И.И.Овчинников, А.Н.Писарев Муниципальное право России: курс лекций. – М.: Эксмо, 2011. -368 с. **(Лекции, подготовленные к опубликованию И.И.Овчинниковым)**

**Ч а с т ь II**

ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

**Лекция 3**

ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**3.1 Понятие основ местного самоуправления**

Следует отметить, что понятие "основы местного самоуправления" является новым для отечественного государствоведения. Впервые оно было закреплено в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с необходимостью установления основополагающих начал деятельности населения по осуществлению местного самоуправления[[1]](#footnote-1). Основы местного самоуправления подчеркивают особенность и специфику регулирования общественных отношений на уровне местного самоуправления.

Представляется, что, прежде всего, в связи с новизной данного понятия в юридической науке существуют различные точки зрения по поводу понятия и содержания основ местного самоуправления. Так, например, В.В. Пылин определяет основы местного самоуправления как совокупность установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами норм, регулирующих наиболее существенные, коренные общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. При этом он выделяет основы народовластия, гуманистические, социальные, территориальные, организационные, политические, финансово-экономические группы основ местного самоуправления. По его мнению, основы народовластия представляют собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления власти населением муниципальных образований непосредственно, а также через органы местного самоуправления[[2]](#footnote-2).

Профессор В. И. Фадеев основы местного самоуправления рассматривает в качестве определенных предпосылок и условий, лишь при наличии которых возможно реальное и эффективное местное самоуправление. При этом он выделяет правовые, территориальные, организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления. Каждую из основ ученый характеризует как институт муниципального права и совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере местного самоуправления[[3]](#footnote-3).

Справедливо полагать, что, несмотря на многочисленные точки зрения относительно понятия и содержания основ местного самоуправления, всех ученых объединяет то, что основы местного самоуправления призваны: во-первых, гарантировать со стороны государства самостоятельность его осуществления населением муниципального образования; во-вторых, создать условия, возможности для эффективного решения задач местного значения.

По нашему мнению, во многом понятие "основы местного самоуправления" является производным от используемого в главе I Конституции Российской Федерации понятия "основы конституционного строя". Это объясняется следующими факторами: во-первых, тем, что согласно Конституции (ст.12) местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации; во-вторых, - местное самоуправление представляет собой одну из форм осуществления народом Российской Федерации народовластия (ст.3 Конституции); в-третьих, - местное самоуправление – это система местной (муниципальной) власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст.130 Конституции).

Как известно, конституционный строй (англ. constitutional system) – в конституционном праве «форма организации государства, включающая в систему базовых политических, экономических и социальных отношений, закрепленных в конституции, охраняемых конституцией и др. нормативными правовыми актами и выступающих в качестве основ конституционного строя»[[4]](#footnote-4). Исходя из этого, представляется бесспорным существование закрепляемых в Конституции и законодательстве Российской Федерации политических, экономических и социальных основ местного самоуправления[[5]](#footnote-5). Думается, что такие основы можно назвать общими, поскольку для них характерны следующие признаки:

а) они призваны создать на общегосударственном уровне определенные условия, гарантии для развития местного самоуправления;

б) служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;

в) обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;

г) создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.[[6]](#footnote-6)

Важно отметить, что в соответствии с указанными общими основами местного самоуправления в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. закрепляются следующие специальные основы и государственные гарантии местного самоуправления:

- правовые основы местного самоуправления (ст.4 и гл.7);

- территориальные основы местного самоуправления (гл.2 и гл.11);

- финансово-экономические основы местного самоуправления (гл.8);

- организационные и правовые гарантии осуществления местного самоуправления (ст.ст.1, 3, 8 и 9, гл.9, ст.78, гл. 12).

В ст.1 Конституции Российской Федерации 1993 г. закреплено важнейшее положение о том, что Россия есть правовое государство. Для правового государства характерными признаками являются: во-первых, верховенство права и закона во всех сферах общественной и государственной жизни, строгое исполнение требований закона всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами; во-вторых, реальность прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития, взаимная ответственность государства и личности[[7]](#footnote-7).

В соответствии с принципами правового государства самостоятельная деятельность населения по эффективному решению вопросов местного самоуправления возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления занимает важное место среди основ организации муниципальной власти как в целом в России, так и Москве в частности. Это связано с тем, что право в современном обществе выступает важнейшим регулятором различных социальных отношений, в том числе возникающим в области организации местного самоуправления. Территориальные, организационные, финансовые и экономические условия осуществления местного самоуправления находят отражение в праве, конституируются в соответствующих муниципально-правовых институтах и реализуются посредством правовых механизмов.

Следует подчеркнуть, что общие и специальные основы местного самоуправления находят свое отражение, в уже упоминавшихся в первой главе учебника следующих международных, федеральных, региональных и муниципальных правовых источниках, определенных в ст.4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.: общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации; Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти); конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты[[8]](#footnote-8).

При этом, поскольку местное самоуправление является самостоятельной формой народовластия, в Конституции Российской Федерации и федеральных законах закрепляются только наиболее принципиальные, важные, общие для всех субъектов Российской Федерации, муниципальных образований правовые положения (основы) его организации. В соответствии с ними принимаются законы или уставы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, содержащие правовые нормы, детализирующие и конкретизирующие положения Основного Закона Российского государства и федеральных законов.

Правовые нормы, через которые основы местного самоуправления получают непосредственное закрепление, имеют следующие черты:

а) основополагающий, фундаментальный, обобщающий характер;

б) нормативность и верховенство по отношению к законом, обладающим меньшей юридической силой и муниципальным правовым актам;

в) определенность и категоричность;

г) постоянство действия;

д) общепризнанность;

е) сжатость, концентрированность положений;

ж) устойчивость.

Таким образом, по нашему мнению, основы местного самоуправления можно определить как совокупность правовых норм, содержащихся в международных, федеральных, региональных и муниципальных правовых актах и закрепляющих в соответствии с политическими, экономическими и социальными основами конституционного строя Российской Федерации наиболее принципиальные, важные и общие для всех субъектов Российской Федерации, муниципальных образований территориальные, правовые, финансово-экономические основы деятельности населения по решению задач местного значения.

**3.2 Местное самоуправление в системе основ конституционного**

**строя Российской Федерации**

Европейская хартия местного самоуправления закрепляет положение о том, что местное самоуправление является одной из главных основ любого демократического строя. Местное самоуправление позволяет наиболее непосредственным образом осуществить именно на местном уровне право граждан участвовать в управлении государственными делами. Защита и укрепление местного самоуправления представляют собой значительный вклад в построение государства, основанного на принципах демократии и децентрализации власти. Ст. 2 Хартии устанавливает, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление, раскрывая и закрепляя его сущностные проявления, основные задачи и функции в ст. 3, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 46, 68, 74, 97, 130-133. Глава 1 Конституции «Основы конституционного строя» относит местное самоуправление к числу одной из основ конституционного строя Российской Федерации, выражающего гуманную сущность устоев российского государства, принадлежность России к сообществу демократических правовых государств. Отнесение Конституцией местного самоуправления к важнейшим принципам организации и осуществления власти в государстве и обществе, наряду с принципами демократизма, выражающегося в народном суверенитете, признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, разделения властей, политического и идеологического многообразия, светского и социально ориентированного государства с рыночным хозяйством и другими, позволяет в полной мере характеризовать Российскую Федерацию как конституционное государство с развивающейся системой децентрализованного управления и саморегулируемого гражданского общества.  
 Конституционный статус местного самоуправления отражен и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 1 Закона отмечается, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации самостоятельно функционирует и развивается на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, конституционных установлений, положений федерального законодательства, законов субъектов Российской Федерации, принимаемых в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством, уставами муниципальных образований и другими муниципальными правовыми актами.

Принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12 Конституции РФ) гарантируется Конституцией и дополняется принципом организационной обособленности местного самоуправления, выражающегося в том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Принцип 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, что местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

В соответствии с Конституцией подробный перечень вопросов местного значения, под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования и решение которых самостоятельно осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления, а также полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Перечень вопросов местного значения для этих территорий определяется законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Местное самоуправление осуществляется населением в городских и сельских поселениях и на других территориях путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы с учетом исторических и иных местных традиций. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления население не может, поскольку в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года 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» это право возникает на основании Конституции Российской Федерации и закона, «а не на основании волеизъявления населения муниципального образования»[[9]](#footnote-9).

Современное российское законодательство разрешает участвовать в осуществлении местного самоуправления не только гражданам Российской Федерации. Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают правами по осуществлению местного самоуправления в объеме, предусмотренном международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Права граждан на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Сущность местного самоуправления обусловливает его трехаспектное конституционное значение. Во-первых, оно является одной из основ конституционного строя, важнейшим институтом гражданского общества в Российской Федерации; во-вторых, это форма народовластия, неотъемлемая органическая часть политической системы; в-третьих, местное самоуправление можно признать институтом правового положения личности. Этим обусловлены богатство нормативно-правового содержания и сложный, многоструктурный характер институтов местного самоуправления в их конституционном и текущем законодательном оформлении[[10]](#footnote-10).

**3.3 Местное самоуправление как самостоятельный элемент**

**системы народовластия**

Местное самоуправление играет важную роль в механизме народовластия. В Российской Федерации единственным источником власти является ее многонациональный народ. В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть *непосредственно*, а также *через органы**государственной власти и органы местного самоуправления.*При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12Конституции). Различая понятия власти народа, государственной власти и власти местного самоуправления, Конституция относит государственную власть и власть местного самоуправления к формам реализации власти народа.

Концептуальные положения главы 1 Конституции Российской Федерации о народовластии и роли в нем местного самоуправления нашли свое отражение в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 1 Закона местное самоуправление определяется как «*форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций*».

В российском государствоведении понятия «власть народа», «государственная власть» нередко ассоциируются с понятием публичной власти[[11]](#footnote-11). Публичность (от латинского слова pyblicus – общественный, гласный, открытый) несет в себе емкое содержание. Если раньше к публичному праву относили преимущественно вопросы государственной власти, отношения граждан и государственной администрации, то сейчас публичное право охватывает и другие сферы, в том числе местное самоуправление. Местное самоуправление нередко характеризуется как «муниципальная публичная власть»[[12]](#footnote-12). О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев подчеркивают, что местное самоуправление – не просто форма самоорганизации населения для решения вопросов местного значения. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная – формы публичной власти, власти народа[[13]](#footnote-13).

Для понимания публично-властной природы местного самоуправления важной представляется также позиция Конституционного Суда РФ. Она была сформулирована в ряде постановлений и, в частности, в постановлении «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской республики «О системе органов государственной власти Удмуртской республики» от 24 января 1997 г., где говорилось, что организация *публичной* власти на местах может осуществляться как органами государственной власти местного уровня, так и муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти субъекта Федерации[[14]](#footnote-14). В постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. №3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92-94 Конституции Республики Коми и Закона Республики Коми от 31 октября 1994г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» отмечалось, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной[[15]](#footnote-15). В определении от 4 февраля 1999г. «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия» и Закона Республики Хакасия «О Правительстве Республики Хакасия» Конституционный Суд использовал понятие «публичная власть», подчеркивающее общность органов государственной и муниципальной власти[[16]](#footnote-16).

Конкретизируя понятие публичного характера муниципальной власти, можно выделить следующие его признаки. Во-первых, местное самоуправление выступает в роли самостоятельного института власти, закрепленного в Конституции РФ и законодательстве. Во-вторых, оно имеет свой механизм осуществления функций (население, органы и должностные лица местного самоуправления). В-третьих, властные полномочия реализуются непрерывно. В-четвертых, власть действует на территории муниципального образования и в равной мере распространяется на всехлиц, находящихся на этой территории. В-пятых, муниципальная власть основывается на законе, муниципальной собственности и местном бюджете, которые придают ей самостоятельность и компетенционную обособленность. В-шестых, эта власть выполняет в соответствии с Конституцией РФ такую важную функцию как установление местных налогов и сборов на территории муниципального образования. В-седьмых, муниципальная власть осуществляется в рамках закона.[[17]](#footnote-17)

Следует отметить, что еще в дореволюционный период многие ученые подчеркивали сходство основ осуществления государственной власти и местного самоуправления. Так, А.В. Васильчиков подчеркивал, что «отыскать черту, отделяющую государственные интересы, нужды и повинность от земских, было бы напрасным трудом; они постоянно смешиваются, сходятся и расходятся, соглашаются и противопоставляются. Те же предметы ведения, которые в одних государствах заведываются с полным успехом обывателями, собраниями, выборными людьми, в других поручаются администрации, центральной власти, коронным чиновникам…»[[18]](#footnote-18).

А.Д. Градовский считал, что «местное самоуправление является … не только способом лучшего удовлетворения местных интересов, но и орудием практического применения начала народовластия в кругу дел, непосредственно касающихся народа и его ежедневной жизни»[[19]](#footnote-19). Он полагал, что самоуправление – есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства.

В современной юридической литературе развернулась оживленная научная дискуссия по вопросам соотношения государственной власти и власти местного самоуправления, их природы и сущности, механизмов взаимодействия. Обобщенно можно выделить несколько позиций ученых о природе местного самоуправления и соотношении муниципальной (местной) власти с государственной властью.

1. *Обосновывается концепция негосударственной природы местного самоуправления*. По мнению сторонников этой позиции, местное самоуправление не составляет и по своей природе не может составлять компонент государственной организации, а является институтом гражданского общества. Государственность заканчивается там, где начинается местное самоуправление[[20]](#footnote-20). Негосударственный характер власти органов местного самоуправления объясняется тем, что в их системе отсутствуют строгая иерархия и соподчиненность; они действуют не от имени государства; вопросы местного значения решают с учетом особенностей развития своей территории; их материально-финансовую базу составляет муниципальная собственность и местный бюджет; они обладают более тесной связью с населением, чем государственные органы; у органов местного самоуправления практически отсутствуют политические функции.

2. *Власть местного самоуправления признается аналогичной государственной власти или государственной властью особого рода*. Г.В. Барабашев характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как миф, который создан на основе устаревших западных теорий местного самоуправления. По его мнению, местное самоуправление нельзя относить исключительно к институтам гражданского общества - это государственная власть особого рода[[21]](#footnote-21). К.Ф. Шеремет считал, что «статья 12 Конституции не делает органы местного самоуправления элементами государственности второго сорта и не выводит их за рамки государственности. Это такой же по качеству элемент государственности. С точки зрения юридической оценки – это органы власти, как и вся вышестоящая структура. Не надо представлять, что здесь совершенно иная природа. Это публично-правовые учреждения»[[22]](#footnote-22). Если публичную власть от имени всего народа может представлять только государство, а местное самоуправление также является элементом государственного устройства, то, следовательно, в публичном выражении своей воли органы местного самоуправления ничем не отличаются от органов государственной власти[[23]](#footnote-23), поэтому органы местного самоуправления можно характеризовать как органы государственной власти и местного самоуправления[[24]](#footnote-24).

3. *Местное самоуправление – это публичная власть, существующая наряду с государственной властью*[[25]](#footnote-25). Сторонники этой точки зрения считают, что реализация власти народа через органы местного самоуправления представляет собой самостоятельное направление, отдельное от реализации власти народа через органы государственной власти. Оба эти направления объединяет единый источник – власть народа.

4. *Местное самоуправление олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нем есть сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе принимаемых решений)* [[26]](#footnote-26). Местное самоуправление многогранно: оно относится к ряду *управленческих явлений,* призванных целенаправлять, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность на территории муниципального образования; выступает *средством* реализации инициативы и практического осуществления самодеятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства; это - *форма* реализации прав и свобод человека и гражданина.

Анализ конституционных положений, норм действующего законодательства, позиций, изложенных в ходе научных дискуссий о природе власти местного самоуправления, позволяет сделать вывод о том, что положение ст. 12 Конституции о не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти не означает, что они совершенно независимы от органов государственной власти. Местное самоуправление развивается на основе и в соответствии с Конституцией и законами государства, при государственной поддержке и государственных гарантиях. Местные дела решаются хоть и самостоятельно, но на основе единой государственной политики[[27]](#footnote-27). Объем и пределы власти местного самоуправления устанавливаются федеральными органами государственной власти и закрепляются законом в виде полномочий по решению вопросов местного значения. Перечень вопросов местного значения непостоянен, о чем свидетельствуют положения Федеральных законов от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и во многом определяется в результате изменения, уточнения органами государственной власти концепции местного самоуправления, отражающей цели, задачи, полномочия и формы организации местного самоуправления в конкретный исторический период жизни государства. Ограничить полномочия местного самоуправления может только федеральный закон.

Возможность наделения органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями (ст. 132 Конституции), право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), а также право органов государственной власти в соответствии с законом осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления (ст. 75 этого Закона) являются свидетельством того, что реализуя власть народа органы государственной власти и органы местного самоуправления не только не обособляются, но и тесно взаимодействуют друг с другом.

Власть местного самоуправления самостоятельна, как форма публичной власти, но не самодостаточна и пока нуждается в существенной поддержке со стороны государственной власти. Органы государственной власти обеспечивают защиту прав местного самоуправления. Государственные органы, должностные лица, предприятия, учреждения и организации, граждане и их общественные объединения обязаны соблюдать права местного самоуправления.

Важнейшей чертой местного самоуправления, отражающей его специфику как формы осуществления власти народа, является институт ответственности. Население, органы местного самоуправления решают вопросы местного значения *под свою ответственность*. Закон предусматривает также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления *перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами*. Формы контроля, а также порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления на основе закона определяются уставами муниципальных образований.

*Таким образом, власть местного самоуправления (муниципальная власть) – это основанная на Конституции, действующем законодательстве, уставах муниципальных образований самостоятельная форма реализации власти народа на территориях муниципальных образований, выражающаяся в волевом воздействии, осуществляемом населением, органами и должностными лицами местного самоуправления на субъектов муниципальных правоотношений и направленном, в рамках единой общегосударственной политики и в интересах населения, на решение вопросов местного значения, а в предусмотренных законом случаях – отдельных государственных полномочий, посредством принятия обязательных для исполнения муниципальных правовых актов, с возможностью применения, для их реализации, мер принуждения.*

**3.4 Теории и системы местного самоуправления**

Природа местного самоуправления, его происхождение, сущность и соотношение с государственным управлением находятся в прямой зависимости от методологического характера их рассмотрения в социально-правовых теориях. Основы таких теорий и правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США и Японии были заложены в ходе муниципальных реформ проводившихся в ХIХ веке, хотя традиции общинного, городского самоуправления, как уже было отмечено в предыдущем параграфе, уходят своими корнями в глубину веков, к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

Одним из первых, кто привлек внимание к этой проблеме, был А. де Токвиль - французский государственный деятель, историк и литератор, который сформулировал концепцию «самоуправляемого общества». В своей работе «Демократия в Америке» (1835 г.) он писал: «Общинные институты… открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свободы она так и не приобретет». Одной из центральных в концепции А. де Токвиля заложена идея о том, что «первоначальным источником власти является отнюдь не государство и даже не народ, а добровольно объединяющиеся индивиды, сами управляющие своими собственными делами»[[28]](#footnote-28). Именно в таких условиях у людей формируются истинное гражданское самосознание, чувство ответственности, способности соизмерять свои интересы с интересами ближних и согласовывать их.

Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла германская юридическая школа. Первоначально немецкие учёные, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули *теорию свободной общины (теорию естественных прав общины)*, основы которой они заимствовали из французского и бельгийского права.  Согласно этой теории право общины (как начального звена эволюции государства) заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Таким образом, эта теория опиралась на идеи естественного права. Из этого положения выводились следующие основные признаки самоуправления:

- избираемость органов местного самоуправления членами общины;

- положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, препорученные ей государством;

- органы местного самоуправления – это органы общин, а не государства, поэтому государство не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины, а должно лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции.

Идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для теории свободной общины, была, однако, достаточно уязвима, ибо трудно обосновать не отчуждаемость прав, например крупных территориальных самоуправляющихся единиц (районов, городов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер.

На смену теории свободной общины приходит *хозяйственная теория самоуправления*, которая также базировалась на противопоставлении местных сообществ государству, общественных интересов – политическим. Ее сторонники рассматривали государство и самоуправление как два непересекающихся круга, имеющих принципиально различное содержание – местные интересы, с одной стороны, и общенациональные с другой. Однако в качестве основополагающей черты местного самоуправления выдвигался не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственная, преимущественно хозяйственная природа деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление, согласно этой теории, — это заведование делами местного хозяйства.

Значительным влиянием в науке по сравнению с теориями свободной общины и хозяйственной пользовалась *общественная теория местного самоуправления,* сторонники которой противопоставляли самоуправление государственному управлению. Ее истоки коренились еще в либеральных представлениях о существовании естественных и неотчуждаемых прав территориальных сообществ, нашедших свое отражение в работах Д. Локка, а впоследствии А. де Токвиля и Д. С. Милля. Представители этой теории сущность самоуправления видели в том, что в его компетенцию входит осуществление местными сообществами тех задач, которые они сами себе ставят, при этом органы и должностные лица должны быть непременно выделены из системы государственной администрации.

Таким образом, общественная теория содержала, с одной стороны, весьма убедительный вывод о том, что органы местного самоуправления должны быть выделены из системы государственной администрации, с другой стороны — весьма уязвимое положение об их полной обособленности от органов государственной власти.

Вместе с тем эта теория, как отмечали критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями (промышленными компаниями, благотворительными обществами и т.п.). Но принадлежность человека к какому-либо частноправовому объединению зависит от него, как и выход из данного объединения. В то время как принадлежность к самоуправляющимся единицам и подчинение органам самоуправления устанавливается законом и связано с местом проживания человека.

Практика так же показала, что органы местного самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов, дорожное благоустройство, заведование образованием, культурой, здравоохранением и др.). Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства.

На основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, во II пол. XIX в. получает своё развитие *государственная теория самоуправления,* основные положения которой были разработаны немецкими учёными Л. Штейном и Р. Гнейстом.

