75. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-75)
76. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-76)
77. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2010 № 931-О-О [↑](#footnote-ref-77)
78. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-78)
79. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. От 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-79)
80. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П, от 18 мая 2011 года № 9-П [↑](#footnote-ref-80)
81. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Официальный сайт. [Электронный ресурс] // URL: http://www.cikrf.ru/ (Дата обращения к ресурсу 17.04.2014 г.) [↑](#footnote-ref-81)
82. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Официальный сайт. [Электронный ресурс] // URL: http://www.cikrf.ru/ (Дата обращения к ресурсу 17.04.2014 г.) [↑](#footnote-ref-82)