Они полагали необходимым включить органы местного самоуправления в систему организации государственного управления на местах в качестве части общей государственной системы. Следовательно, в их представлении, местное самоуправление — это лишь одна из форм организации местного государственного управления, которое обладает определенной автономией в решении местных вопросов, но остается частью единого государственного организма, а значит и элементом целостной системы управления обществом.

Однако в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результативности местного самоуправления. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обусловлена тем, чтобы обеспечить более эффективное решение данных вопросов на местном уровне.

В государственной теории самоуправления выделяется два направления: *политическое* (Гнейст) и *юридическое* (Штейн). Р. Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей, т.к. зависимость чиновника от денег вынуждала бы его служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения.

Согласно подходу Л. Штейна правительственные учреждения являются органами государства и предназначены, прежде всего, для исполнения его воли. Совсем иные задачи и функции возлагаются на органы местного самоуправления, которые хотя и входят в систему государства и подчинены ему, являются особыми юридическими лицами, обладающими определенными правами и обязанностями, наделены собственностью, имеют право самостоятельно вступать в имущественные отношения, так как в отличие от правительственных учреждений, они существуют не только для исполнения функций государственного управления, но и выражают особые интересы территориальных сообществ.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников и в дореволюционной России, осуществившей во II половине XIX в. земскую и городскую реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили своё естественное подкрепление и развитие в славянофильских представлениях XIX века о самобытности русской общины и наличии у нее неотъемлемых прав заниматься местными хозяйственными и общественными делами независимо от государства. Их наиболее видными представителями были В.Н. Лешков и А.И. Васильчиков. Наиболее полное выражение основные принципы общественной теории получили в работе А.И. Васильчикова «О самоуправлении». Самоуправление определялось им как порядок управления, при котором «местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями — местными обывателями». Этому порядку противопоставлялся бюрократический, при «котором те же дела и должности поручаются сторонним людям не вследствие принадлежности их к местности, коей они управляют, а по произвольному выбору и определению начальства, правительства». Местное самоуправление, по его мнению, должно рассматриваться не как инструмент для проведения «различных политических влияний, а как особый порядок, вовсе чуждый политике, имеющей свою цель и свою отдельную область действий»[[29]](#footnote-29). При таком подходе местное самоуправление оказывалось не просто особой формой публичной власти и закрепления самостоятельности местных органов, а способом самоорганизации жителей соответствующей территории.

Следует отметить, что в России в 60-е годы XIX века под давлением либерально настроенной части населения "общественная" и "хозяйственная" теории оказала заметное влияние на подготовку земской реформы.

Государственная теория самоуправления получила своё развитие в работах таких видных дореволюционных юристов, как А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов, А. И. Елистратов, Н.И. Лазаревский и другие. В частности, Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением». По его мнению, государственная власть является совокупностью полномочий монарха, коронной администрации, парламента и органов самоуправления.[[30]](#footnote-30)

В.П. Безобразов характеризовал бюрократические и самоуправленческие учреждения «как двоякие органы одного и того же государственного организма», «различные формы одной и той же власти». Истинные органы самоуправления, возникнув, по его мнению, на «общественной почве, под влиянием общественных интересов, тем не менее, не перестают быть государственными и для этого должны входить в общую систему власти и управления в государстве», а их должностные лица являться одновременно государственными служащими. Главный недостаток Положения 1864 года он видел в том, что земские учреждения не были включены в общую систему государственного управления, а поставлены "подле нее..." и поэтому не могли развиваться "здоровым образом". Слабость земских учреждений он объяснял отсутствием у них "правительственных прав". По мнению В.П. Безобразова, им было дано "много воли и никакой власти"[[31]](#footnote-31).

А.Д. Градовский подчеркивал политический смысл понятия "самоуправление". По его мнению, государственная администрация со всеми ее органами (в том числе и органами местного самоуправления) является не только средством удовлетворения потребностей населения, но и средством "поддержания государственного порядка". Эта цель не "закрепляется в законах и не провозглашается открыто", а "лежит в самом существе дела". Поэтому, какие бы практические выгоды ни предоставляло местное самоуправление, оно останется невостребованным, если того требуют политические интересы государства. Он был убежден в том, что государство, передавая некоторые из своих функций органам местного самоуправления, обязано предоставить им возможность осуществлять "акт власти" (то есть действовать на правах государственной власти). Как одна из форм управления местное самоуправление должно являться "местной властью, в руках которой сосредоточено право принятия в случае необходимости принудительных мер". Органы местного самоуправления, по его мнению, должны реализовывать "цели троякого рода: давать возможность населению заведовать делами местного значения, выделенными из круга общегосударственных задач; выполнять операции финансового характера, которые не могут взять на себя центральные и местные правительственные учреждения; восполнять деятельность государства в социальной сфере"[[32]](#footnote-32).

Б.Н. Чичерин органы местного самоуправления называл как юридические лица, которые "государство учреждает для удовлетворения насущных потребностей". Он признавал за ними значение общественных союзов, которые управляются "издаваемыми государством законами и состоят под контролем государственной власти, но существуют для удовлетворения особых интересов известных лиц или местностей". Б.Н. Чичериным проводилась мысль о том, что "государство получает выгоду", приобретая "помощника" в лице местного самоуправления, которое "избавляет его от лишнего бремени, исполняя то, что без этой помощи легло бы на собственные его органы". В случае недостаточной эффективности деятельности этих учреждений "государство может, не забирая дела в свои руки, приходить на помощь... или же восполнять пробелы собственными учреждениями не в виде замены, а в виде завершения и усовершенствования общественной инициативы"[[33]](#footnote-33).

По мнению И.А. Ильина, идеальной для такого огромного государства как Россия является модель, сочетающая в себе систему лично ответственных и легко сменяемых наместников, назначаемых "сверху", и систему полновластных органов самоуправления "снизу"[[34]](#footnote-34).

Синтезируя основные постулаты рассмотренных теорий, можно сделать заключение о двойственной природе местного самоуправления: с одной стороны, – это институт гражданского общества, имеющий социальную природу и происхождение и служащий для решения населением местных дел самостоятельно и под свою ответственность, с другой, – институт правового государства, отвечающий всем признакам и характеристикам проявления власти на территории местного сообщества. Причем от того, какое начало усматривалось в местном самоуправлении – общественное или государственное – зависело не только теоретическое обоснование этого социального явления организации общества, но и реальное воплощение системы политической организации территориальной деятельности. Как показывает ситуация в современной России, дискуссия между сторонниками общественной и государственной теорий местного самоуправления продолжается и по сей день.

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в чисто местных делах и осуществление определённых государственных функций на местном уровне) находит своё отражение в *теории дуализма муниципального управления,* согласно которой муниципальные органы сохраняют автономию и обладают самостоятельностью в чисто местных делах. Однако, осуществляя государственно-властные полномочия, они выходят за рамки местных интересов и, в данном случае, должны действовать как инструмент правительственной администрации. Тем самым обосновывается вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересы.[[35]](#footnote-35)

Следует отметить, что в зарубежных странах при характеристики публичной власти на местах используются два понятия: местное управление и местное самоуправление.

*Местным управлением* принято считать управленческую деятельность в местной территориальной единице, осуществляемую центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления.

Осуществляется местное управление через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Так, во Франции таким органом местного управления считается префект республики, который назначается правительственным декретом и представляет Правительство и его членов в отношениях с населением. Он наделяется государственными полномочиями в сферах финансов, безопасности, социальной помощи, экономического развития, пространственного планирования и т.д. Таково же функциональное предназначение и префекта в департаменте, который представляет интересы государства в другой территориальной единице - департаменте. Супрефект представляет интересы государства на территории округа - промежуточной территориальной единице между департаментом и коммуной.

*Местное самоуправление* - это деятельность самого населения местной территориальной единицы - территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению местными делами.

Т.е. в отличии от органов местного управления органы местного самоуправления не являются государственными органами и государство не может возложить на них какие-либо обязанности.

В зависимости от той или иной правовой системы, концепции организации власти в государстве, а также традиций и национальных особенностей различают **три муниципальные системы (модели)** местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную и смешанную.

**Англосаксонская система** характеризуется наличием местного самоуправления на всех уровнях ниже государства, субъекта федерации или государственно-автономного региона. При этом отсутствуют административно-территориальные единицы общего характера. Законодательная власть осуществляется муниципальной палатой, а исполнительная - префектами, супрефектами, муниципальными префектами. Органы местного самоуправления: издают нормативно-правовые акты, устанавливают и взимают местные налоги, организуют местные услуги, включая транспорт, торговлю и т.д., организуют строительство, охраняют памятники культуры, истории и т.д.

Такая модель организации местного самоуправления распространена преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др. и построена на общественной теории, объединившей теорию свободной общины, хозяйственную теорию, а также частично юридическую теорию местного самоуправления. Ее черты:

- высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;

- отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основной принцип этой системы местного самоуправления: “действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий” (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т.е. из «центра», в США – штатами, т.е. на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например, за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния – государственные дотации.

**Европейская система** сочетает в себе местное самоуправление и местное управление. При этом местное управление наделяется полномочиями по осуществлению административной опеки или административного надзора, который заключается в проверке законности актов органов местного самоуправления. Оспорить их законность можно только в судебном порядке. В свою очередь органы местного самоуправления могут также защищать свои права в судебном порядке. Европейская система организации местного самоуправления имеет свои разновидности:

а) соединение местного самоуправления и местного управления на всех уровнях (Италия):

- ниже области - в провинциях и коммунах создаются только органы местного самоуправления в лице Советов. Выполнение задач государственного управления возлагается на префекта, назначаемого Советом Министров.

- в коммуне функции государственного управления осуществляет синдик - назначаемый государственный служащий;

б) сочетание самоуправления на низовом уровне территориального деления с государственным управлением на высшем (Польша):

- в такой единице как община (гмина) действует только местное самоуправление в лице избираемых населением Советов, которые из своего состава избирают правление общины и исполнительный органы - Бургомистра, Президента, Войту и т.д.

- на вышестоящем уровне - в воеводствах действует только местное управление в лице Воевод, их заместителей, которые назначаются и отзываются Председателем Совета Министров.

На зависимых территориях, не имеющих государственного статуса (нидерландские, британские владения, французские колонии), местное самоуправление характеризуется жестской административной опекой метрополии над органами местного самоуправления:

- управление осуществляют губернаторы, верховные комиссары, назначаемые главой государства - метрополии;

- избираемый местным населением представительный орган принимает акты, которые вступают в действие только после подписи губернатора, который также может наложить на них вето или распустить этот орган.

Такая модель (система) организации местного самоуправления распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки и построена на основе государственной теории самоуправления. Ее черты:

- сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;

- ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действует ***смешанная модель***, которая имеет сходство как с англосаксонской, так и с континентальной, обладая при этом специфическими чертами. Например, в Германии бургомистры и ландраты имеют двойной статус – органа местного самоуправления и низового звена исполнительной государственной власти. Губернатор японской префектуры, избираемый местным населением и считающийся главой местной администрации, выполняет целый ряд общегосударственных функций.[[36]](#footnote-36)

Следует отметить, что исходя из порядка формирования и распределения полномочий можно выделить две основные *модели формирования* органов местного самоуправления: парламентарную и президентскую.

Парламентарная модель характеризуется тем, что избрание главы местной администрации осуществляется местным представительным органом из своего состава.

Президентская модель характеризуется тем, что избрание главы местной администрации, а также других должностных лиц местного самоуправления (казначея, прокурора, мирового судьи, шерифа) осуществляется населением или представительным органом местного самоуправления. Такая модель действует в США, где мэры городов избираются депутатами Городского Совета и осуществляют представительские функции, а главы администраций городов являются управляющими, нанятыми Советом и осуществляющими исполнительные функции.

Лекция 7

ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**7.1 Понятие и система общих и специальных гарантий самостоятельности местного самоуправления**

*Под гарантиями понимаются созданные государственном и обществом необходимые условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав муниципальных образований, а также предпосылки для поступательного развития местного самоуправления.* Становление системы местного самоуправления и эффективность реализации его целей и задач напрямую зависят от того, какие созданы условия для осуществления местного самоуправления, насколько полно обеспечены необходимыми ресурсами все формы самооргани­зации населения на территории муниципального образования, действенны ли механизмы защиты прав местного самоуправления, т.е. в достаточной ли степени гарантирован конституционно-правовой статус местного самоуправления.

Закрепляемая нормами муниципального права система гарантий местного самоуправления, охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих реализацию и защиту прав местного самоуправления. Она включает, прежде всего, *общие гарантии*, к которым относятся экономические, политические, духовные *и специальные (собственно юридические) гарантии*.

Реализация прав населения на осуществление местного самоуправления, разнообразная деятельность органов местного самоуправления происходят не изолированно, а в определенных социально-экономических, политических условиях, при определенном правовом режиме регулирования местного самоуправления, которые могут оказывать как ускоряющее, так и сдерживающее влияние на процесс развития местного самоуправления. Поэтому в качестве *общих гарантий* прав местного самоуправления можно рассматривать те экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления, создают реальные возможности для наиболее полной реализации населением, представительными, исполнительно-распорядительными и иными органами и должностными лицами муниципальных образований полномочий местного самоуправления.

*Экономическими гарантиями* прав местного самоуправления являются сложившиеся в нашей стране единство экономического пространства, поддержка конкуренции, свобода труда, предпринимательской и иной экономической деятельности, многообразие и равноправие форм собственности, включая и муниципальную собственность, их равная правовая защита, обеспечивающие формирование устойчивой материально-финансовой базы местного самоуправления.

*Политическими гарантиями* прав местного самоуправления являются закрепленные Конституцией Российской Федерации народовластие, реализуемое в формах прямой и представительной демократии, суверенитет российского государства, предопределяющий самостоятельность и адекватность государственной политики в области местного самоуправления современным требованиям, единство основанной на принципе разделения властей системы государственной власти, а также полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

*Духовными и идеологическими гарантиями* прав местного самоуправления являются сложившиеся в российском обществе системы идеологических общественных отношений, духовных и культурных ценностей, составной частью которых можно считать идеологию и ценностные качества самого местного самоуправления, как весьма удачной формы территориального единения граждан на основе их общих интересов, исторических, культурных, национальных, а также местных традиций и обычаев, организации жизнедеятельности населения на началах самоорганизации, самодеятельности и самоответственности.

Способствуют более полной реализации прав местного самоуправления совершенствуемая правовая система, растущий уровень правосознания в обществе, нравственная ориентация человека на созидательную деятельность, признание государством прав и свобод человека и гражданина, включая право граждан на осуществление местного самоуправления, непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Необходимость в *специальных гарантиях* реализации прав муниципальных образований обусловлена тем, что регламентирующие эти права конституционные нормы обладают высокой степенью обобщенности, и поэтому большинство основных прав не может быть реализовано без соответствующей конкретизации в текущем законодательстве.

Местное самоуправление переживает сегодня сложный процесс правового, территориального, организационного, финансово-экономического реформирования, перехода к новому качественному состоянию, в большей степени отвечающему принципам демократического правового государства, политической, экономической и духовной организации жизни общества, что требует выработки и правового закрепления таких специальных гарантий, которые наиболее полно отвечали бы современным задачам и реальным процессам, происходящим в местном самоуправлении.

Общие и специальные гарантии прав местного самоуправления тесно взаимосвязаны. Общие гарантии являются определяющими по отношению к специальным, обусловливают их содержание. В то же время специальные гарантии представляют собой правовую форму выражения общих гарантий.

Целевое назначение гарантий состоит в том, чтобы обеспечить правовыми средствами:

организационную и материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения;

создание благоприятных возможностей для наиболее полной реализации конституционно-правовых полномочий местного самоуправления;

защиту прав местного самоуправления.

**7.2 Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления**

В числе гарантий организационной самостоятельности местного самоуправления можно выделить:

1) *конституционные гарантии* *организационной обособленности органов местного самоуправления.*

Конституция Российской Федерации (ст. 3), закрепляя механизм осуществления принадлежащей народу власти: самим народом непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, подчеркивает тем самым особое значение органов местного самоуправления как отдельного, самостоятельного уровня в системе народовластия, как одну их основ конституционного строя Российской Федерации..

Развивая это положение в ст. 12, Конституция устанавливает, что в Российской Федерации не только признается и гарантируется местное самоуправление, но и закрепляет самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, не вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Таким образом, власть местного самоуправления организационно обособлена от государственной власти и может действовать самостоятельно в пределах своих полномочий. Государство гарантирует наличие в каждом муниципальном образовании самостоятельно формируемых органов местного самоуправления.

В советский период местные органы власти выступали как звенья единой системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, руководства вышестоящих органов нижестоящими органами. И хотя данная система взаимоотношений органов власти формально допускала самостоятельность местных органов в решении вопросов местной жизни, в действительности она исключала эту самостоятельность в силу жесткой централизации и концентрации государственной власти, бюрократизации ее аппарата;

2) *гарантии самостоятельного определения населением структуры муниципальных органов*.

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Никто не вправе навязать муниципальным образованиям формирование тех или иных органов, наличие тех или иных выборных должностных лиц, кроме случаев прямо указанных в законе. Население самостоятельно в выборе конкретных организационных структур, обеспечивающих решение задач местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 34 раскрывает содержание понятия «структура органов местного самоуправления», подчеркивая при этом, что конкретный перечень органов и выборных должностных лиц местного самоуправления должен быть предусмотрен в уставе муниципального образования. Все они наделяются собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (так, представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан);

3) *гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления.*

Организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления обеспечиваются тем, что избрание либо назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в соответствии с положениями Конституции РФ устанавливает (ст. 34), что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Следует признать, что формально гарантии организационной самостоятельности более жестко были обеспечены Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 17 Закона устанавливалось, что образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются. Однако эти положения не выдержали проверку временем и практикой местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ допускает в определенных случаях возможность временного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75). Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления также допускается, но только в случаях и порядке, установленных частями 5 и 11 статьи 37 данного Закона;

4) *гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые через механизм наделения органов местного самоуправления собственной компетенцией по решению возлагаемых на них задач.*

Для самостоятельного решения вопросов местного значения, а в установленных законом случаях и иных задач органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией. Федеральные законы, законы субъектов Федерации, регламентирующие вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям муниципальных образований, затрагивающие иные вопросы местного самоуправления не могут противоречить Конституции Российской Федерации, Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

Установленные законом полномочия органов местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов, органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно. Не допускается подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования.

5) гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые финансово-экономической самостоятельностью местного самоуправления.

Организационная самостоятельность местного самоуправления реальна лишь при наличии у муниципальных образований материально-финансовых ресурсов, соразмерных тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления.

Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя обязанность по созданию необходимых экономических, финансовых и правовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления. Реальность и эффективность местного самоуправления определяется прежде всего материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении местного самоуправления.

Европейская Хартия о местном самоуправлении (1985 г.) устанавливает:

- органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной политики на достаточные собственные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своей компетенции;

- по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна иметь источником поступления местные налоги и повинности, размер которых эти органы имеют право устанавливать в рамках закона;

- финансовые системы, на основе которых приобретаются ресурсы, находящиеся в распоряжении органов местного самоуправления, должны быть по своему характеру достаточно разнообразными и эволюционными для того, чтобы позволить этим системам, насколько это возможно на практике, следовать за реальной эволюцией стоимости выполнения функций названных органов;

- защита наиболее слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует процедур перераспределения финансов или эквивалентных мер для исправления последствий неравного распределения возможных источников финансирования, а также расходов, которые покрываются из этих источников. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу действий органов местного самоуправления при осуществлении ими своей компетенции.

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, определяет экономические условия местного самоуправления. Это находит свое отражение прежде всего в признании и равной правовой защите, наряду с другими формами собственности, также и муниципальной собственности, в праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (ст.  8, 132), требовать компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133);

6) *гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые властным, общеобязательным характером муниципальных правовых актов.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляет в ст. 43 не только систему муниципальных правовых актов, но и устанавливает, что устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Представительный орган муниципального образования по вопросам своего ведения принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, имеют обязательный характер для всех, кому они адресованы;

7) *гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые правом муниципальных образований иметь собственные официальные символы.*

В соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами муниципальные образования вправе устанавливать собственные официальные символы (гербы, эмблемы, иные символы), отражающие исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Официальные символы муниципальных образований и порядок их официального использования устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

**7.3 Гарантии судебной защиты нарушенных прав местного самоуправления**

В юридической литературе применительно к обеспечению прав местного самоуправления проводится различие между понятиями ''охрана прав" и "защита прав". Под охраной понимаются профилактические меры, осуществляемые государственными и муниципальными органами по предупреждению нарушений прав муниципальных образований, а также по устранению различных препятствий, мешающих реализации этих прав. Под защитой понимается принудительный (в отношении обязанного лица) способ восстановления и осуществления нарушенного права. Охрана, таким образом, охватывает меры, принимаемые до нарушения прав муниципального образования, а защита - меры, принимаемые после нарушения, для восстановления нарушенного права.

Особое место в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, занимают *конституционные гарантии судебной защиты прав местного самоуправления* (ст. 133 Конституции РФ). В правовом государстве правосудие осуществляется только судом, который правомочен объективно и независимо от какого бы то ни было влияния, на основе конституции и закона, а также установленных законом процедур решать споры о нарушенном праве.

*Правовая, в том числе и судебная, защита нарушенных прав органов местного самоуправления и прав населения на осуществление местного самоуправления включает следующие гарантии*:

1. *Гарантии обеспечения исполнения муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления*.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на их территории предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, государственными органами, органами местного самоуправления, а также должностными лицами и гражданами.

За неисполнение муниципальных правовых актов местного самоуправления Федеральный закон от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает возможность привлечения к ответственности граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

2. *Гарантии ответственности за ущерб, причиненный в результате неисполнения муниципальных правовых актов*.

Предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, их должностные лица, граждане несут перед органами местного самоуправления материальную ответственность, взыскиваемую в судебном порядке, за ущерб, причиненный муниципальному образованию, интересам населения в результате неисполнения решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий.

3. *Гарантии судебного обжалования законов и иных нормативных правовых актов федерального и регионального (субъектов Федерации) уровней по вопросам местного самоуправления.*

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 7), если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо соответствующий акт субъекта Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции РФ, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, то этот вопрос разрешается соответствующим судом.

4. *Гарантии судебного обжалования муниципальных правовых актов*.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, а также судом.

Гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти в судебном порядке может быть обжаловано решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан (включая и решения схода граждан), решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

5. *Гарантии судебной защиты прав граждан и органов местного самоуправления при принятии устава муниципального образования.*

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

6. *Гарантии судебной защиты прав и интересов муниципального образования при временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. установил, что решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятые по вопросам временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе по вопросам введения временной финансовой администрации, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

7. *Гарантии судебной защиты прав и законных интересов органов и должностных лиц местного самоуправления в случае наступления ответственности перед государством.*

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего исполнения указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Принятые к органам и должностным лицам меры ответственности могут быть обжалованы в судебном порядке.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа местного самоуправления может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Правовой акт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации может быть обжалован соответственно главой муниципального образования или главой местной администрации в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

8. *Гарантии судебной защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления*.

Гражданин вправе обратиться с иском в суд о восстановлении нарушенных прав на участие в местном самоуправлении в случае, если допускается какое-либо ограничение его прав по политическим убеждениям, расовой и национальной принадлежности, социальному происхождению, полу, должностному или имущественному положению, языку, отношению к религии, принадлежности к общественному объединению.

Действующее законодательство закрепляет право граждан на обращение за судебной защитой при нарушении их прав в ходе местного референдума (например, в случае не назначения местного референдума в установленный срок), в ходе выборов (например, при отказе избирательной комиссии включить гражданина в список для голосования) и в других случаях.

Гарантии местного самоуправления имеют комплексный характер и разностороннее проявление. Они являются одним из важнейших факторов повышения эффективности местного самоуправления, проявления местным самоуправлением всех своих демократических качеств в процессе организации жизни населения в муниципальных образованиях на началах самостоятельности, инициативы и ответственности за решение вопросов, отнесенных законом, уставом муниципального образования к его ведению.

В настоящее время заметна тенденция законодательного расширения и укрепления гарантий прав и законных интересов местного самоуправления, прав граждан на осуществление местного самоуправления. Важно теперь, чтобы как общие, так и специальные гарантии на практике обеспечивали действенное функционирование и защиту всех институтов местного самоуправления.

# Часть ΙΙΙ

# СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## Лекция 8

ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**8.1 Институты прямой демократии в системе местного самоуправления**

Во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., других международных документах закрепляются важнейшие международно-правовые стандарты осуществления публичной власти непосредственно населением. В частности, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека определено, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно и через посредство свободно избранных представителей.

Реализация местного самоуправления предполагает широкое использование форм прямого волеизъявления населения. В ч. 2 ст. 130 Конституции РФ закрепляется, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В системе местного самоуправления прямое народовластие способствует выработке решений, имеющих большое общественное значение. Оно является связующим звеном между населением и выборными органами, эффективным способом оценки их деятельности, а в установленных законом случаях используется для решения вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления. В поселениях с численностью жителей не более 100 человек, обладающих избирательными правами, проводится сход граждан для осуществления полномочий представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенных к его исключительной компетенции (ст. 25 Федерального закона от 6 октября 2003 г.)

Очевидно, что по мере развития демократических процессов в нашей стране все в большей степени будут возрастать потребности в прямом диалоге населения и органов муниципальных образований, поскольку эффективное осуществление местного самоуправления возможно только при инициативном и активном участии населения в решении вопросов обеспечения своей жизнедеятельности.

В современных условиях появляются и законодательно закрепляются новые формы непосредственного народовластия. Например, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в главе IV «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления» предусматривал следующие формы: местный референдум; муниципальные выборы; собрание (сход) граждан; народная правотворческая инициатива; обращения граждан в органы местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление и иные формы, не противоречащие Конституции РФ и закону.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в главе 5 выделяет два направления прямого народовластия: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. К ним Закон относит: *местный референдум (ст. 22); муниципальные выборы (ст. 23); голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24); сход граждан (ст. 25) правотворческая инициатива граждан (ст. 26); территориальное общественное самоуправление (ст. 27); публичные слушания (ст.28); собрание граждан (ст.29); конференция граждан (собрание делегатов) (ст. 30); опрос граждан (ст. 31) обращения граждан в органы местного самоуправления* (ст. 32); другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (ст.33).

Закон от 6 октября 2003 г. впервые закрепляет *принципы законности и добровольности* осуществления населением местного самоуправления. Государственные органы и их должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении и участии в осуществлении местного самоуправления.

**8.2 Местный референдум**

Конституция РФ считает референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа (ст.3). Она признает право граждан Российской Федерации на участие в референдуме (ст. 32). Местный референдум – одна из форм непосредственного решения населением в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования наиболее важных вопросов местного значения посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Действующий порядок организации подготовки и проведения местного референдума, а также гарантии прав граждан на участие в местном референдуме регламентируются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законами субъектов Федерации (например, Закон Московской области от 19 ноября 2003 г. (в ред. от 22 июня 2005 г.) «О местном референдуме в Московской области»; Закон Самарской области от 11 марта 2005 г. № 89-ГД «О местном референдуме в Самарской области»), уставами муниципальных образований.

В частности, в уставе муниципального образования должны определяться: порядок назначения и проведения референдума; вопросы, по которым может проводиться местный референдум; порядок создания, права и обязанности соответствующих инициативных групп граждан, избирательных и иных общественных объединений; порядок сбора подписей жителей данного муниципального образования в поддержку проведения местного референдума; необходимое количество такого рода подписей; сроки назначения местного референдума представительным органом местного самоуправления; порядок принятия и изменения решений референдума.

Голосование граждан по вопросам, выносимым на местный референдум, осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

*На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения*, отнесенные законом к ведению проводящего референдум поселения, муниципального района, городского округа, внутригородского муниципального образования городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Перечень этих вопросов закрепляется в уставе муниципального образования в соответствии с положениями ст. 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, а применительно к внутригородским муниципальным образованиям городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – в соответствии с законами этих субъектов Федерации. Таким образом, пределы прямого волеизъявления населения ограничены предметами ведения муниципального образования.

Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также, чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 12) определяется круг вопросов, которые не могут выноситься на голосование жителей. В частности, это вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения[[37]](#footnote-37).

Этот перечень ограничений является закрытым и может быть расширен только путем внесения соответствующих изменений в ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Принятие органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу.

Введенные законом ограничения перечня вопросов, выносимых на местный референдум, представляются вполне обоснованными. В постановлении Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[38]](#footnote-38) отмечается, что запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления обусловлен собственным предназначением каждой формы непосредственной демократии в системе народовластия и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции Российской Федерации, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Местный референдум не может подменять институт голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, требующего особой процедуры принятия решения.

Невозможность вынесения на референдум вопроса об утверждении или изменении местного бюджета обусловлена особенностями бюджетного процесса в муниципальном образовании. Также на местном референдуме не может быть принято решение, влекущее расходы местного бюджета, если они не были предусмотрены решением о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год. Бюджетный кодекс Российской Федерации (п.5 ст. 83) предусматривает, что если правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные решением о бюджете, то применяется решение о бюджете.

Выносимые на референдум вопросы не должны противоречить действующему законодательству, ограничивать или отменять права и свободы человека и гражданина, их конституционные гарантии.

Вместе с тем, представляется допустимым принятие на референдуме решения об одобрении проекта Устава или требующих изменений, в рамках действующего законодательства, положений Устава муниципального образования, если вопреки предложениям населения представительный орган не вносит такие изменения в устав. Возможно, также, принятие решения населением по отдельным вопросам, относящимся даже к исключительным полномочиям органа местного самоуправления, при отсутствии прямого запрета закона (например, о принятии планов и программ развития муниципального образования, об определении порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом). Если все вопросы исключительных полномочий относить к запретным для местного референдума, то получится, что решения *сформированного населением органа* по этим вопросам *ограничат право самого населения* решать принципиальные вопросы организации местного самоуправления посредством форм прямого волеизъявления.

Вместе с тем, за формальной возможностью и допустимостью проведения по этим вопросам местного референдума следует иметь в виду, что при принятии представительным органом соответствующих решений возможно обсуждение альтернативных проектов, различных мнений, подходов, способов достижения цели. Это практически невозможно при проведении референдума, где граждане голосуют либо «за», либо «против», как правило, лишь одного варианта решения.

Как следует из Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 131) структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. в ст. 34 предусматривает возможность определения структуры органов местного самоуправления на местном референдуме либо сходе граждан (при численности жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, не более 100 человек) или принятием по этому вопросу решения представительного органа местного самоуправления лишь во вновь образованных муниципальных образованиях на межселенных территориях и в случае преобразования существующего муниципального образования.

Местный референдум по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования проводится только при наличии соответствующей инициативы жителей этого муниципального образования. При отсутствии инициативы граждан о проведении местного референдума структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ устанавливает, что федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, для решения которых обязательно проводится местный референдум. Однако эта норма крайне редко отражается в указанных актах. Проведение местного референдума возможно, но не обязательно.

Есть лишь один указанный в законе случай обязательного проведения местного референдума – при введении и использовании средств самообложения граждан (ч. 2 ст. 56 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Возможность принятия непосредственно населением решений о разовых добровольных сборах средств граждан, в соответствии с уставом муниципального образования, предусматривалась еще Федеральным законом от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Проведение референдума по этому вопросу обусловлено не столько важностью сбора дополнительных финансовых средств для нужд муниципального образования, сколько необходимостью урегулирования вопросов налогообложения. Добровольные платежи не должны быть разновидностью налогов или сборов и потому могут устанавливаться только самим населением.

В современных условиях можно выделить две основных формы местного референдума: *правоустанавливающий (нормотворческий)*, проводимый для утверждения подготовленного инициативной группой населения или органами местного самоуправления проекта муниципального правового акта; *консультативный (совещательный)*, проводимый, например, для определения одного из предложенных органами местного самоуправления вариантов или направлений развития муниципального образования и т.п[[39]](#footnote-39).

*Местный референдум может проводиться только на всей территории муниципального образования*.

Орган местного самоуправления, уполномоченный в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования принимать решение о назначении референдума, вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы проведения референдума нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение соответствующего референдума.

Законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума.

*Подготовку и проведение местного референдума организуют избирательная комиссия муниципального образования; территориальные (районные, городские и другие) комиссии*, действующие в качестве комиссий референдума. Иные избирательные комиссии могут действовать в качестве комиссий референдума по решению соответствующих вышестоящих избирательных комиссий. Деятельность комиссий осуществляется коллегиально. Комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава.

Комиссия, действующая на постоянной основе, собирается на свое первое заседание не позднее чем на пятнадцатый день после вынесения решения о назначении ее членов с правом решающего голоса, но не ранее дня истечения срока полномочий комиссии предыдущего состава. При этом в состав комиссии должно быть назначено не менее двух третей членов комиссии. Со дня первого заседания комиссии нового состава полномочия комиссии предыдущего состава прекращаются. Срок полномочий комиссии исчисляется со дня ее первого заседания.

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. Срок полномочий комиссии – 4 года.

*Избирательная комиссия муниципального образования*:

а) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

б) обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

в) составляет списки участников местного референдума и передает их по акту участковым комиссиям;

г) осуществляет меры по обеспечению при проведении местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;

д) осуществляет меры по обеспечению при проведении местного референдума соблюдения единого порядка установления и опубликования итогов голосования, определения результатов референдума;

е) осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения местных референдумов, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

ж) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

з) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением местного референдума;

и) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района - также жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии поселения и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

к) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица.

*Территориальные комиссии* действуют на постоянной основе.

Срок полномочий территориальных комиссий составляет четыре года. Если срок полномочий территориальной комиссии истекает в период после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой кампании референдума.

Законом субъекта Российской Федерации территориальной комиссии может быть придан статус юридического лица. Полномочия территориальной комиссии по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому по согласованию с представительным органом муниципального образования, могут возлагаться на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования.

*Территориальная комиссия:*

а) осуществляет на соответствующей территории контроль за соблюдением права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

б) обеспечивает соблюдение нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий;

в) обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением референдумов, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов референдумов;

г) осуществляет меры по соблюдению единого порядка установления итогов голосования;

д) распределяет выделенные ей из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

е) оказывает методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

ж) заслушивает сообщения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением референдума;

з) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

и) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации.

*Участковые комиссии* формируются в период кампании референдума в сроки, установленные законом, для обеспечения процесса голосования участников референдума и подсчета голосов участников референдума. При проведении местного референдума полномочия участковой комиссии могут быть возложены на иную комиссию, действующую в границах участка референдума.

Срок полномочий участковой комиссии истекает через десять дней со дня официального опубликования результатов референдума, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых были нарушены порядок голосования и (или) порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на соответствующем участке референдума полномочия участковой комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе (заявлению).

*Участковая комиссия*:

а) информирует население об адресе и о номере телефона участковой комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования;

б) уточняет список участников референдума, производит ознакомление участников референдума с данным списком, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в данном списке и решает вопросы о внесении в него соответствующих изменений;

в) обеспечивает подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;

г) обеспечивает информирование участников референдума о вопросах референдума на основе сведений, полученных из вышестоящей комиссии;

д) контролирует соблюдение на территории участка референдума порядка проведения агитации по вопросам референдума;

е) выдает открепительные удостоверения;

ж) организует на участке референдума голосование в день голосования, а также досрочное голосование;

з) проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на участке референдума, составляет протокол об итогах голосования и передает его в территориальную комиссию;

и) объявляет итоги голосования на участке референдума и выдает заверенные копии протокола об итогах голосования лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования;

к) рассматривает в пределах своих полномочий жалобы (заявления) на нарушение закона и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

л) обеспечивает хранение и передачу в вышестоящие комиссии документов, связанных с подготовкой и проведением референдума;

м) осуществляет иные полномочия в соответствии с законом.

Комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период кампании референдума обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. Если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемым в соответствии с ним законами субъектов Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для государственных учреждений, органов местного самоуправления, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц и участников референдума. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации.

Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения документации референдума до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

*Инициатива проведения местного референдума может исходить от*:

а) граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в местном референдуме;

б) избирательных объединений, иных общественных объединений, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

в) совместно представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Граждане, обладающие правами на участие в референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению местного референдума в количестве не менее 10 человек. Избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы не позднее, чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума, также могут выступить с инициативой проведения референдума. При этом руководящий орган объединения либо руководящий орган его регионального или местного отделения независимо от его численности выступает в качестве инициативной группы.

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*. Инициатива, выдвинутая гражданами и указанными объединениями, должна быть оформлена в порядке, установленном ст. 14, 15, 36-38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Федерации.

В ходатайстве должен содержаться вопрос, предлагаемый инициативной группой для вынесения на референдум, должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, данные паспорта, а также адрес места жительства каждого члена инициативной группы и лиц, уполномоченных действовать от ее имени. Формулировка вопросов, выносимых на референдум, должна исключать их множественное толкование. Ходатайство подписывается всеми членами инициативной группы. К ходатайству прилагается протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения местного референдума.

Комиссия референдума в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы обязана его рассмотреть, вместе с приложенными к нему документами. Если ходатайство и документы соответствуют требованиям законов и устава муниципального образования, то принимает решение о направлении их в представительный орган муниципального образования, уполномоченный принимать решение о назначении референдума. Если они не соответствуют указанным требованиям, то принимает решение об отказе в регистрации инициативной группы.

Представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ст.12) в порядке и сроки, установленные законодательством субъекта Федерации и уставом муниципального образования. Срок проверки не должен превышать 20 дней со дня поступления ходатайства и документов. При признании представительным органом вопроса, выносимого на референдум, отвечающим требованиям закона, комиссия референдума обязана в 15-дневный срок со дня принятия такого решения представительным органом зарегистрировать инициативную группу, выдать ей регистрационное свидетельство и сообщить об этом в средства массовой информации.

Регистрационное свидетельство, форма которого утверждается избирательной комиссией субъекта Российской Федерации и которое выдается инициативной группе по проведению референдума, действительно в течение срока, установленного законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

В случае если представительный орган признает несоответствие вопроса, выносимого на референдум, положениям ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, то комиссия отказывает инициативной группе в регистрации. В решении комиссии указываются основания отказа. Отказ в регистрации может быть обжалован в вышестоящую комиссию или в суд.

Регистрация инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума может быть отменена судом по заявлению организующей референдум комиссии не позднее, чем за три дня до дня голосования в случаях:

а) нарушения порядка выдвижения инициативы проведения референдума;

б) нарушения членами и (или) уполномоченными представителями инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума порядка проведения агитации по вопросам референдума и финансирования кампании референдума;

в) использования членами и (или) уполномоченными представителями инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума преимуществ своего должностного или служебного положения;

г) установления факта подкупа участников референдума членами и (или) уполномоченными представителями инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;

д) наличия иных оснований, установленных законом.

Инициатива граждан и объединений должна быть поддержана *сбором подписей* жителей муниципального образования, обладающих правом на участие в референдуме, в порядке, установленном законодательством, регулирующим процедуру назначения и проведения местного референдума. Законом субъекта Федерации устанавливаются форма подписного листа и порядок его заверения, количество подписей в поддержку инициативы проведения референдума, которое не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом, но не менее 25 подписей.

Количество представляемых для назначения референдума подписей участников референдума может превышать количество подписей, необходимое для назначения референдума, не более чем на 10 процентов, если иное не установлено федеральным законом. Если для назначения референдума требуется представить менее 40 подписей, количество представляемых подписей участников референдума может превышать количество подписей, необходимое для назначения референдума, не более чем на четыре подписи.

Подписные листы изготавливаются за счет средств соответствующего фонда референдума. При выдвижении инициативы проведения местного референдума подписи могут собираться со дня, следующего за днем уведомления комиссии регистрации инициативной группы по проведению референдума. Период, в который могут собираться подписи в поддержку инициативы проведения местного референдума, должен составлять не менее 20 дней.

Процедура оформления подписных листов, достоверности сведений об участниках референдума и их подписей, проверки соблюдения порядка сбора подписей участников референдума, а также основания для признания подписей недействительными регулируются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и законом субъекта Федерации.

Сбор подписей может осуществляться дееспособным лицом, достигшим к моменту сбора подписей возраста 18 лет, обладающим правом участия в местном референдуме. Привлечение лиц к работе по сбору подписей участников местного референдума может осуществляться как на общественных, так и на договорных началах. Договор о сборе подписей заключается сборщиком подписей с уполномоченным инициативной группы по проведению референдума. Оплата за выполненную в соответствии с договором работу производится из средств созданного инициативной группой фонда референдума.

Сбор подписей по месту учебы, на рабочих местах, при выдаче заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается. Подписи, собранные с нарушением положений настоящего пункта, являются недействительными. В сборе подписей не могут участвовать органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления предприятий и организаций различных форм собственности, учреждения, члены комиссий по проведению референдума с правом решающего голоса. Запрещается выплата вознаграждения за внесение подписи в список, а также принуждение к внесению подписи в список. Нарушение требований закона при сборе подписей влечет признание их недействительными.

Форма подписного листа и порядок его заверения устанавливаются законом. Участник референдума ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования - дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина. Данные об участнике референдума, ставящих в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе участника референдума лицом, собирающим подписи в поддержку инициативы проведения референдума. Указанные данные вносятся только рукописным способом, при этом использование карандашей не допускается. Подпись и дату ее внесения участник референдума ставит собственноручно.

Законом предусмотрена *процедура проверки* соблюдения порядка сбора подписей участников референдума, оформления подписных листов, достоверности сведений об участниках референдума и их подписей, а также основания для признания подписей недействительными. Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для назначения референдума количества подписей участников референдума, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия).

О соответствующей проверке должны извещаться, а при проведении проверки подписей участников референдума, в том числе при выборке подписей для проверки, вправе присутствовать уполномоченные представители инициативной группы по проведению референдума, представившей необходимое для назначения референдума количество подписей участников референдума.

По окончании проверки подписных листов составляется *итоговый протокол,* в котором указывается количество заявленных подписей, количество представленных подписей и количество проверенных подписей участников референдума, а также количество подписей, признанных недостоверными и (или) недействительными, с указанием оснований (причин) признания их таковыми. Итоговый протокол прилагается к решению комиссии о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Повторная проверка подписных листов после принятия комиссией указанного решения может быть осуществлена только судом или комиссией в соответствии с пунктом 6 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ только в пределах подписей, подлежавших проверке.

Наличие необходимого количества подписей участников референдума, собранных в поддержку инициативы проведения референдума, выдвинутой инициативной группой по проведению референдума, является основанием для назначения референдума в порядке, предусмотренном законом.

*Основаниями для отказа в проведении местного референдума являются*:

предоставление не всех документов, требуемых по закону для назначения референдума;

установление в ходе проверки недостаточного числа достоверных подписей участников референдума;

выявление более 10 процентов подписей, собранных в местах, где сбор подписей запрещен;

установление более 10 процентов недостоверных и (или) недействительных подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом. В частности, это не является основанием для отказа в назначении референдума в случае, когда для назначения референдума требуется представить менее 200 подписей, а достоверных подписей достаточно для назначения референдума;

не создание инициативной группой по проведению референдума фонда референдума (за исключением случаев, когда в соответствии с законом создание фонда референдума не обязательно). Отсутствие средств в фонде референдума не является основанием отказа в проведении референдума;

использование инициативной группой по проведению референдума, помимо средств фонда референдума иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;

превышение инициативной группой по проведению референдума более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;

установленный решением суда факт несоблюдения инициативной группой по проведению референдума ограничений, предусмотренных Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ;

неоднократное использование членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума преимуществ своего должностного или служебного положения.

Перечень оснований отказа в проведении референдума является исчерпывающим.

В случае принятия комиссией решения об отказе в проведении референдума члены соответствующей инициативной группы не могут в течение двух лет со дня принятия этого решения выступать повторно с инициативой проведения референдума по вопросу, имеющему такую же по смыслу или содержанию формулировку.

Установив соответствие порядка выдвижения инициативы проведения референдума требованиям закона и устава муниципального образования, комиссия проведения референдума в течение 15 дней со дня представления инициативной группой подписных листов и протокола об итогах сбора подписей направляет подписные листы, экземпляр протокола и копию своего постановления в представительный орган муниципального образования. Копия постановления комиссии направляется и инициативной группе по проведению референдума.

В случае отказа в проведении местного референдума по основаниям, предусмотренным федеральным законом, комиссия в течение одних суток с момента принятия ею решения об отказе обязана выдать уполномоченному представителю инициативной группы копию соответствующего решения с изложением оснований отказа.

Представительный орган муниципального образования и глава местной администрации свою инициативу проведения местного референдума оформляют принятием соответствующих правовых актов.

*Решение о назначении местного референдума на основании выдвинутых в установленном законом порядке инициатив принимает представительный орган муниципального образования*. Решение принимается в течение 30 дней со дня поступления документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума. Если представительный орган не назначил референдум в установленный срок, то на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора референдум назначает суд. В этом случае референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечивается – исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации или иным органом, на который судом будет возложено обеспечение проведения местного референдума.

*Регистрация (учет) участников референдума*, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

Регистрации (учету) подлежат все участники референдума. Основанием для регистрации (учета) участников референдума на территории муниципального образования является факт нахождения места жительства участников референдума на соответствующей территории, что устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Регистрация (учет) участников референдума - военнослужащих, членов их семей и других участников референдума, проживающих в пределах расположения воинской части, осуществляется командиром воинской части. . Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки участников референдума и не учитываются при определении числа участников местного референдума.

Органы, осуществляющие регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории Российской Федерации, не реже чем один раз в месяц представляют сведения о фактах выдачи и замены паспорта гражданина Российской Федерации, регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев - по месту пребывания) граждан Российской Федерации, выдачи паспорта гражданина Российской Федерации в нарушение установленного порядка с указанием следующих персональных данных гражданина: фамилии, имени, отчества, даты рождения, места рождения, пола, гражданства, адреса места жительства (в отношении вынужденных переселенцев - места пребывания), вида документа, удостоверяющего личность, серии и номера этого документа, наименования или кода органа, выдавшего документ, дата выдачи документа - главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту своего нахождения. Гражданин Российской Федерации включается в список участников референдума только на одном участке референдума.

Органы записи актов гражданского состояния не реже чем один раз в месяц представляют сведения о фактах смерти граждан Российской Федерации главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту своего нахождения.

Не реже чем один раз в три месяца органы, осуществляющие воинский учет, сообщают о гражданах Российской Федерации, призванных (поступивших по контракту) на военную службу (уволенных с военной службы), а органы (учреждения) уголовно-исполнительной системы - о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту жительства гражданина.

Суд, приняв решение о признании гражданина недееспособным, а также решение о признании гражданина, ранее признанного судом недееспособным, дееспособным, сообщает о принятом решении главе местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту жительства гражданина.

Лица, представляющие сведения об участниках референдума, несут ответственность за достоверность и полноту этих сведений, а также за своевременность их представления.

Указанные сведения не реже чем один раз в месяц передаются главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации для формирования и ведения регистра участников референдума.

Если на основании международного договора Российской Федерации иностранные граждане имеют право на участие в местном референдуме, то в списки участников референдума при проведении местного референдума в соответствии с законом включаются иностранные граждане, достигшие на день голосования возраста 18 лет, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводится референдум.

Регистрация участников референдума и установление численности зарегистрированных на территории муниципального образования участников референдума осуществляются по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года с использованием ГАС "Выборы".

Участковая комиссия референдума за 20 дней до дня голосования представляет *список участников референдума* для ознакомления участников референдума и его дополнительного уточнения.

Участник референдума имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена.

Для проведения голосования и подсчета голосов участников референдума образуются *участки референдума*. Участки референдума образуются по согласованию с комиссией референдума главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения, на основании данных о числе участников референдума, зарегистрированных на территории участка референдума, из расчета не более чем три тысячи участников референдума на каждом участке. Участки референдума образуются не позднее, чем за 45 дней до дня голосования.

Списки участков референдума с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

*Материально-финансовое обеспечение* подготовки и проведения местного референдума производится комиссией проведения референдума за счет средств, выделяемых на эти цели из бюджета муниципального образования. Главным распорядителем средств, предусмотренных в местном бюджете на проведение референдумов, является избирательная комиссия муниципального образования.

Инициативная группа по проведениюреферендума в соответствии с законом создает собственный фонд для финансирования деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, изготовлению подписных листов, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также проведению агитационных мероприятий по вопросам, вынесенным на референдум. Предельный размер расходования средств фонда референдума, источники его формирования и предельный размер пожертвований и перечислений в фонд референдума устанавливаются законом.

Инициативная группа в установленном законом порядке назначает уполномоченного представителя по финансовым вопросам, который обязан зарегистрироваться в избирательной комиссии муниципального образования.

Законом субъекта Федерации может быть предусмотрена возможность создания фондов референдума другими группами участников местного референдума. Правовой режим создания и использования средств фонда референдума, созданного инициативной группой, и фондов, созданных иными участниками местного референдума, одинаков. Законом определяются источники формирования фондов референдума, предельный размер пожертвований и перечислений средств физическими и юридическими лицами, а также предельный размер расходования средств фонда. Право распоряжаться средствами фондов референдума принадлежит создавшим их инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума. Средства фондов референдума имеют целевое назначение. Граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую поддержку инициативной группе по проведению референдума только через соответствующие фонды референдума.

Все денежные средства, образующие фонд референдума, перечисляются на специальный счет фонда референдума, открытый, с разрешения соответствующей комиссии уполномоченным представителем по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума, в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, а при их отсутствии - в других кредитных организациях, расположенных на территории проведения референдума.

После дня голосования инициативная группа по проведению референдума обязана перечислить неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном счете фонда референдума, гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в фонда референдума, пропорционально вложенным средствам. Кредитная организация обязана по истечении 30 дней со дня голосования по письменному указанию соответствующей комиссии в бесспорном порядке перечислить на ее счет причитающиеся ей денежные средства, а оставшиеся на специальном счете фонда референдума неизрасходованные денежные средства по истечении 60 дней со дня голосования - в доход местного бюджета.

*Агитационная кампания по вопросам референдума* - деятельность, осуществляемая в период кампании референдума и побуждающая участников референдума поддержать инициативу проведения референдума либо отказаться от такой поддержки, голосовать либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать либо отвергнуть вынесенный на референдум вопрос.

Агитационный период начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение агитации по вопросам референдума в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Агитация по вопросам референдума может проводиться:

а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;

б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий;

в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

г) иными не запрещенными законом методами.

Запрещается проводить агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы:

органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей;

воинским частям, военным учреждениям и организациям;

благотворительным и религиозным организациям, учрежденным ими организациям, а также членам и участникам религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;

комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;

иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного пунктом 10 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

международным организациям и международным общественным движениям;

представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности;

лицам, в отношении которых решением суда в период проводимой избирательной кампании, кампании референдума установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Расходы на проведение агитации по вопросам референдума осуществляются исключительно за счет средств соответствующих фондов референдума в установленном законом порядке.

*Днем голосования на референдуме* может быть только воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, объявленное в установленном порядке рабочим днем.

*Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию (обнародованию)* в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия и не менее чем за 45 дней до дня голосования. В целях совмещения дня голосования на местном референдуме с днем голосования на выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления либо с днем голосования на ином назначенном референдуме, не позднее чем за 25 дней до назначенного дня голосования на местном референдуме, решением представительного органа муниципального образования допускается перенос дня голосования на референдуме, но не более чем на 90 дней. Решение о переносе дня голосования на местном референдуме подлежит опубликованию не позднее пяти дней со дня его принятия.

Для участия в голосовании на референдуме участник референдума получает *бюллетень*. Форма и текст бюллетеня, число бюллетеней, а также порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней утверждается соответствующими комиссиями не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Нумерация бюллетеней не допускается. Число изготовленных бюллетеней не должно более чем на 1,5 процента превышать число зарегистрированных участников референдума.

Бюллетени печатаются на русском языке и на государственном языке республики, входящей в состав Российской Федерации, а в необходимых случаях - на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания.

При голосовании на референдуме в бюллетене воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и указываются варианты волеизъявления голосующего словами "Да" или "Нет" либо "За" или "Против", справа от которых помещаются пустые квадраты. Если на референдум вынесен проект нормативного акта, то в бюллетене воспроизводится его текст либо указывается наименование этого нормативного акта. При проведении референдума с применением комплекса для электронного голосования используется электронный бюллетень. Общее число участков референдума, где проводится электронное голосование, не должно превышать 1 процент от общего участков референдума, но не менее пяти участков референдума.

Время начала и окончания голосования на референдуме устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. О времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить участников референдума не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом.

Участковая комиссия обязана обеспечить возможность для голосования лиц, которые внесены в список участников референдума на данном участке референдума и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования. Участковая комиссия также обеспечивает возможность голосования лицам, которые внесены в список участников референдума и находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

*Каждый участник референдума голосует лично*, голосование за других участников референдума не допускается. Голосование проводится путем нанесения участником референдума в бюллетене любого знака в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор. Если участник референдума считает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, он вправе обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного.

Заполненные бюллетени опускаются участниками референдума в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

Подсчет голосов участников референдума начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой комиссии. Подсчет голосов осуществляется открыто и гласно с оглашением и соответствующим оформлением в протоколе об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов участников референдума членами участковой комиссии с правом решающего голоса.

Референдум признается соответствующей комиссией референдума *не состоявшимся* в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Соответствующая комиссия референдума признает решение не принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании.

Соответствующая комиссия признает результаты местного референдума *недействительными:*

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;

б) в случае, если они признаны недействительными на части участков референдума, в совокупности включающих не менее 25 проц. от общего числа участников референдума, внесенных в списки, на момент окончания голосования в соответствующем округе референдума;

в) по решению суда.

При проведении местного референдума в муниципальном районе и городском округе данные протоколов участковых комиссий об итогах голосования размещаются в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования "Интернет" в порядке, определяемом Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Комиссии референдума, определяющие результаты референдума, направляют общие данные о результатах референдума в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов референдума.

В порядке и сроки, установленные законом субъекта Федерации о местном референдуме, но не позднее одного месяца со дня голосования, комиссия проведения местного референдума обеспечивает официальное опубликование результатов референдума с указанием данных о числе голосов поданных «За» и «Против» («Да» и «Нет»). Принятый на местном референдуме правовой акт, вступает в силу с момента официального опубликования результатов референдума, если федеральным законом не установлен иной порядок вступления в силу соответствующего правового акта.

Устанавливаемые сроки хранения протоколов комиссий референдума об итогах голосования – не менее пяти лет со дня опубликования итогов голосования.

Значимость *местного референдума как высшего непосредственного выражения воли населения муниципального образования* при решении вопросов местного значения выражена в положениях ч. 7 ст. 22 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой решение, принятое на местном референдуме, подлежит *обязательному исполнению* на территории муниципального образования и *не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления*. При изменении законодательства решение местного референдума будет действовать лишь в части, не противоречащей принятому закону.

*Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения* в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления должны привести муниципальные правовые акты, включая устав муниципального образования, в соответствие с решением местного референдума. Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, требуется принятие (издание) муниципального правового акта, то в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения референдума определить срок подготовки и (или) принятия такого акта. В соответствии со ст. 45 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ указанный срок не может превышать три месяца. Нарушение срока издания муниципального правового акта является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Принятое на местном референдуме *решение* *подлежит регистрации* в органах местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации муниципальных правовых актов, и на вступление в силу решения референдума не влияет.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме *решение может быть* *обжаловано в судебном порядке* гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие право граждан на участие в референдуме, могут быть *обжалованы в непосредственно вышестоящую комиссию*, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

а) оставить жалобу без удовлетворения;

б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)) и принять решение по существу;

в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Суды и органы прокуратуры обязаны организовать свою работу (в том числе в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб.

При рассмотрении комиссией жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда комиссией рассматривается вопрос о нарушении права граждан на участие в референдуме, на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения.

Принятое на местном референдуме *решение может быть отменено или изменено* путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее двух лет после его принятия либо признания недействительным в судебном порядке. Суд может отменить решение, принятое на местном референдуме, по основаниям, предусмотренным ст. 73 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

В случае принятия на местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, то изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

**8.3 Муниципальные выборы**

Муниципальные выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

В ч. 2 ст. 130 Конституции РФ определено, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Муниципальные выборы, так же как и местный референдум, являются необходимым элементом народовластия, одним из направлений вовлечения населения в управление делами государства и осуществление местного самоуправления, высшим непосредственным выражением воли населения муниципального образования.

Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах, защита демократических принципов и норм избирательного права.

В отличие от местного референдума, обязательность проведения которого федеральным законом не установлена, *муниципальные выборы являются периодическими, обязательными и должны проводиться в сроки, обеспечивающие соблюдение установленных законом сроков полномочий формируемых органов, депутатов и выборных должностных лиц.*

В юридической литературе выделяется ряд характерных черт выборов как одного из институтов, обеспечивающих функционирование местной публичной власти:

а) выборы – один из основных и обязательных институтов прямой демократии, непосредственного волеизъявления населения и публичного принятия им кадровых решений;

б) выборы выступают как часть и исходное начало представительного властвования жителей: по своей сути выборы есть связь представительных институтов и институтов прямой демократии;

в) выборы позволяют гражданам непосредственно включаться в управление делами своих муниципальных образований, осуществлять принадлежащие им конституционные права и свободы;

г) по своим масштабам, широте участия в избирательной кампании различных слоев местного населения выборы представляют собой общемуниципальное политическое мероприятие;

д) выборы выступают одним из элементов структурирования гражданского общества, позволяя выявить различные позиции, интересы, подходы к выработке компромиссных решений[[40]](#footnote-40).

Помимо формирования выборных органов, избрания депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления в ходе выборов решаются и другие задачи. В частности, дается общественная оценка проводимого органами местного самоуправления курса социально-экономического развития муниципального образования (смена местных лидеров может свидетельствовать о негативном отношении жителей к деятельности прежнего руководства); местным сообществом формируется кадровый резерв муниципальных руководителей, дается публичная оценка личных качеств и профессиональной деятельности лиц, претендующих на выборные должности, и предложенных ими программ и приоритетных направлений развития муниципального образования; обеспечивается своевременное реагирование на негативные тенденции в общественной жизни на территории муниципального образования.

Нормативно-правовую базу муниципальных выборов составляют акты четырех уровней правового регулирования:

*международного* (Европейская хартия местного самоуправления, содержащая общие положения о выборности органов местного самоуправления);

*федерального* (Конституция РФ, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 23), Федеральный закон от 27 ноября 1996 г. № 142-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»);

*регионального* (*субъектов Российской Федерации)*, регулирующих на основе федерального законодательства порядок организации и проведения муниципальных выборов. Это могут быть: *избирательные кодексы* (они приняты в городе Москве, в Республике Башкортостан, в Амурской, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Свердловской, Тверской, Тюменской, Читинской областях, в Алтайском, Приморском и Хабаровском краях. При этом в Алтайском крае 15 апреля 2005 г. принят Кодекс о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц); *законы* (например, Законы Самарской области от 5 марта 2005 г. «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования»; от 11 марта 2005 г. «О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления»;

*муниципального* (Устав муниципального образования).

Основу избирательного законодательства в Российской Федерации составляют положения ст. 32 Конституции Российской Федерации. В частности, в соответствии с этой статьей право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления принадлежит каждому гражданину Российской Федерации, постоянно проживающему на соответствующей территории и достигшему 18-летнего возраста. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Муниципальные выборы подразделяются на *основные* или *очередные выборы*, *досрочные выборы, повторные выборы* и *дополнительные выборы*.

*Основные (очередные) муниципальные выборы* проводятся по окончании установленного законом и уставом муниципального образования срока полномочий депутатов, членов выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления. Закрепляемый в уставе муниципального образования срок полномочий депутатов, выборных органов и выборных должностных лиц не может быть менее двух и не более пяти лет.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что в соответствии с уставом муниципального района формирование его представительного органа может осуществляться не путем выборов, а путем делегирования в его состав глав муниципальных образований поселений и депутатов представительных органов поселений, расположенных на территории муниципального района. Кроме того, в поселении с численностью жителей не более 100 человек, обладающих избирательным правом, полномочия представительного органа осуществляет сход граждан.

*Досрочные муниципальные выборы*, проводятся в случаях досрочного прекращения полномочий депутата, всего представительного органа, иного выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления. В частности, основаниями досрочного прекращения полномочий могут быть: *депутата, члена выборного органа* – отзыв этих лиц избирателями муниципального образования; *представительного органа*: а) принятие им решения о самороспуске; б) вступление в силу решения соответствующего суда на уровне субъекта Федерации о неправомочности данного состава представительного органа; в) вступление в силу закона субъекта Федерации о роспуске представительного органа в соответствии со ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ответственность перед государством); *выборного должностного лица местного самоуправления*: а) отзыв избирателями; б) издание высшим должностным лицом субъекта Федерации правового акта об отрешении от должности выборного должностного лица местного самоуправления в соответствии со ст. 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ответственность перед государством), а также иные основания, предусмотренные ч. 6 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

*Повторные муниципальные выборы* проводятся в случаях выбытия всех кандидатов; признания выборов несостоявшимися, недействительными либо если кандидат, избранный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, а кандидат, избранный на должность выборного должностного лица, - полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица, а также в случаях, когда по итогам голосования остались незамещенные мандаты в многомандатном избирательном округе.

*Дополнительные муниципальные выборы* проводятся в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному или многомандатному избирательному округу.

Повторные и (или) дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

Законом субъекта Федерации устанавливаются *виды избирательных систем*, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. *Под избирательной системой понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.*

В соответствии с установленными видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях могут зависеть от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств, определяемых законом субъекта Федерации.

В соответствии с федеральным законодательством муниципальные выборы осуществляются на основе *общих принципов избирательного права* России. Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе *всеобщего равного* и *прямого* избирательного права при *тайном голосовании*. Выборы являются *свободными* и *добровольными*. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Муниципальные выборы проводятся *открыто* и *гласно*.

*Принцип всеобщего избирательного права* означает, что гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, имеет право избирать (*активное избирательное право*), а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, но не моложе 21 года, - быть избранным (*пассивное избирательное право*) в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

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

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом "ж" пункта 7 и подпунктом "ж" пункта 8 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Законом активное избирательное право может быть предоставлено и гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только Конституцией Российской Федерации.

В соответствии с законом уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

*Принцип равного избирательного права* означает предоставление равных оснований участия в выборах граждан Российской Федерации. В ходе избирательной кампании никто не обладает какими-либо преимуществами по отношению к другим кандидатам или другим избирателям. Гражданин реализует свое избирательное право независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

С учетом принципа равенства избирательные округа образуются приблизительно с равной численностью избирателей в каждом, а допустимые отклонения от средней нормы представительства избирателей устанавливаются законом. Каждый избиратель имеет один голос и может быть включен только в один список для голосования. Если в ходе выборов допускается наличие у избирателя более одного голоса, то каждый избиратель должен иметь равное число голосов. Если на выборах в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, то каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос.

*Принцип прямого избирательного права* означает, что граждане Российской Федерации голосуют на выборах за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, - за или против кандидата непосредственно. В ходе муниципальных выборов напрямую, без каких-либо промежуточных этапов, осуществляется избрание лица на ту выборную должность, которая оказалась вакантной, а также избрание депутатов, членов выборного органа соответственно в тот представительный или выборный орган, который необходимо сформировать в ходе выборов.

*Принцип тайного голосования* означает, что в процессе голосования исключается возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствие с ним законом субъекта Федерации.

Процесс организации избрания депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления состоит из следующих определенных в законодательстве основных этапов: назначение выборов; составление списков избирателей; образование избирательных округов, избирательных участков; формирование избирательных комиссий; выдвижение и регистрация кандидатов для избрания на выборные должности и в органы местного самоуправления; проведение предвыборной агитации; голосование и определение результатов выборов.

*Муниципальные выборы назначаются представительным органом местного самоуправления* в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. Решение о назначении выборов в орган местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. При назначении досрочных выборов соответствующие сроки могут быть сокращены не более чем на одну треть. В случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Если представительный орган не назначит выборы в сроки, предусмотренные законом, а также если представительный орган отсутствует, то выборы в органы местного самоуправления назначаются соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 70 дней до дня голосования. Решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения срока официального опубликования решения о назначении выборов.

Если соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы либо если такая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в установленном законом порядке, то соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого представительный орган, а в случае его отсутствия - соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

*Днями голосования на выборах* в органы местного самоуправления являются второе воскресенье марта или в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, второе воскресенье октября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на нерабочий праздничный день и на предшествующий ему день, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Если второе воскресенье марта, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с одним из этих указанных дней, то выборы назначаются на первое воскресенье марта. Если второе воскресенье октября, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с нерабочим праздничным днем, или предшествующим ему днем, или днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо второе воскресенье октября объявлено в установленном порядке рабочим днем, выборы назначаются на первое воскресенье октября.

*Регистрация (учет) избирателей*. Регистрации подлежат все избиратели, проживающие на территории соответствующего муниципального образования. Их учет осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом города федерального значения, - руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения. Основанием для учета является факт нахождения места жительства избирателей на соответствующей территории, устанавливаемый на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации.

Регистрация избирателей - военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, осуществляется командиром воинской части.

Глава местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом города федерального значения, - руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту своего нахождения получают необходимые для учета избирателей сведения:

не реже чем один раз в месяц от органов, осуществляющих регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина РФ;

не реже чем один раз в месяц от органов записи актов гражданского состояния о фактах смерти граждан Российской Федерации;

не реже чем один раз в три месяца от органов, осуществляющих воинский учет, о гражданах, призванных (поступивших по контракту) на военную службу (уволенных с военной службы), а также от органов (учреждений) уголовно-исполнительной системы - о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда;

от суда, принявшего решение о признании гражданина недееспособным, а также решение о признании гражданина, ранее признанного судом недееспособным, дееспособным.

Не реже чем один раз в месяц все эти сведения передаются главой местной администрации в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации для формирования и ведения регистра избирателей.

Учет избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования, и установление их численности осуществляются по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года с использованием ГАС "Выборы".

Избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена.

На основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей, соответствующими избирательными комиссиями составляются *списки избирателей.* В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом.

При проведении выборов в органы местного самоуправления, на основании международного договора Российской Федерации и в соответствии с законом, в списки избирателей включаются иностранные граждане, достигшие на день голосования возраста 18 лет, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы.

Основанием для включения гражданина РФ в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных законом, - факт временного пребывания гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права) либо наличие у гражданина открепительного удостоверения.

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, расположенных на территории муниципального образования, если их место жительства до призыва не было расположено на территории этого муниципального образования, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей.

Сведения об избирателях формирует и уточняет глава местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом города федерального значения, - руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

На основании полученных сведений список избирателей составляется соответствующей избирательной комиссией, в том числе с использованием ГАС "Выборы", отдельно по каждому избирательному участку. Гражданин Российской Федерации включается в список избирателей только на одном избирательном участке. Список избирателей составляется в двух экземплярах. Сведения об избирателях, включаемые в список, располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, квартирам). В списке, в частности, указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет - дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства избирателя.

Избирательная комиссия муниципального образования передает по акту участковым комиссиям первый экземпляр списка избирателей конкретного избирательного участка, не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Участковая комиссия уточняет список избирателей. Выверенный и уточненный список избирателей не позднее дня, предшествующего дню голосования, подписывается председателем и секретарем участковой комиссии и заверяется печатью участковой комиссии.

За 20 дней до дня голосования участковая комиссия представляет список избирателей для ознакомления избирателей и его дополнительного уточнения.

Гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию этого решения заявителю. Решение участковой комиссии об отклонении заявления о включении гражданина Российской Федерации в список избирателей может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд (по месту нахождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования - немедленно. В случае, если принято решение об удовлетворении жалобы (заявления), исправление в списке избирателей производится участковой комиссией немедленно.

Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные *избирательные округа* либо определяется *единый избирательный округ*.

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ (если избирательный округ включает в себя часть территории муниципального образования или населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данной части территории), указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе.

Представительный орган муниципального образования утверждает схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока назначения выборов.

Избирательные одномандатные округа должны образовываться с соблюдением примерного равенства по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях - не более чем на 30 процентов. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях - 15 процентов от средней нормы представительства избирателей.

При образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40 процентов.

Опубликование схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов осуществляется, не позднее чем через пять дней после ее утверждения, представительным органом муниципального образования, организующей выборы избирательной комиссией.

В случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пять. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также иного муниципального образования, если избирательный округ образован в границах избирательного участка.

Не позднее чем за 45 дней до дня голосования для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются *избирательные участки.*

Избирательные участки образуются по согласованию с комиссиями главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, в случаях, предусмотренных законом города федерального значения, - руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения, а при проведении выборов в орган местного самоуправления городского поселения, за исключением городского округа, или сельского поселения - главой местной администрации поселения, соответствующими комиссиями на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более чем три тысячи избирателей на каждом участке.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

Подготовку и проведение выборов, также реализацию и защиту избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов обеспечивают *избирательные комиссии:*

избирательные комиссии муниципальных образований;

окружные избирательные комиссии;

территориальные (районные, городские и другие) комиссии;

участковые комиссии.

Комиссии обеспечивают информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательной кампании, о кандидатах, об избирательных объединениях, выдвинувших кандидатов, а также о списках кандидатов.

Компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных и участковых комиссий при подготовке и проведении выборов в органы местного самоуправления устанавливаются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. Решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий.

Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации.

Финансовое обеспечение деятельности избирательной комиссии муниципального образования, территориальной комиссии, действующих на постоянной основе и являющихся юридическим лицом, осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета.

Государственные и муниципальные органы и учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения и обеспечивать охрану помещений и документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

Избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии по выборам в органы местного самоуправления, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном органе соответствующего субъекта Российской Федерации, иных общественных объединений, предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования, предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, а формирование избирательной комиссии поселения - также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района.

В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения. Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более половины от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии, территориальной, участковой комиссии.

Если уполномоченные органы государственной власти, органы местного самоуправления не назначат состав или часть состава комиссии в срок, установленный законом, либо если на соответствующей территории отсутствует указанный орган государственной власти, орган местного самоуправления, либо если соответствующая комиссия не сформирована, то состав или часть состава избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения назначается избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии поселения - избирательной комиссией муниципального района, иной комиссии - вышестоящей комиссией с соблюдением требований, установленных законом.

Председатель избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения избирается тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии *с правом решающего голоса* либо по предложению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, либо, при отсутствии такого предложения, по предложениям, внесенным членами избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения с правом решающего голоса.

Председатель избирательной комиссии поселения избирается тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов этой комиссии с правом решающего голоса на основе предложения избирательной комиссии муниципального района, а если избирательная комиссия муниципального района не образована, - на основе предложения территориальной комиссии. В случае отсутствия такого предложения председатель избирательной комиссии поселения избирается на основе предложений членов избирательной комиссии поселения с правом решающего голоса.

Председатели окружных, территориальных и участковых комиссий назначаются на должность из числа их членов с правом решающего голоса и освобождаются от должности непосредственно вышестоящими комиссиями.

Заседания комиссии созываются ее председателем по мере необходимости. Заседание также обязательно проводится по требованию не менее одной трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Член комиссии с правом решающего голоса обязан присутствовать на всех заседаниях комиссии.

Решения комиссии принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса.

При принятии комиссией решения в случае равного числа голосов членов комиссии с правом решающего голоса, поданных "за" и "против", голос председателя комиссии (председательствующего на заседании) является решающим.

Решения комиссии подписываются председателем и секретарем комиссии (председательствующим на заседании и секретарем заседания).

Члены комиссии с правом решающего голоса, несогласные с решением комиссии, вправе изложить в письменной форме особое мнение, отражаемое в протоколе комиссии и прилагаемое к ее решению, в связи с которым это мнение изложено.

Членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть:

а) лица, не имеющие гражданства РФ, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

б) граждане РФ, признанные вступившим в законную силу решением суда недееспособными, ограниченно дееспособными;

в) граждане РФ, не достигшие возраста 18 лет;

г) депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

д) выборные должностные лица, а также высшие должностные лица субъектов Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации), главы местных администраций;

е) судьи, прокуроры;

ж) на соответствующих выборах - кандидаты, их уполномоченные представители и доверенные лица, уполномоченные представители и доверенные лица избирательных объединений, выдвинувших кандидатов;

з) на соответствующих выборах - члены комиссий с правом совещательного голоса;

и) на соответствующих выборах - супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов;

к) лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов;

л) лица, выведенные из состава комиссий по решению суда, а также лица, утратившие свои полномочия членов комиссий с правом решающего голоса в результате расформирования комиссии (за исключением лиц, в отношении которых судом было установлено отсутствие вины за допущенные комиссией нарушения), - в течение пяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда;

м) лица, имеющие неснятую и непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, - в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания.

Под непосредственным подчинением понимаются служебные отношения между руководителем и подчиненным, при которых руководитель имеет право приема на работу и увольнения подчиненного или в пределах должностных полномочий вправе отдавать ему приказы, распоряжения и указания, обязательные для исполнения, поощрять и применять дисциплинарные взыскания.

Гарантии прав членов комиссий с правом решающего голоса устанавливаются законом, уставом муниципального образования.

Срок полномочий членов комиссии с правом решающего голоса истекает одновременно с прекращением полномочий комиссии, в состав которой они входят, а также при наличии предусмотренных в законе оснований – досрочно.

Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, со дня представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, списка кандидатов вправе назначить одного члена этой избирательной комиссии *с правом совещательного голоса*, а в случае регистрации кандидата, списка кандидатов - по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в каждую нижестоящую избирательную комиссию. Избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата (зарегистрированных кандидатов) по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, вправе назначить одного члена вышестоящей (по отношению к избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (кандидатов) избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением прав, установленных законом.

*Избирательные комиссии работают гласно*. На всех заседаниях комиссии, а также при работе со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования, при подсчете голосов избирателей вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, зарегистрированный кандидат или его доверенное лицо, уполномоченный представитель избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка.

На всех заседаниях комиссии вправе присутствовать представители средств массовой информации.

Решения комиссий публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом.

С момента начала работы участковой комиссии в день голосования (досрочного голосования) и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках вправе присутствовать также наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели.

*Избирательной комиссией муниципального образования* является комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления. Избирательная комиссия муниципального образования формируется в количестве пяти - одиннадцати членов с правом решающего голоса.

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. Уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет четыре года. Если срок ее полномочий истекает в период избирательной кампании, то он продлевается до окончания этой избирательной кампании. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования.

Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования. Представительный орган обязан назначить не менее одной второй от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений:

а) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе;

б) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном органе субъекта Российской Федерации;

в) избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Представительный орган муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Представительный орган поселения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии поселения на основе поступивших предложений избирательной комиссии муниципального района.

Избирательная комиссия муниципального образования:

а) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации;

б) обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, изданием необходимой печатной продукции;

в) осуществляет меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации;

г) осуществляет меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления соблюдения единого порядка установления и опубликования итогов голосования, определения результатов выборов;

д) осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, контролирует целевое использование указанных средств;

е) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

ж) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления;

з) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района - также жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии поселения и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

и) осуществляет иные полномочия в соответствии с законом, уставом муниципального образования.

*Территориальные комиссии* действуют на постоянной основе. Положение этих комиссий в системе государственных органов в субъектах Российской Федерации определяется законами субъекта Российской Федерации.

Формирование территориальных комиссий осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в количестве пяти - четырнадцати членов с правом решающего голоса.

Срок полномочий комиссии составляет четыре года. Если этот срок истекает в период избирательной кампании, в которой участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания избирательной кампании.

Полномочия территориальной комиссии по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Федерации, принятому по согласованию с представительным органом муниципального образования, могут возлагаться на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования.

*Окружные избирательные комиссии* формируются в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Полномочия окружных избирательных комиссий могут возлагаться на иные избирательные комиссии.

Срок полномочий окружных избирательных комиссий истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых был нарушен порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на территории избирательного округа или результатов выборов полномочия окружной избирательной комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе (заявлению).

Число членов окружных избирательных комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта Федерации.

Формирование окружной избирательной комиссии осуществляется вышестоящей комиссией на основе предложений политических партий, избирательных объединений, указанных в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, а также предложений представительных органов муниципальных образований, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Вышестоящая избирательная комиссия обязана назначить не менее одной второй от общего числа членов окружной избирательной комиссии по выборам в органы местного самоуправления из представителей указанных в законе политических партий и избирательных объединений.

Окружная избирательная комиссия:

а) осуществляет на территории избирательного округа контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации;

б) взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в избирательном округе;

в) осуществляет регистрацию кандидатов;

г) утверждает текст бюллетеня в избирательном округе;

д) осуществляет меры по обеспечению единого порядка голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования, определения результатов выборов, опубликования итогов голосования и результатов выборов;

е) определяет результаты выборов по избирательному округу;

ж) публикует (обнародует) в соответствующих средствах массовой информации результаты выборов по избирательному округу;

з) оказывает правовую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

и) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

к) в соответствии с законом осуществляет иные полномочия.

*Участковые комиссии* формируются в период избирательной кампании для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей. На выборах в органы местного самоуправления полномочия участковой комиссии могут быть возложены на иную комиссию, действующую в границах избирательного участка. Деятельность комиссий осуществляется коллегиально.

Число членов участковых комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом. Комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава.

Формирование участковой комиссии осуществляется вышестоящей комиссией в порядке, аналогичном образованию окружных избирательных комиссий. Законом может быть предусмотрено формирование участковой комиссии на избирательном участке, образованном на судне, находящемся в плавании, или на полярной станции, а также за пределами территории Российской Федерации, соответствующими должностными лицами.

Участковая комиссия:

а) информирует население об адресе и о номере телефона участковой комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования;

б) уточняет список избирателей, производит ознакомление избирателей с данным списком, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в данном списке и решает вопросы о внесении в него соответствующих изменений;

в) обеспечивает подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;

г) обеспечивает информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, об избирательных объединениях, зарегистрировавших списки кандидатов;

д) контролирует соблюдение на территории избирательного участка порядка проведения предвыборной агитации;

е) выдает открепительные удостоверения;

ж) организует на избирательном участке голосование в день голосования, а также досрочное голосование;

з) проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на избирательном участке, составляет протокол об итогах голосования и передает его в территориальную комиссию;

и) объявляет итоги голосования на избирательном участке и выдает заверенные копии протокола об итогах голосования лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования;

к) рассматривает в пределах своих полномочий жалобы (заявления) на нарушение закона и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

л) обеспечивает хранение и передачу в вышестоящие комиссии документов, связанных с подготовкой и проведением выборов;

м) в соответствии с законом осуществляет иные полномочия.

Срок полномочий участковой комиссии истекает через десять дней со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых были нарушены порядок голосования и (или) порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на соответствующем избирательном участке, участке референдума полномочия участковой комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе (заявлению).

*Выдвижение и регистрация кандидатов*. Граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно (путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением) либо избирательным объединением в составе списка кандидатов.

Если конституцией, уставом, законом субъекта Федерации предусмотрено, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, законом субъекта Федерации должны быть предусмотрены гарантии реализации права граждан РФ, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами представительного органа муниципального образования.

Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах более чем одним инициатором выдвижения, по нескольким избирательным округам, кроме выдвижения кандидата одним избирательным объединением одновременно по одномандатному (многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов.

Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные законом, после поступления в избирательную комиссию заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

В заявлении указываются фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, гражданство, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы - род занятий). Если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, то в заявлении указывается наименование соответствующего представительного органа. Вместе с заявлением кандидат представляет копию паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом.

В случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости в заявлении указываются сведения о судимости кандидата.

Вместе с заявлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. В установленных законом случаях кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию эти сведения.

Документы кандидат (кроме кандидата, выдвинутого в списке кандидатов) обязан представить лично либо по его просьбе представляют иные лица в случаях, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, а также иных случаях и в порядке, установленных федеральным законом.

Избирательная комиссия обращается с представлением о проверке достоверности сведений о кандидатах в соответствующие органы, которые обязаны сообщить о результатах проверки сведений в установленный срок.

О выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений избирательная комиссия сообщает в средства массовой информации.

Период выдвижения кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения при выборах в органы местного самоуправления должен составлять не менее 20 дней.

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, осуществляющих регистрацию кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога. При проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей не более десяти тысяч, сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, внесение избирательного залога могут не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов.

Избирательное объединение может выдвинуть в одномандатном избирательном округе только одного кандидата, а в многомандатном избирательном округе – одного кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. В едином избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть один список кандидатов.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях", а иными общественными объединениями - на съездах (конференциях, собраниях) этих объединений, их региональных или местных отделений тайным голосованием, а также с соблюдением иных требований, установленных законом.

Список политических партий, иных общественных объединений, имеющих право принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений, по состоянию на день официального опубликования решения о назначении выборов, но не позднее чем через три дня, публикуется федеральным органом, осуществляющим регистрацию партий и иных общественных объединений, его территориальными органами в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях, размещается в сети "Интернет", а также направляется в избирательную комиссию, организующую выборы.

Наименованием избирательного объединения является наименование, указанное в уставе соответствующей политической партии или иного общественного объединения.

Список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, вместе с необходимыми документами представляется в избирательную комиссию, организующую выборы. Одновременно со списком кандидатов, выдвинутым политической партией, а также со списком кандидатов, выдвинутым региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии (в соответствии с уставом политической партии), в избирательную комиссию представляется официально заверенный руководящим органом политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения список членов данной политической партии, включенных в список кандидатов.

После представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе исключением) кандидатов.

В поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут *собираться подписи избирателей* в порядке, который определяется законом. Количество подписей, необходимое для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать 2 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может быть менее 10 подписей.

На выборах в органы местного самоуправления подписи могут собираться со дня, следующего за днем уведомления комиссии о выдвижении кандидата, заверения списка кандидатов. Сбор подписей осуществляется только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей, участников референдума в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается. Сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается. Подписи, собранные с нарушением установленного порядка, являются недействительными.

Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину РФ, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет. Кандидат, избирательное объединение могут заключать с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, договор о сборе подписей. Оплата этой работы осуществляется только из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения.

Форма подписного листа и порядок его заверения устанавливаются законом. Избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования - дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина. Данные об избирателе, ставящем в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по его просьбе лицом, собирающим подписи в поддержку кандидата, списка кандидатов. Указанные данные вносятся только рукописным способом, при этом использование карандашей не допускается. Подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно.

Если у кандидата имеется судимость, эти сведения должны указываться в подписном листе.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии предусмотренных законом документов, представляемых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, либо при внесении избирательного залога (если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации) либо при наличии предусмотренного федеральным законом решения политической партии.

Количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей избирателей может превышать необходимое количество не более чем на 10 процентов, если иное не установлено федеральным законом. Если для регистрации требуется представить менее 40 подписей, количество представляемых подписей избирателей может превышать это количество не более чем на четыре подписи.

Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей избирателей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия).

При выборке подписей для проверки и проведении проверки подписей избирателей, вправе присутствовать любой кандидат, представивший подписи избирателей, его представители или доверенные лица, а также представители или доверенные лица избирательного объединения, и представившего необходимое для регистрации своего кандидата, списка кандидатов количество подписей избирателей.

По окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол. Копия протокола передается кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения не позднее чем за двое суток до заседания комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации этого кандидата, списка кандидатов.

При проведении выборов в органы местного самоуправления по решению кандидата, избирательного объединения вместо сбора подписей избирателей может вноситься *избирательный залог*. Избирательный залог вносится исключительно из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, единовременно и в полном объеме на специальный счет избирательной комиссии в филиале Сберегательного банка Российской Федерации или другой кредитной организации по решению избирательной комиссии.

Размер избирательного залога составляет 15 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. Законом субъекта Российской Федерации размер избирательного залога может быть уменьшен до 10 процентов.

Перечисленные в качестве избирательного залога средства возвращаются в соответствующий избирательный фонд в случае получения зарегистрированным кандидатом, списком кандидатов по результатам голосования не менее установленного законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, либо избрания кандидата, либо допуска списка кандидатов к распределению депутатских мандатов. Установленное законом субъекта Российской Федерации число голосов избирателей не может превышать: для кандидатов - 5 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе, для списков кандидатов - 3 процента.

Если избирательный залог не подлежит возврату, то он перечисляется избирательной комиссией в доход соответствующего бюджета.

Регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, федеральный список кандидатов которой на ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов, а также выдвинутых ее региональными отделениями или иными структурными подразделениями осуществляется без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога.

При проведении выборов в представительные органы муниципальных образований сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, внесение избирательного залога могут не осуществляться, если законом субъекта Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов.

Избирательная комиссия в течение не более десяти дней обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации либо об отказе в регистрации.

В числе оснований для отказа в регистрации, установленных законом, являются:

наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 10 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен;

недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки (это не является основанием для отказа в регистрации кандидата в случае, когда требуется представить менее 200 подписей, если достоверных подписей достаточно для регистрации кандидата);

сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости;

несоздание кандидатом избирательного фонда (за исключением установленных законом случаев). Отсутствие средств в избирательном фонде не является основанием отказа в регистрации кандидата;

использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

превышение кандидатом при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией.

Перечни оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов по решению комиссии, установленные Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», являются исчерпывающими.

Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

От имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список.

При проведении своей избирательной кампании кандидаты не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей.

*Гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов* установлены федеральным законом. В частности, администрация организации, командир воинской части, руководитель органа внутренних дел, в которых работает, служит, проходит альтернативную гражданскую службу, военные сборы, учится кандидат, со дня его регистрации до дня официального опубликования результатов выборов обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока.

Во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу.

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

Зарегистрированный кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию. При даче согласия на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, на его арест прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата.

Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов, список кандидатов, вправе назначить *доверенных лиц*. Регистрация доверенных лиц осуществляется избирательной комиссией.

Доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений не могут быть кандидаты, лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, главы местных администраций, работники аппаратов избирательных комиссий. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица.

*Информирование избирателей,* в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах, об избирательных объединениях осуществляют комиссии.

Содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений.

В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодической печати сообщения о проведении предвыборных мероприятий, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев, без предпочтения какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 N 15-П эти положения Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ признаны не противоречащими Конституции РФ, поскольку они не могут служить основанием для запрета представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессионально высказывать собственное мнение, давать комментарии за пределами отдельного информационного блока.

Разновидностью информирования избирателей является опубликование (обнародование) результатов *опросов общественного мнения*, связанных с выборами.

В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая "Интернет".

В процессе избирательной кампании граждане, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить *предвыборную агитацию*. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодической печати начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Предвыборной агитацией признаются:

а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению;

в) описание возможных последствий избрания или не избрания кандидатов;

г) распространение информации с позитивными либо негативными комментариями о каком-либо кандидате (кандидатах), избирательном объединении;

д) распространение информации, не связанной с профессиональной, служебной деятельностью кандидата;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются в установленном законом порядке исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов.

Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям Эфирное время и печатная площадь периодических изданий предоставляются зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям за плату, а в предусмотренных законом случаях и порядке также бесплатно.

Негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий в установленном законом порядке также вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям эфирное время, печатную площадь в соответствующих средствах массовой информации.

Бесплатное и платное предоставление эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади в периодических печатных изданиях для проведения предвыборной агитации производится в соответствии с договором, заключенным в письменной форме между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и кандидатом, избирательным объединением.

Предвыборная агитация может проводиться и в форме *агитационных публичных мероприятий*. Государственные и муниципальные органы обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, порядок организации и проведения которых установлен законом.

При этом избирательная комиссия обязана обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений.

Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы, выступления кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений, граждан на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. *Запрещается агитация*, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

При проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за сбор подписей избирателей, агитационную работу; производить вознаграждение избирателей выполнявших указанную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение; проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других, основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов либо которые иным образом связаны с выборами.

*Финансовое обеспечение* подготовки и проведения муниципальных выборов осуществляют избирательные комиссии за счет средств, выделенных на эти цели из местного бюджета. Главным распорядителем средств, предусмотренных в местном бюджете на проведение выборов, является избирательная комиссия муниципального образования.

Кандидаты обязаны создавать собственные *избирательные фонды* для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией. Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

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. Об указанных обстоятельствах кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию.

Кандидаты вправе, а в случаях, установленных законом, обязаны, избирательные объединения обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет:

а) собственных средств кандидата, избирательного объединения;

б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;

в) добровольных пожертвований граждан;

г) добровольных пожертвований юридических лиц;

д) средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом.

*Запрещается вносить пожертвования* в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений:

иностранным государствам и иностранным организациям;

иностранным гражданам, за исключением случая, когда действует международный договор Российской Федерации;

лицам без гражданства;

гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;

российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов;

международным организациям и международным общественным движениям;

органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;

юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов;

воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;

благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациям;

юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах;

анонимным жертвователям. Под анонимным жертвователем понимается гражданин, который не указал в платежном документе на внесение пожертвования любое из следующих сведений: фамилию, имя и отчество, адрес места жительства - или указал недостоверные сведения, либо юридическое лицо, о котором в платежном документе на внесение пожертвования не указано любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты - или указаны недостоверные сведения;

Кандидат, избирательное объединение не несут ответственность за принятие пожертвований, при внесении которых жертвователи указали сведения, оказавшиеся недостоверными, если кандидат, избирательное объединение своевременно не получили информацию о неправомерности данных пожертвований.

Законом устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, а при их отсутствии - в других кредитных организациях.

Законом субъекта Федерации может быть предусмотрено, что на выборах органов местного самоуправления сельских поселений перечисление средств избирательного фонда на специальный избирательный счет необязательно в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают три тысячи рублей.

Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям. Средства избирательных фондов имеют целевое назначение и могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

Избирательная комиссия муниципального образования до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Кандидат, избирательное объединение не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размере своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств своего избирательного фонда.

**8.4 Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, вопросам изменения границ муниципального образования или преобразования муниципального образования**

Важной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формой прямого народовластия является голосование избирателей по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления.

Отзыв представляет собой отрицательное отношение избирателей к противоправным решениям или действиям (бездействию) депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, выраженное в процессе голосования за досрочное прекращение полномочий выборных лиц по воле избирателей. Институт отзыва призван обеспечить реализацию предусмотренной законом ответственности выборных лиц перед населением.

В советский период правовой статус депутата предполагал тесное взаимодействие народных избранников с избирателями посредством таких форм как обязательное проведение регулярных отчетов депутатов перед населением, наказы избирателей своим депутатам, даваемые в ходе избирательных кампаний, отзыв депутатов, являющихся составной частью, элементами *императивного мандата депутата*.

В ст. 24 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закреплен *ряд положений, касающихся процедуры отзыва:*

1) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления проводится только по инициативе населения;

2) порядок проведения голосования аналогичен порядку, установленному федеральным законом и принимаемому в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом;

3) основания для отзыва и процедура отзыва выборных лиц закрепляются в уставе муниципального образования;

4) основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) отзываемого лица. Одно из таких оснований предусмотрено в ст. 45 Федерального закона от 6 октября 2003 г.: выборное должностное лицо местного самоуправления может быть отозвано за нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения;

5) противоправные решения или действия (бездействие) депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления должны быть подтверждены в судебном порядке;

6) отзываемому лицу обеспечивается возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва;

7) голосование по отзыву считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе);

8) депутат, член выборного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Предусмотренная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. процедура отзыва оказалась столь сложной, что отзыв становится трудно осуществимым. Законом закреплен неоправданно высокий процент голосов избирателей, который необходимо обеспечить, чтобы отзыв состоялся. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не предусматривает порог (процент) участия избирателей в голосовании. Выборы признаются состоявшимися при любом количестве избирателей, принявших участие в голосовании. Но вот за отзыв должно проголосовать не менее половины *от общего числа всех избирателей,* зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). В современных условиях такой результат, при общей весьма низкой явке избирателей на муниципальные выборы, практически недостижим, а значит депутатам, членам выборного органа, выборным должностным лицам местного самоуправления можно не опасаться досрочного отзыва. Кроме того, общая численность избирателей в муниципальном образовании может существенно отличаться от общей численности избирателей в избирательном округе. Поэтому можно предположить, что депутата, избранного по мажоритарной избирательной системе в небольшом округе, отозвать легче, чем депутата, избранного по пропорциональной избирательной системе (по списку кандидатов), при которой избирательным округом является все муниципальное образование. Такой подход нарушает принцип равной гарантированности статуса депутата.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

**8.5 Сход граждан**

Формой прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. признает также *сход граждан.* Этот институт непосредственной демократии имеет длительную историю своего развития: он активно применялся в дореволюционной России, в советское время, используется и в современный период.

В годы советской власти не устанавливалось принципиальных различий между сходами и собраниями граждан. Правовое положение собраний (сходов) граждан закреплялось в нормативных правовых актах в качестве одной из форм решения населением различных вопросов по месту жительства. Определялся конкретный перечень вопросов, которые находились в ведении собраний (сходов). Так, в соответствии с Положением об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985г., на собраниях, сходах могли решаться вопросы: а) избрания органов общественной самодеятельности; б) выдвижения кандидатов в депутаты поселковых, сельских Советов и отзыва депутатов этих Советов; в) избрания народных заседателей районных (городских) народных судов и их отзыва; г) самообложения сельского населения.

Собрание и сход граждан имеют схожую природу, но употребление различных терминов все же не случайно. Сход традиционно воспринимался как собрание сельских жителей, как форма временного объединения людей с целью выработки и принятия коллективного решения в сравнительно небольших по численности поселениях по вопросам хозяйственной и социально-культурной жизни. Сход имеет возможность (и право) принимать обязательные для всего поселения решения. Под собранием понимается временное объединение жителей небольшого населенного пункта или части населенного пункта в конкретно определенное время для коллективного обсуждения и решения каких-либо местных проблем и вопросов. Принятое на нем решение не выходит за круг интересов собравшихся граждан и потому носит локальный и рекомендательный характер.

С начала 90-х годов собрания, сходы граждан включаются в механизм местного самоуправления, а их статус закрепляется уже законом. Так, Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» относил собрания (сходы) граждан к числу форм осуществления территориального общественного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разграничил понятия схода и собрания граждан. В статье 25 указывается, что **сход** граждан проводится *в поселении* для *решения вопросов местного значения*, а **собрания** (ст. 29) граждан могут проводиться *на части территории* муниципального образования для *обсуждения вопросов местного значения*, *информирования населения* о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, *осуществления территориального общественного самоуправления*.

Теперь *только сход* *граждан* осуществляет полномочия представительного органа местного самоуправления, в случаях, когда представительный орган не образуется в соответствии с уставом муниципального образования, в полном объеме, включая вопросы, отнесенные к исключительной компетенции представительного органа.

Сход проводится в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Глава муниципального образования осуществляет созыв схода по собственной инициативе либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Порядок реализации такой инициативы определяется уставом муниципального образования.

Председательствует на сходе глава муниципального образования, хотя сход вправе избрать председателем и иное лицо. Обеспечивает проведение схода глава местной администрации. Он решает организационные, финансовые, информационные и иные вопросы обеспечения схода. Выборные лица местного самоуправления участвуют в сходе граждан в обязательном порядке. Однако их отсутствие не является основанием признания неправомочности схода.

Сход правомочен принимать решения при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Решения принимаются большинством голосов участников схода граждан.

Решения схода граждан являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории поселения. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить правовым актам, принятым на сходе граждан.

Органы и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений схода, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения. Если для реализации решения, принятого на сходе, требуется дополнительное принятие (издание) муниципального правового акта, то орган или должностное лицо местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие такого акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на сходе, определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Этот срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта по реализации принятого на сходе граждан решения, является основание для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа муниципального образования.

Принятые на сходе решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Дальнейшее развитие законодательной основы непосредственного решения населением вопросов местного значения, закрепления сложившихся традиций и практических навыков участия граждан в осуществлении местного самоуправления, развития коллективных форм властвования на территории муниципального образования, формирования территориального сообщества граждан, объединенного общими интересами совместной жизнедеятельности, должно способствовать повышению инициативы и активности населения при решении вопросов местного значения, усилению контроля граждан за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, формированию системы прямых и обратных связей между населением и органами, должностными лицами местного самоуправления.

**8.6 Территориальное общественное самоуправление**

*Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.*

Институт территориального общественного самоуправления прошел длительный путь своего становления, оптимизации содержания и совершенствования форм реализации. На первом этапе формирования местного самоуправления население осуществляло местное самоуправление через представительные органы - местные Советы, соответствующие органы управления - местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления.

В Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» была отдельная глава, посвященная территориальному общественному самоуправлению. В ст. 80 закреплялась система территориального общественного самоуправления, которая включала общие собрания (сходы) граждан, конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии, органы территориального общественного самоуправления населения (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и тому подобного).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением в границах территории, определяемой представительным органом поселения по предложению граждан, проживающих на этой территории. Это может быть подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт (не являющийся поселением), иные территории проживания граждан.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых для этого средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Участие населения в осуществлении территориального общественного самоуправления является добровольным.

Выделяются два направления осуществления территориального общественного самоуправления: а) *проведение* *собраний и конференций* граждан; б) *создание органов территориального общественного самоуправления*, которые избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

*Собрания* проводятся по инициативе населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления, а также компетенция собрания определяются уставом территориального общественного самоуправления. Собрание по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления правомочно при участии в нем не менее половины жителей соответствующей территории, достигших возраста 16 лет.

Полномочия собрания граждан могут осуществляться *конференцией* граждан (собранием делегатов) в случаях и в порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Конференция считается правомочной при участии в ней не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших возраста 16 лет.

Собрание, конференция вправе принимать решения лишь по вопросам, отнесенным к их компетенции уставом территориального общественного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ впервые выделил *исключительные полномочия* собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление:

установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

избрание органов территориального общественного самоуправления;

определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

*Органы (советы, комитеты) территориального общественного самоуправления* избираются на собраниях, конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. К ведению органов территориального общественного самоуправления относятся следующие вопросы:

представительство интересов населения, проживающего на территории деятельности органа территориального общественного самоуправления;

обеспечение исполнения решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

право осуществления хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

право вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Федеральный закон от 6 октября2003 г. № 131-ФЗ не предусматривает возможность передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам территориального общественного самоуправления. Однако и прямого запрета тоже нет. Следовательно, в рамках собственной инициативы органов местного самоуправления и с согласия органов территориального общественного самоуправления такое взаимодействие вполне возможно.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации уполномоченным органом соответствующего поселения принятого на собрании, конференции *устава территориального общественного самоуправления.* Порядок такой регистрации определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

территория, на которой оно осуществляется;

цели, задачи, формы и основные направления деятельности;

порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

порядок принятия решений;

порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Устав территориального общественного самоуправления не отнесен законом к муниципальным правовым актам. Предполагается, что на данном уровне не требуются инструменты публично-властного воздействия и правотворческие полномочия, а достаточно механизмов самоорганизации населения. Устав действует только в границах данного территориального общественного самоуправления.

В действующем законодательстве содержится весьма противоречивая формулировка, касающаяся предоставления прав юридического лица. В ч. 5 ст. 27 Закона закрепляется: *территориальное общественное самоуправление* в соответствии с *его уставом* может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Представляется, что данная формула требует уточнения и корректировки с учетом требований гражданского законодательства. Не случайно в соответствии со ст. 41 этого же Закона права юридического лица предоставляются не муниципальному образованию, а органам местного самоуправления.

**8.7 Правотворческая инициатива граждан**

*Правотворческая инициатива граждан* реализуется в форме внесения подготовленного инициативной группой граждан проекта муниципального правового акта на рассмотрение органа или должностного лица местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в порядке, предусмотренном федеральным законом и нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. закрепил основные требования к порядку реализации этой инициативы:

минимальная численность инициативной группы граждан – не более 3 процентов от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом;

проект муниципального правового акта может вноситься инициативной группой на рассмотрение и органов местного самоуправления, и должностных лиц местного самоуправления;

проект муниципального правового акта подлежит обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта;

коллегиальный орган местного самоуправления рассматривает поступивший от граждан проект муниципального правового акта на своем открытом заседании;

срок рассмотрения инициативного проекта муниципального правового акта – в течение трех месяцев со дня его внесения;

представителям инициативной группы обеспечивается возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта;

принятое по результатам рассмотрения проекта решение органа или должностного лица местного самоуправления должно быть мотивированным;

решение органа или должностного лица местного самоуправления официально в письменной форме доводится до сведения инициативной группы, внесшей проект муниципального правового акта;

гарантией реализации правотворческой инициативы граждан даже при отсутствии нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации такой инициативы, является право граждан действовать в порядке, установленном самим Федеральным законом в статье 26.

Близкий к российскому варианту петиционный порядок реализации правотворческой инициативы граждан предусмотрен в законодательстве некоторых европейских государств, например, в Австрии, Испании, Италии. Общим для них является то, что принятие решения по существу правотворческой инициативы граждан полностью зависит от благожелательного или отрицательного отношения соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления к такой инициативе. Они могут отказать гражданам в принятии инициируемого ими проекта муниципального правового акта по самым различным основаниям, достаточно легко отклонить все нежелательные для местной власти инициативы. Федеральный закон не предусматривает, как, например, в Соединенных Штатах Америки при реализации подобной процедуры, преодоление отрицательного решения муниципальных органов и должностных лиц через обращение к местному референдуму.

По сравнению с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. органы и должностные лица местного самоуправления теперь не обязаны доводить до сведения всех граждан (обнародовать) принятое ими по результатам рассмотрения поступившей правотворческой инициативы решение, достаточно направить официальное письмо только самой инициативной группе.

Правотворческая инициатива граждан как институт прямой демократии пока не получила широкого распространения в практике российского местного самоуправления. Не в последнюю очередь на это влияют сложная подготовительная работа (трудности с подготовкой проекта муниципального правового акта, отвечающего всем предъявляемым требованиям; проведение работы по убеждению граждан в необходимости принятия такого акта; агитация населения в поддержку именно данного варианта правового акта; необходимость сбора большого числа подписей граждан в поддержку инициативы (особенно в крупных по численности населения муниципальных образованиях, где 2-3 процента подписей – это сотни, а то и тысячи человек); отсутствие законодательной регламентации финансового обеспечения правотворческой инициативы) при совсем не гарантированном положительном результате этой работы.

**8.8 Публичные слушания**

***Публичные слушания*** - открытые обсуждения проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципального образования, проводимые представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования. Публичные слушания – новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренная ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

В предшествующие годы проведение публичных слушаний регламентировалось законодательством некоторых субъектов Федерации, а также нормативными правовыми актами отдельных муниципальных образований. Широкого распространения практика проведения публичных слушаний не получила, прежде всего из-за отсутствия соответствующего правового регулирования этого института на федеральном уровне.

Публичные слушания обеспечивают реализацию принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления, укрепляют связи органов и должностных лиц местного самоуправления с населением, способствуют информационной открытости принимаемых решений, что позволяет гражданам влиять на выработку этих решений.

Действующее федеральное законодательство все шире использует механизм публичных слушаний, закрепляя обязательность их проведения органами местного самоуправления в самых различных ситуациях. Так, Градостроительный кодекс РФ (ст. 28) требует проведения публичных слушаний граждан по проектам генеральных планов поселений и городских округов, в том числе по внесению в эти планы изменений. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (ст. 9) относит к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов организацию общественных обсуждений, проведение опросов, местных референдумов о предполагаемой хозяйственной и иной деятельности, подлежащей экологической экспертизе. Регулируя право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), Земельный кодекс РФ (ст. 23) устанавливает, что публичный сервитут может устанавливаться нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, когда это необходимо для обеспечения интересов местного самоуправления или местного населения и только с учетом результатов публичных слушаний.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Инициатива проведения публичных слушаний может исходить от населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования. Если инициатива проведения публичных слушаний принадлежит населению или представительному органу, то решение о назначении слушаний принимает представительный орган, если главе муниципального образования, то решение принимает он сам.

Представительный орган муниципального образования обязан заблаговременно оповещать населения о времени и месте проведения публичных слушаний, принимать меры для заблаговременного ознакомления жителей муниципального образования с проектом муниципального правового акта и их участия в публичных слушаниях.

Федеральный закон определяет перечень документов и вопросов, которые обязательно должны выноситься на публичные слушания:

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

проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки;

проекты планировки территорий и проекты межевания территорий;

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 муниципальных образований.

Уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления этот перечень может расширяться и предусматривать дополнительные вопросы для обсуждения.

Результаты публичных слушаний подлежат опубликованию (обнародованию).

Практика реализации требований Федерального закона о проведении публичных слушаний свидетельствует о возникающих проблемах, требующих своего правового урегулирования. В частности, при регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования учитывается обязательное проведение публичных слушаний, даже тогда, когда это изменение вызвано исполнением вступившего в законную силу решения суда. Например, в муниципальном образовании «Мирный» Архангельской области одна из статей устава была признана судом противоречащей федеральному закону. При регистрации необходимых изменений в устав органы юстиции требовали предварительного проведения публичных слушаний, несмотря на очевидную необходимость исполнения решения суда в соответствии с нормами ГПК РФ. Подобные ситуации должны быть учтены законом, чтобы публичные слушания не превращались в формальное мероприятие.

**8.9 Собрание граждан, конференция граждан (собрания делегатов)** Собрание граждан, конференция граждан (собрания делегатов) являются формами обсуждения гражданами вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

Конференция (собрание делегатов) осуществляет полномочия собрания граждан и проводится в случаях, установленных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Делегаты на конференцию избираются гражданами на собраниях путем открытого голосования по норме представительства, предусматривающей избрание одного делегата от определенного количества жителей, достигших установленного уставом или нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления возраста, дающего право на участие в собрании граждан (16-18 лет).

Порядок назначения и проведения собрания (конференции) граждан, а также полномочия собрания граждан определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Вместе с тем, свобода собраний граждан гарантирована Конституцией Российской Федерации (ст. 31) и она не может сводиться только к реализации задач местного самоуправления. В соответствии с законом граждане имеют право самостоятельно проводить собрания в рамках общественной самодеятельности по вопросам, представляющим общественный интерес (собрания автовладельцев, жителей, пенсионеров, родителей, защитников животных и др.). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ акцентирует внимание лишь на тех собраниях, проведение которых связано с участием населения в осуществлении местного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения или представительного органа местного самоуправления назначается представительным органом в порядке, установленном уставом муниципального образования. Собрание, проводимое по инициативе главы муниципального образования, назначается главой муниципального образования. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Участие в собрании жителей муниципального образования (части муниципального образования) является свободным и добровольным. Каждый участвует в собрании лично, на равных основаниях и имеет один голос.

Перед началом собрания проводится регистрация его участников.

Для ведения собрания обычно избирается открытым голосованием президиум собрания (председатель собрания, его заместитель, секретарь собрания, который ведет протокол собрания).

Решение принимается чаще всего открытым голосованием. При необходимости проведения тайного голосования собрание избирает счетную комиссию. На собрании может создаваться рабочая группа по подготовке (доработке) проекта решения собрания.

По итогам обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления собрание может принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, избирать представителей собрания во взаимоотношениях с этими органами и должностными лицами.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых относится решение вопросов, содержащихся в обращениях, с направлением письменного ответа. Закон, к сожалению, не уточняет: кому направляется такой письменный ответ, ведь ни само собрание, ни его президиум не являются постоянно действующими. Результаты рассмотрения принятых собранием обращений целесообразно официально опубликовывать (обнародовать).

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам своей компетенции, установленной уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан, конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

**8.10 Опрос граждан**

Опрос граждан является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления. Опрос граждан позволяет выявить и учесть мнение населения при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, органами государственной власти. Опрос граждан может проводиться на всей территории муниципального образования или на части его территории. В опросе имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Инициатива проведения опроса граждан может принадлежать:

представительному органу местного самоуправления или главе муниципального образования – по вопросам местного значения;

органам государственной власти субъекта Федерации – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Решение о проведении опроса граждан, являющееся нормативным правовым актом, принимает представительный орган местного самоуправления. В решении устанавливаются:

1) дата и сроки проведения опроса;

2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;

3) методика проведения опроса;

4) форма опросного листа;

5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования не менее чем за 10 дней должны быть проинформированы (оповещены) о проведении опроса граждан.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

за счет средств местного бюджета – при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;

за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации – при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Федерации.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

**8.11 Обращения граждан в органы местного самоуправления** Обращениями граждан в органы местного самоуправленияявляются изложенные в устной или письменной форме индивидуальные или коллективные предложения, заявления, жалобы и ходатайства граждан. Ст. 33 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Процессуальные гарантии данной конституционной нормы закреплены в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В предшествующий период порядок рассмотрения обращений граждан долгие годы регулировался лишь Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции от 2 февраля 1988 г.). Общие положения, касающиеся обращения граждан в органы местного самоуправления, были закреплены и в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ст.26).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определил, что порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Обращения граждан в органы местного самоуправления, с одной стороны, служат цели реализации конкретных прав граждан и соответствующей обязанности органов местного самоуправления принять меры по обеспечению этих прав в рамках ответственности публичной власти перед гражданами; с другой стороны, обращения граждан можно рассматривать как форму обратной связи между населением и муниципальной властью. Возможность граждан влиять через институт обращений на действия и решения органов и должностных лиц местного самоуправления, добиваться соответствия этих решений интересам населения способствует становлению в муниципальных образованиях демократической системы местной власти. Важно, при этом, чтобы такая возможность подкреплялась действенным механизмом ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за волокиту при рассмотрении обращений, необоснованные отказы в принятии и рассмотрении обращений граждан, дачу ответа не по существу обращения и иные нарушения прав граждан.

Обращения граждан в органы местного самоуправления осуществляются свободно и добровольно. Обращение должно содержать необходимые сведения о заявителе. Анонимные обращения не рассматриваются.

*Предложение* – это обращение гражданина направленное на совершенствование организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, принимаемых муниципальных нормативных правовых актов, улучшение социально-экономической и иных сфер местной жизни, деятельности предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, по решению вопросов местного значения, реализации прав и свобод граждан.

*Заявление* – это обращение гражданина с просьбой о содействии в реализации принадлежащих ему или другим лицам прав, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

*Жалоба* – это обращение гражданина с просьбой о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

*Ходатайство* – это обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, льгот, гарантий и преимуществ, с представлением необходимых документов, их подтверждающих.

Письменные обращения граждан должны содержать адрес и наименование органа местного самоуправления, фамилию, имя, отчество либо должность соответствующего должностного лица, сведения о заявителе, включая фамилию, имя, отчество, почтовый адрес. Обращение должно быть гражданином подписано с указанием даты отправления обращения на рассмотрение.

При рассмотрении обращения органом или должностным лицом местного самоуправления гражданин вправе: получить официальный письменный ответ по существу своего обращения от органа или должностного лица, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов; представлять дополнительные документы и материалы, а также обращаться с просьбой об их истребовании у соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления; знакомиться с документами и материалами, касающимися рассматриваемого обращения; получать уведомления о переадресовке обращения или о продлении сроков его рассмотрения по основаниям, предусмотренным законом; обжаловать принятое по обращению решение, а также действия (бездействие) органов и должностных лиц, рассматривающих обращение гражданина.

Гражданин направляет письменное обращение в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Если обращение направлено в иной орган или должностному лицу, то оно в течение семи дней со дня регистрации направляется в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Гражданину, направившему обращение, сообщается о переадресовке его обращения.

Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца. Этот срок может быть продлен руководителем органа местного самоуправления, должностным лицом местного самоуправления в исключительных случаях не более чем на 30 дней, в том числе при необходимости направления в иной орган запроса о предоставлении документов и материалов, без которых невозможно объективное рассмотрение обращения. Гражданин уведомляется о продлении срока рассмотрения его обращения.

Устное обращение гражданина в органы и к должностным лицам местного самоуправления возможно в ходе личного приема граждан руководителями органов и должностными лицами местного самоуправления, в ходе отчетов этих лиц перед населением, их встреч и бесед с жителями муниципального образования, по телефону и в иных формах. Информация о порядке личного приема граждан, о месте, днях и часах приема доводится до сведения населения.

За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Федерации устанавливается административная ответственность.

Лекция 10

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

**10.1 Понятие и принципы муниципальной службы**

Служба в органах управления представляет собой один видов социальной деятельности, являющейся необходимым условием функционирования государства и общества. В предшествующие годы этот вид социальной деятельности обеспечивался институтом государственной службы.

В советский период служба в органах управления местных Советов не выделялась в качестве особого, самостоятельного вида службы, а рассматривалась как государственная служба. Она основывалась на общих принципах государственного управления и каких-то особых, существенных отличий от государственной службы, осуществляемой на более высоких уровнях государственного управления, не имела.

На этапе становления местного самоуправления (1990-1993г.) также не было различий между служащими, работающими в органах местного самоуправления и государственными служащими. Принятые в тот период законы о местном самоуправлении – Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» еще не использовали понятие «муниципальная служба».

Формирование муниципальной службы и выделение ее в качестве самостоятельного института обусловлено окончательным переходом от советской модели организации власти на местах к организации местной власти на началах самоуправления, а также закреплением конституционного статуса местного самоуправления в качестве особой формы публичной власти. Конституционный принцип организационной обособленности местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ) позволил говорить и о самостоятельности органов местного самоуправления при решении кадровых вопросов, в осуществлении кадровой политики.

С учетом конституционных положений федеральное законодательство разграничило муниципальную службу и государственную службу.

Вместе с тем, муниципальная служба тесно взаимосвязана с государственной службой, идентична ей по набору основных структурных элементов, но содержательно может отличаться от государственной службы.

Современное реформирование государственной службы, включая и сферу правового регулирования, оказывает влияние на правовое оформление института муниципальной службы. В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» впервые был закреплен принцип взаимосвязи двух видов публичной службы, а в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» этот принцип получил дальнейшее развитие.

Взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской службы проявляется в обеспечении:

единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и государственной гражданской службы;

единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

соотносительности основных требований оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

С учетом процессов происходящих в государственном управлении и государственной службе в современный период ведется работа по обновлению федерального законодательства и в сфере муниципальной службы.

Цель муниципальной служебной деятельности состоит в обеспечении полномочий местного самоуправления, решения непосредственно населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, на основе сочетания общегосударственных интересов и задач, решаемых на местном уровне.

Задачи, решаемые муниципальной службой, позволяют конкретизировать цели служебной деятельности и перевести их в русло повседневной работы муниципальных служащих. К основным задачам муниципальной службы относятся: обеспечение эффективной работы органов местного самоуправления, прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования; исполнение положений Конституции Российской Федерации, действующего законодательства, устава и иных нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления на территории муниципального образования; обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения; подготовка, принятие и отражение в принимаемых муниципальных правовых актах воли и законных интересов жителей муниципального образования, исполнение решений органов местного самоуправления; защита интересов муниципального образования. Вместе с тем, как составная часть единого управленческого механизма государства муниципальная служба должна быть подчинена решению задач социально-экономического развития страны, повышения уровня и качества жизни населения.

Муниципальная служба обладает чертами, общими для всех видов служебной деятельности, а также особенностями, позволяющими говорить о том, что это новый вид публичной служебной деятельности. Можно выделить следующие характерные черты муниципальной службы:

1) *муниципальная служба является самостоятельным институтом муниципального права с отдельным законодательным и иным нормативным правовым регулированием*;

2) *муниципальная служба формируется в сфере публичной власти, поскольку муниципальная деятельность – это публично-властная деятельность, и функционирует как публичная служба*. Такое качество муниципальной службы сближает ее с государственной службой. Функционирование этих видов публичной службы осуществляется в значительной мере на основе общих принципов и методов деятельности. Обусловлено это тем, что власть местного самоуправления (муниципальная власть) и власть государственная – формы публичной власти, формы реализации власти народа (ст. 3 Конституции РФ);

3) *муниципальные образования самостоятельно решают вопросы формирования состава муниципальных служащих, включая подбор, расстановку и управление персоналом муниципальной службы, их аттестации, присвоения квалификационных разрядов и другие вопросы прохождения муниципальной службы в органах местного самоуправления*;

4) *правовое регулирование муниципальной службы осуществляется федеральным законом, принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований*. Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации уставами муниципальных образований, в которых определяются порядок прохождения муниципальной службы, требования к муниципальным должностям, права и обязанности муниципального служащего, гарантии для муниципальных служащих;

5) *деятельность муниципальной службы обеспечивается за счет средств местных бюджетов*. В соответствии с Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации при определении минимальных местных бюджетов.

Расходы на финансирование муниципальной службы включаются в состав защищенных статей местного бюджета.

Правовое регулирование понятия муниципальной службы на протяжении последних лет претерпело определенные изменения. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» определил государственную службу как профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Принятый 28 августа 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что муниципальная служба – это профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» уточнил это определение, отметив, что муниципальная служба осуществляется на муниципальных должностях, не являющихся выборными. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не дает определения муниципальной службы и не выделяет ее характерные признаки, оставляя освещение этих положений специальному закону об основах муниципальной службы.

Таким образом,муниципальная служба представляет собой особый вид публичной профессиональной служебной деятельности на невыборной муниципальной должности в органах местного самоуправления, осуществляемой гражданами Российской Федерации на постоянной, платной основе за счет средств местного бюджета в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъекта Федерации, уставом муниципального образования, с целью обеспечения решения вопросов местного значения, а в случаях, установленных законом, реализации отдельных государственных полномочий.

В Российской Федерации муниципальная служба основывается на определенных принципах, важнейшие из которых закреплены в Федеральном законе от 8 января 1998 г. №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». К ним относятся принципы:

а) *верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов РФ над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих.*

Этот принцип обусловлен положениями ч.2 ст.4, а также ч.1,2 ст. 15 Конституции Российской Федерации и отражает один из признаков Российской Федерации как правового демократического государства;

б) *приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия*.

Конституция Российской Федерации определила в ст. 2, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Органы местного самоуправления, должностные лица, муниципальные служащие обязаны признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;

в) *самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий*.

Принцип самостоятельности имеет конституционно-правовое обоснование и закреплен в ст. 12, а в широком смысле – также в ст. 130-132 Конституции Российской Федерации, ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Выделение этого принципа подчеркивает самостоятельное осуществление органами местного самоуправления, а значит и муниципальными служащими, своих полномочий, принятие муниципальных правовых актов без предварительного согласования действий с органами государственной власти, без вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность органов местного самоуправления, кроме случаев, прямо установленных законом. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, могут быть отменены только самими этими органами и должностными лицами либо признаны недействительными судом;

г) *профессионализма и компетентности муниципальных служащих*.

Муниципальные служащие обязаны неуклонно повышать свой профессиональный уровень, поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения должностных обязанностей. В целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия муниципального служащего замещаемой должности, а также решения вопроса о сохранении или присвоении ему очередного квалификационного разряда, а также для включения муниципального служащего в резерв для замещения вышестоящей должности муниципальной службы проводится аттестация служащего, организуется повышение уровня его подготовки и квалификации;

д) *ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей.* Этот принцип направлен на укрепление, прежде всего исполнительской дисциплины в органах местного самоуправления, ответственности каждого муниципального служащего за исполнение должностных обязанностей. В случаях и порядке, установленных действующим законодательством, муниципальный служащий несет ответственность за действия и решения, нарушающие права и законные интересы граждан;

е) *равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой.* Пока этот принцип не имеет конституционного закрепления, в отличие от равного доступа граждан к государственной службе. Вместе с тем, сначала Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 3), а затем Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ст. 5), законы субъектов Российской Федерации (ст. 2 Закона Московской области «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области», ст. 2 Закона Саратовской области «О муниципальной службе в Саратовской области» и др.) закрепили это важнейшее требование в качестве принципа муниципальной службы. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе на условиях и в порядке, устанавливаемых законом, независимо от пола, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Занятие должности муниципальной службы требует от кандидата на вакантную должность определенного уровня профессиональной подготовки, опыта работы, управленческих навыков, умения работать с людьми, способностей. Именно эти качества определяют соответствие либо несоответствие лица должности муниципальной службы;

ж) *единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в РФ, а также учета исторических и иных местных традиций.* Требования, предъявляемые к муниципальной службе, закреплены в федеральном законодательстве, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований и представляют собой единые правовые основы муниципальной службы, как по ее принципам, так и по содержанию. Трехуровневая система правового регулирования муниципальной службы способствует более полному учету исторических и иных местных традиций;

з) *правовой и социальной защищенности муниципальных служащих.* Речь идет о правовых (государственных) гарантиях личных, социально-экономических и иных прав муниципальных служащих. Основные направления реализации этого принципа изложены в действующем законодательстве о муниципальной службе, предусматривающем положения о гарантированности каждому муниципальному служащему надлежащих условий работы, денежного содержания, ежегодного оплачиваемого отпуска, медицинского обслуживания, пенсионного и иного социального обеспечения, защищенности муниципального служащего и членов его семьи от неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей и др.

и) *внепартийности муниципальной службы*. Этот принцип направлен на деполитизацию органов местного самоуправления, недопустимость создания в органах местного самоуправления политических организаций, подконтрольности их тем или иным структурам политических партий.

Кроме этих принципов муниципальной службы, закрепленных на федеральном уровне, законами субъектов Федерации устанавливаются и иные принципы: *гласности в осуществлении муниципальной службы; стабильности кадров муниципальной службы; обязательности для муниципального служащего правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий.*

В законодательстве о муниципальной службе целесообразно предусмотреть и принципы *общественного контроля за деятельностью муниципальных служащих, доступности информации о деятельности муниципальных служащих.*

**10.2 Правовое положение муниципального служащего**

Понятие правового положения муниципального служащего охватывает закрепленные в Конституции РФ, федеральных законах об общих принципах организации местного самоуправления, о муниципальной службе, других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований, нормативных правовых актах представительных органов местного самоуправления *права, обязанности, гарантии и ответственность муниципального служащего*.

**Муниципальным служащим** является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Не являются муниципальными служащими лица, которые исполняют обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, но не замещают должности муниципальной службы. Перечень должностей, не относящихся к должностям муниципальной службы, включаемых в штатное расписание органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, а также условия оплаты их труда устанавливаются органом (высшим должностным лицом) исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Предыдущее законодательство о местном самоуправлении выделяло два вида должностей: *муниципальная должность* и *должность муниципальной службы (муниципальная должность муниципальной службы).*

*Муниципальной должностью* считается должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

*Муниципальные должности* подразделялись

на *выборные* муниципальные должности, замещаемые по результатам муниципальных выборов (депутаты, выборные должностные лица, члены выборного органа местного самоуправления);

замещаемые по решению представительного органа муниципального образования, иного выборного органа в отношении лиц, входящих в состав данного органа (например, избрание депутатами председателя представительного органа);

иные муниципальные должности. Правовой статус лиц, замещающих муниципальные должности, регулируется федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований, иными муниципальными правовыми актами.

*Должность муниципальной службы* – это *штатная должность* *в органе местного самоуправления, ином муниципальном органе,* образуемом в соответствии с уставом муниципального образования, *с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа* местного самоуправления, иного муниципального органа *или лица, замещающего муниципальную должность*, *замещаемая на постоянной профессиональной основе путем заключения трудового договора*, с денежным содержанием за счет средств местного бюджета и ответственностью за выполнение должностных обязанностей.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Федерации (в Московской области Единый реестр муниципальных должностей и должностей муниципальной службы является приложением к Закону «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области»). Реестр должностей муниципальной службы представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, группам и другим функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, иного муниципального органа используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

*высшие должности муниципальной*;

*главные должности муниципальной службы*;

*ведущие должности муниципальной*;

*старшие должности муниципальной службы*;

*младшие должности муниципальной службы.*

Таким образом, замещение должности муниципальной службы и исполнение по этой должности предусмотренных нормативными правовыми актами обязанностей является основным признаком муниципального служащего.

Перечень конкретных прав и обязанностей муниципального служащего закрепляется уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Федерации. Наиболее подробно эти вопросы урегулированы законами, закрепляющими основы муниципальной службы в субъекте Федерации. Установленные законами права и обязанности муниципального служащего являются общими для всех муниципальных служащих, независимо от занимаемой должности. Они призваны обеспечить исполнение муниципальным служащим своих должностных полномочий, закрепленных муниципальными правовыми актами в виде должностных инструкций, положений о соответствующих структурных подразделениях органа местного самоуправления и т.д.

К *основным правам муниципального служащего*, *необходимым для исполнения им своих полномочий*, относятся следующие права:

знакомиться с документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе;

получать в установленном порядке от государственных и муниципальных органов, иных организаций необходимую для исполнения должностных полномочий информацию и материалы;

на обеспечение организационно-технических условий осуществления своих должностных полномочий;

подготавливать и принимать решения в соответствии с его должностными обязанностями;

посещать в установленном порядке для выполнения должностных полномочий предприятия, организации и учреждения, независимо от их организационно-правовой формы;

К *основным правам,* *связанным с организацией и прохождением муниципальной службы* относятся следующие права:

знакомиться со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений, а также проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

требовать защиты своих персональных данных;

участвовать по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы или государственной должности государственной гражданской службы;

право на продвижение по службе, увеличение размера денежного содержания с учетом результатов работы, уровня квалификации, стажа работы и служебных заслуг;

повышать квалификацию, проходить переподготовку (переквалификацию) за счет средств местного бюджета;

вносить предложения по совершенствованию муниципальной службы;

объединяться в профессиональные союзы;

обращаться к вышестоящим должностным лицам и (или) в суд для разрешения споров, связанных с прохождением муниципальной службы.

выходить в отставку.

В соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, не противоречащими Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта Федерации, муниципальному служащему могут быть предоставлены и иные права.

Важной составной частью правового статуса муниципального служащего являются его *обязанности*, призванные обеспечить эффективное исполнение должностных полномочий.

Муниципальный служащий обязан:

соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъекта Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

исходить в своей деятельности из конституционного принципа верховенства прав и свобод человека, обеспечения соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан**;**

осуществлять свои функции в пределах предоставленных прав и установленных должностных обязанностей;

добросовестно исполнять должностные обязанности;

соблюдать установленные правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции и порядок работы со служебной информацией;

хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан, в том числе после прекращения муниципальной службы;

исполнять распоряжения вышестоящих руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных. Муниципальный служащий в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения распоряжения обязан в письменной форме сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, обязаны подтвердить или отменить в письменной форме обжалуемое распоряжение. В случае письменного подтверждения обжалуемого распоряжения муниципальный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение влечет административную или уголовную ответственность. Ответственность за исполнение муниципальным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель;

беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения обязанностей;

поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения должностных обязанностей;

своевременно в пределах своих полномочий рассматривать обращения граждан и разрешать их в порядке, установленном законом и муниципальными нормативными правовыми актами;

соблюдать нормы служебной этики и культуры, а также не нарушать предусмотренные законом ограничения и запреты.

В законах субъектов Российской Федерации предусматриваются и некоторые иные обязанности муниципальных служащих: передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций; в установленном порядке представлять в налоговые органы сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

С исполнением обязанностей на должности муниципальной службы тесно связаны и предусмотренные законом *ограничения*, которые необходимо соблюдать муниципальному служащему.

Муниципальный служащий не вправе:

заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

быть депутатом законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов и выборным должностным лицом местного самоуправления;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, кроме случаев, когда непосредственное участие в управлении хозяйствующим субъектом входит в его должностные полномочия в соответствии с законом;

быть поверенным или представителем третьих лиц в муниципальном органе, в котором он состоит на службе, либо ему непосредственно подконтрольном;

использовать во внеслужебных целях автомобили и другие средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения его служебной деятельности, другое муниципальное имущество и служебную информацию;

получать гонорары за выступления в качестве муниципального служащего;

получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей;

выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

принимать участие в забастовках;

использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

К правовым нормам, определяющим статус муниципального служащего, относятся и нормы, закрепляющие *гарантии для муниципального служащего*. Перечень гарантий устанавливаетсяуставом муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством и законами субъекта Федерации.

Муниципальному служащему гарантируются:

а) условия работы, обеспечивающие исполнение им своих обязанностей;

б) денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные законом и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Денежное содержание муниципального служащего состоит из должностного оклада, надбавки за квалификационный разряд, надбавки за выслугу лет, надбавки за особые условия муниципальной службы, премии по результатам работы. Муниципальному служащему выплачиваются расходы и предоставляются иные компенсации в связи с приемом на муниципальную службу, переводом в другой муниципальный орган, направлением на муниципальную службу в другую местность, служебную командировку, а также в иных случаях, в соответствии с законом и нормативными правовыми актами муниципального образования;

в) ежегодный оплачиваемый отпуск. Продолжительность такого отпуска не может быть менее 30 календарных дней. Муниципальному служащему сверх ежегодного оплачиваемого отпуска предоставляется дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет из расчета один календарный день за каждые два года службы, но не более 15 дней.

При наличии уважительных причин (по семейным и другим обстоятельствам) по заявлению муниципального служащего с разрешения руководителя, обладающего правом найма на должность муниципальной службы и увольнении с этой должности, может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы на срок не более одного года.

г) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

д) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей. В сфере пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного служащего, устанавливаемые федеральными законами и законами субъекта Федерации. Размер государственной пенсии муниципального служащего определяется в соответствии с соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной службы. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного служащего по соответствующей должности государственной службы.

При увольнении муниципального служащего в связи с выходом на пенсию, а также в связи с ликвидацией и сокращением штата органа местного самоуправления муниципальный служащий имеет право на получение ежемесячной доплаты к государственной пенсии за счет средств бюджета муниципального образования в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Федерации и муниципального образования.

В случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после его увольнения с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом федеральным законом;

е) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им своих обязанностей, а также обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности, в период прохождения муниципальной службы или после е прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

ж) защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством о труде для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятия, учреждения, организации, сокращения штата работников.

Законами субъекта Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего (льготы по оплате коммунальных услуг, право на улучшение жилищных условий, компенсация расходов на проезд или на бесплатный проезд на всех видах муниципального пассажирского транспорта (за исключением такси) в пределах муниципального образования и др.).

За успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим должностных полномочий, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности устанавливаются следующие виды *поощрений*:

- денежное поощрение;

- объявление благодарности;

- награждение ценным подарком;

- награждение Почетной грамотой;

- внеочередное присвоение квалификационного разряда;

- присвоение почетного звания;

- представление к правительственным наградам.

Уставами муниципальных образований могут быть предусмотрены и другие виды поощрений муниципальных служащих.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) к муниципальному служащему могут быть применены меры дисциплинарной ответственности (дисциплинарные взыскания), предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Федерации.

Руководитель, обладающий правом назначения муниципального служащего на должность муниципальной службы, вправе применить следующие дисциплинарные взыскания:

а) замечание;

б) выговор;

в) строгий выговор;

г) предупреждение о неполном служебном соответствии;

д) увольнение.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий регулируется трудовым законодательством.

**10.3 Прохождение муниципальной службы**

Порядок поступления на муниципальную службу и прохождения муниципальной службы определяется федеральным законодательством об основах муниципальной службы, о труде, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Правом поступления на муниципальную службу обладают граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет и отвечающие квалификационным требованиям, установленным для муниципальных служащих по замещаемой должности.

Лица, претендующие на занятие должности муниципальной службы, должны отвечать квалификационным требованиям по уровню профессионального образования с учетом группы должностей муниципальной службы, по стажу и опыту работы по специальности, по уровню знания Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства, устава и иных нормативных правовых актов муниципального образования, применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей. Так в Московской области гражданам, претендующим на должность муниципальной службы, необходимо иметь:

а) для высших и главных должностей муниципальной службы – высшее профессиональное образование по специализации должностей муниципальной службы либо образование, считающееся равноценным, и стаж работы по специальности не менее трех лет;

б) для ведущих и старших должностей муниципальной службы - высшее профессиональное образование по специализации должностей муниципальной службы либо образование, считающееся равноценным, и стаж работы по специальности не менее двух лет;

в) для младших должностей муниципальной службы – среднее профессиональное образование.

Признание образования равноценным указанному в квалификационных требованиях по соответствующей группе должностей муниципальной службы входит в компетенцию органа управления муниципальной службой Московской области.

Законодательством субъектов Федерации устанавливаются основания, когда *гражданину может быть отказано в приеме* на муниципальную службу. В частности, гражданин получает такой отказ в случаях:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;

2) лишения его права занимать государственные должности государственной службы или должности муниципальной службы в течение срока, определенного решением суда, вступившим в законную силу;

3) наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;

4) близкого родства или свойства с муниципальным служащим лиц, если их муниципальная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

5) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим охраняемую законом тайну, если они используются при исполнении должностных обязанностей;

6) наличие гражданства иностранного государства;

7) отказа от предоставления сведений о доходах и имуществе, подлежащих налогообложению.

При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

- личное заявление на имя руководителя органа местного самоуправления;

- документы, удостоверяющие личность;

- трудовую книжку;

- документы, подтверждающие профессиональное образование;

- документ из налогового органа о предоставлении им сведений о полученных доходах и имуществе, принадлежащих ему на праве собственности, которые являются объектами налогообложения;

- медицинское заключение о состоянии здоровья;

* другие сведения, в соответствии с законом.

Процедура проверки сведений, представленных гражданином для поступления на муниципальную службу, определяется федеральным законом. В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, он информируется в письменной форме о причинах отказа в принятии его на муниципальную службу.

Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется приказом (распоряжением) о назначении его на должность муниципальной службы.

Гражданин поступает на муниципальную службу на условиях *трудового договора (контракта)*. Трудовой договор заключается на неопределенный срок при замещении должности муниципальной службы категории «В» и на срок полномочий лиц, замещающих выборные муниципальные должности категории «А», - для замещения должности муниципальной службы категории «Б».

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ главой местной администрации (высшая должность категории «В») может быть лицо, назначаемое на эту должность по контракту, заключаемому по результатам *конкурса* на замещение должности главы местной администрации. Конкурс на замещение вакантной должности муниципальной службы обеспечивает право граждан на равный доступ к муниципальной службе.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом соответствующего муниципального образования в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Федерации – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

При назначении на должность главы местной администрации по контракту, уставом муниципального образования, законом субъекта Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидату на эту должность.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Порядок конкурсного замещения на главные, ведущие и старшие должности муниципальной службы устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законодательством субъектов Федерации.

Информация о дате, месте и об условиях проведения конкурса подлежит опубликованию в официальных изданиях муниципального образования или обнародованию иным способом.

Право на участие в конкурсе имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, отвечающие требованиям, предъявляемым законодательством о муниципальной службе.

Конкурс проводится в форме конкурса документов на замещение старшей должности муниципальной службы или конкурса-испытания на замещение главной и ведущей должностей муниципальной службы. Муниципальные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения.

Решение конкурсной комиссии сообщается участнику конкурса в письменной форме в течение месяца со дня завершения конкурса. Оно является основанием для назначения на соответствующую должность муниципальной службы либо отказа в таком назначении.

Для гражданина, принятого на должность муниципальной службы, в том числе по итогам конкурса документов или для муниципального служащего при его переводе на должность муниципальной службы иной группы или специализации может устанавливаться испытание на срок от одного до трех месяцев.

В целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия замещаемой должности, решения вопроса о сохранении или присвоении служащему очередного квалификационного разряда, а также для включения муниципального служащего в резерв для замещения вышестоящей должности проводится *аттестация* муниципального служащего.

Порядок и условия проведения аттестации устанавливаются нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с законодательством.

Аттестационная комиссия формируется в соответствии с законодательством субъекта Федерации и нормативными правовыми актами муниципальных образований не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.

Муниципальный служащий при поступлении на муниципальную должность, а также при переводе на муниципальную должность другой группы, либо иного профиля муниципальных должностей, предъявляет документы, подтверждающие его квалификацию, или сдает квалификационный экзамен по муниципальной должности. Квалификационный экзамен принимает квалификационная комиссия, создаваемая в порядке, предусмотренном нормативным правовым актом органа местного самоуправления, либо аттестационная комиссия, формируемая для проведения аттестации муниципальных служащих.

Муниципальная служба прекращается при *увольнении* муниципального служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию.

*Предельным для нахождения на должности муниципальной службы является возраст 60 лет.* Допускается однократное продление срока нахождения на муниципальной должности муниципального служащего не более чем на один год. При достижении возраста 65 лет продление нахождения лица на муниципальной службе не допускается. Он может продолжать работу в органах местного самоуправления на условиях срочного трудового договора, не замещая должность муниципальной службы.

Увольнение муниципального служащего может быть осуществлено *по инициативе руководителя органа местного самоуправления* в случаях:

прекращения гражданства РФ;

несоблюдения обязанностей и ограничений, установленного для муниципального служащего действующим законодательством;

установленного судом факта разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну;

достижения им предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

наличия установленных законом обстоятельств, препятствующих осуществлению муниципальной службы;

вынесения аттестационной комиссией оценки о несоответствии муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы, когда перевод с его согласия на другую работу невозможен.

В законодательстве некоторых субъектов Федерации закрепляются гарантии муниципальному служащему при ликвидации и реорганизации муниципального органа.

*При невозможности трудоустройства муниципальному служащему, заключившему трудовой договор на неопределенный срок*, гарантируется переподготовка (переквалификация) за счет средств местного бюджета с сохранением на период переподготовки денежного содержания по занимаемой ранее должности и непрерывного трудового стажа, а также предоставление возможности замещения иной муниципальной должности.

*При увольнении в связи с ликвидацией муниципального органа* муниципальному служащему выплачивается средний заработок по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев (без зачета выходного пособия). В случае не предоставления муниципальному служащему в соответствии с его профессией и квалификацией муниципальной должности муниципальный служащий остается в резерве муниципальных служащих муниципального образования в течение года непрерывного стажа муниципальной службы.

**Лекция 12**

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

**12.1 Полномочия органов местного самоуправления по**

**управлению муниципальным хозяйством**

Органам местного самоуправления принадлежит особая роль в решении в управлении муниципальным хозяйством на собственной территории.

Основе данных полномочий составляют положения ст.130 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми к числу основных вопросов местного значения, относятся *вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.*

Особенностью данной группы полномочий является то, что они направлены на решение вопросов местного значения и характеризуются самостоятельностью органов местного самоуправления в управлении соответствующими объектами муниципальной собственности, распоряжении средствами местного бюджета, создании и управлении муниципальными унитарными предприятиями и т.д.

Как это уже было отмечено, в данной области Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" разделяет полномочия органов местного самоуправления на две группы:

1) те из них, которыми наделяются органы местного самоуправления всех видов муниципальных образований;

2) те полномочия, которые находятся в компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

В области *управления муниципальным хозяйством* в соответствии с требованиями указанного Закон к компетенции для всех поселений, муниципальных районов и городских округов отнесены такие одинаковые по своей сути вопросы местного значения (сферы деятельности органов местного самоуправления как:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования и контроль за исполнением данного бюджета;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- организация:

в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

библиотечного обслуживания населения;

освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

благоустройства и озеленения территории муниципального образования, использования и охраны лесов, расположенных в его границах;

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;

- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

- опека и попечительство;

- формирование и содержание архивных фондов;

- создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

- территориальное зонирование соответствующих земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель;

- охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах муниципального образования.

Из числа указанных полномочий, с точки зрения более глубокого рассмотрения их содержания, представляются наиболее значимыми полномочия органов местного самоуправления:

1. по управлению муниципальной собственностью;

2. во взаимоотношениях с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися на территории муниципального образования;

3. в сферах земельных отношений, недропользования и охраны окружающей среды;

4. в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

5. в сфере предпринимательства

В соответствии со ст.29 закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" население муниципального образования осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. В законах субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных предприятий определяются случаи, в которых органы местного самоуправления осуществляют права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления в установленном порядке вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется во владение, распоряжение и пользование за муниципальными предприятиями, учреждениями или составляет муниципальную казну.

Деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью самым тесным образом связана с приватизацией государственного и муниципального имущества. Органами приватизации в системе местного самоуправления являются соответствующие комитеты по управлению имуществом и фонды имущества. Комитеты по управлению имуществом создаются в районе (кроме района в городе), в городе (кроме городов районного подчинения). Председатель комитета по должности является заместителем главы муниципального образования. Комитеты по управлению имуществом разрабатывают местные программы приватизации, которые принимаются соответствующими органами местного самоуправления.

В соответствии с законом от 21 июля 1997 г. "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации органы местного самоуправления при преобразовании муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества либо принятии решений о продаже находящихся в муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ могут принимать решения об использовании в отношении указанных открытых акционерных обществ специального права на участие соответственно муниципальных образований в управлении указанными открытыми акционерными обществами.

В указанных выше целях органы местного самоуправления вправе также при преобразовании муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества либо принятии решений о продаже находящихся в муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ принимать решения о закреплении акций указанных открытых акционерных обществ в муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления, принявшие указанные решения об использовании специального права ("золотой акции"), назначают соответственно представителей муниципальных образований в совет директоров (наблюдательный совет) и ревизионную комиссию открытого акционерного общества. Открытое акционерное общество, в отношении которого принято решение об использовании специального права ("золотой акции"), обязано уведомлять о сроках проведения общего собрания акционеров и предлагаемой повестке дня представителей муниципальных образований. Представители муниципальных образований имеют право вносить предложения в повестку дня годового общего собрания акционеров и требовать созыва внеочередного общего собрания акционеров.

Они имеют право на участие в общем собрании акционеров, а также имеют право вето при принятии общим собранием акционеров наиболее важных решений, касающихся организации и деятельности акционерного общества. Представители муниципальных образований имеют право доступа ко всем документам открытого акционерного общества и несут ответственность за разглашение служебной и коммерческой тайны. Они имеют право получать у держателя реестра ценных бумаг открытого акционерного общества данные об имени (наименовании) зарегистрированных в указанном реестре владельцев ценных бумаг открытого акционерного общества, количестве, категории (типе) и номинальной стоимости принадлежащих им ценных бумаг. Представители муниципальных образований вправе обратиться в суд с иском к члену совета директоров (наблюдательного совета) открытого акционерного общества, единоличному исполнительному органу открытого акционерного общества (директору, генеральному директору), члену коллегиального исполнительного органа открытого акционерного общества (правления, дирекции), а равно к управляющей организации (управляющему) о возмещении убытков.

Представители муниципальных образований являются членами совета директоров (наблюдательного совета) открытого акционерного общества. Их места в совете директоров (наблюдательном совете) не учитываются при выборах членов совета директоров (наблюдательного совета).

Представителями муниципальных образований могут назначаться муниципальные служащие, которые не могут получать в открытых акционерных обществах вознаграждение в денежной или иной форме, а также покрывать за счет указанных открытых акционерных обществ и третьих лиц расходы на осуществление своих функций.

Органы местного самоуправления самостоятельно назначают продавцов муниципального имущества.

При приватизации муниципального имущества законным средством платежа признается денежная единица (валюта) Российской Федерации.

Денежные средства, полученные в результате приватизации муниципального имущества, распределяются в соответствии с решениями представительных органов местного самоуправления.

При приватизации муниципального имущества используются следующие способы приватизации:

1) продажа муниципального имущества на аукционе, в том числе продажа акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

2) продажа муниципального имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями;

3) продажа акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ их работникам;

4) выкуп арендованного муниципального имущества;

5) преобразование муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, 100 процентов акций которых находится в муниципальной собственности;

6) внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ;

7) отчуждение находящихся в муниципальной собственности акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ владельцам муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций.

Согласно Положению о Российском фонде федерального имущества, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 года, местные отделения Фонда непосредственно подчиняются Фонду и могут быть ликвидированы только с его согласия. Местные фонды имущества являются продавцами предприятий и других объектов, находящихся в муниципальной собственности.

Деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью самым тесным образом связана с организацией их взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности.

В Гражданском кодексе России (ст.113) предусматривается создание *муниципальных унитарных предприятий* - коммерческих организаций, не наделенных правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество. Имущество такого предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Имущество муниципального унитарного предприятия находится соответственно в муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Имущество, являющееся муниципальной собственностью и находящееся на балансе муниципального предприятия, принадлежит предприятию на праве полного хозяйственного ведения. Имущество, являющееся муниципальной собственностью и закрепленное собственником за учреждением, состоящим на муниципальном бюджете, находится в оперативном управлении этого учреждения. Фирменное наименование муниципального унитарного предприятия должно содержать указание на собственника его имущества. Муниципальное унитарное предприятие, создается по решению уполномоченного органа местного самоуправления. До государственной регистрации муниципального унитарного предприятия уставный фонд предприятия должен быть полностью оплачен собственником.

В соответствии со ст.31 закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений, организаций, находящихся в муниципальной собственности; осуществляют регулирование цен и тарифов на продукцию (услуги) таких предприятий, учреждений и организаций; утверждают их уставы; назначают и увольняют их руководителей, а также заслушивают отчеты об их деятельности.

Важное место в хозяйственной деятельности органов местного самоуправления занимают их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности.

По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, такого рода отношения строятся на договорной основе. С учетом значения деятельности предприятий, не находящихся в муниципальной собственности, для населения соответствующей территории органы местного самоуправления вправе предоставлять в пределах доходной части местного бюджета налоговые и иные льготы и преимущества данным предприятиям.

*Органы местного самоуправления вправе*:

координировать участие таких предприятий и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования;

устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений на использование природных ресурсов;

заключать с предприятиями, организациями, не находящимися в муниципальной собственности, договоры о сотрудничестве в экономическом и социальном развитии территории, на производство товаров народного потребления и иной продукции, оказание услуг;

решать вопросы о создании совместных предприятий с участием иностранных инвесторов, заключать договоры с зарубежными партнерами на приобретение продукции для нужд развития территории, населения за счет имеющихся валютных средств и на иной основе.

В области хозяйственного строительства органы местного самоуправления осуществляют деятельность по планированию комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Действуя в указанном направлении, органы местного самоуправления разрабатывают и утверждают текущие и перспективные планы экономического и социального развития, утверждают отчеты о выполнении такого рода планов. На федеральном, региональном и местном уровнях получает развитие практика программно-целевого планирования: разработка и принятие программ, затрагивающих различные сферы социально-экономической и культурной жизни нашего общества.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 года «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местному самоуправлению» Правительством Российской Федерации разрабатывается Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления.

Согласно положениям ст.15 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" полномочиями по принятию планов и программ развития муниципального образования, утверждению отчетов об их исполнении наделяется только представительный орган местного самоуправления.

Деятельность органов местного самоуправления по планированию развития своей территории носит комплексный характер и должна быть ориентирована на мобилизацию собственных возможностей и ресурсов, развитие реального местного самоуправления, вертикального и горизонтального взаимодействия городских и сельских поселений данной территории, создание адекватной материально-финансовой базы, приоритетное решение наиболее острых проблем жизнеобеспечения населения, формирование рыночной инфраструктуры, обеспечивающей развитие рыночных отношений в экономике.

Разработка проекта программы развития территории местного самоуправления осуществляется органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления с учетом программ и планов, принимаемых на вышестоящих уровнях управления, а также сведений о проектах планов и программ развития, получаемых от предприятий и организаций, расположенных на данной территории. Программы развития территории содержат как экономически и технически обоснованные цели и задачи, так и способы и методы достижения этих целей и решения задач.

Помимо программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования органы местного самоуправления с учетом имеющихся у них материально-финансовых средств принимают целевые программы: "Жилье", "Социальная защита", "Здравоохранение" и др.

*Программы и планы, принимаемые органами местного самоуправления*, могут быть краткосрочными (текущие - на год или более короткий срок) и долгосрочными (перспективные) сроком на 5 лет и более.

Для осуществления органами местного самоуправления хозяйственного строительства используются соответствующие средства местного бюджета.

В ст.132 Конституции РФ закреплено право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъекта Российской Федерации.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти.

В области хозяйственной деятельности органы местного самоуправления призваны, кроме этого, решать вопросы: контроля за использованием земель на территории муниципального образования.

Конституция РФ, признавая и защищая равным образом муниципальную и иные формы собственности, закрепляет, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления планируют использование земель, находящихся в их ведении, разрабатывают, утверждают генеральные планы, проекту планировки и застройки городских и сельских населенных пунктов. Такого рода деятельность осуществляется органами местного самоуправления с использованием данных государственного земельного кадастра.

Органы местного самоуправления организуют проведение работ по землеустройству, дают заключения по планам землеустроительных работ, проводимых на их территории. Органы местного самоуправления осуществляют полномочия, связанные с оформлением права собственности на землю, а также сделок с земельными участками в соответствии с действующим законодательством. Местоположение земельного участка, выделяемого в счет земельных долей для образования крестьянского (фермерского) хозяйства, сельскохозяйственного кооператива, иных сельскохозяйственных организаций и личного подсобного хозяйства или выкупа земельных долей органами местного самоуправления, определяется в месячный срок по соглашению между собственниками земельных долей. В случае разногласий решение принимает орган местного самоуправления при участии комитетов по земельным ресурсам и землеустройству.

Органы местного самоуправления взимают плату за землю. Формами платы являются земельный налог, арендная плата и др. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи (кроме арендаторов) облагаются ежегодным земельным налогом.

Органы местного самоуправления имеют также право устанавливать льготы по земельному налогу в виде частичного освобождения на определенный срок, отсрочки выплаты, понижения ставки земельного налога для отдельных плательщиков в пределах суммы налога, остающейся в распоряжении соответствующего органа местного самоуправления. Платежи за землю зачисляются на бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления призваны активно участвовать в осуществлении деятельности *по охране окружающей среды*. Государственная политика в данной сфере осуществляется по трем основным направлениям:

а) установление обязанностей органов и должностных лиц местного самоуправления по контролю за обеспечением сохранности и улучшению окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов на территории муниципального образования;

б) установление административной или уголовной ответственности физических и юридических лиц за нарушения требований экологии в своей производственной деятельности, а также обязанностей возместить причиненный ущерб.

в) создание возможностей для равного доступа всех граждан к природным источникам, если это не противоречит интересам охраны окружающей среды.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды» органы местного самоуправления координируют деятельность экологических служб предприятий, учреждений и организаций независимо от их форм собственности и подчинения; организуют экологические экспертизы проектов; осуществляют экологический контроль за состоянием окружающей природной среды; принимают решения об ограничении, прекращении экологически вредной деятельности.

Согласно Федеральному закону от 3 марта 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах" органы местного самоуправления:

участвуют в решении вопросов о предоставлении недр в пользование с учетом экологических интересов населения территории, в развитии материально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;

выдают в соответствии с установленным порядком разрешения на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения.

Недра предоставляются в пользование специальным разрешением в виде лицензий.

*В сфере строительства* органы местного самоуправления, во-первых, разрабатывают, утверждают и реализуют схемы и проекты районной планировки, генеральных планов городов и других поселений. Органы местного самоуправления утверждают проекты и титульные списки строек, осуществляемых за счет средств местного бюджета, и контролируют их соблюдение; выступают заказчиком на строительство и ремонт объектов социальной и производственной инфраструктуры, создаваемых за счет собственных средств или на основе долевого участия; выдают разрешение на строительство на подведомственной территории всех объектов производственного назначения.

Органы местного самоуправления сельских поселений вправе за счет собственных средств и на долевых началах организовывать строительство и ремонт муниципального жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства и социально-культурного назначения, а также дорог.

Во-вторых, органы местного самоуправления контролируют осуществляемое на территории муниципального образования строительство: соблюдение утвержденных проектов строительства объектов жилищно-коммунального хозяйства и производственного назначения; организация экспертизы таких проектов; приостанавливают строительство, осуществляемое с нарушением утвержденных проектов и правил застройки; назначают приемочные комиссии, утверждают акты о приеме в эксплуатацию законченных строительством объектов жилищно-гражданского назначения; принимают участие в приеме в эксплуатацию других законченных объектов, расположенных на их территории.

В области хозяйственной деятельности органы местного самоуправления призваны также решать вопросы содержания и использования *муниципального жилищного фонда и нежилых помещений*.

Муниципальный жилищный фонд включает: фонд, который находится в собственности муниципального образования, а также ведомственный фонд, находящийся в полном хозяйственном ведении муниципальных предприятий или оперативном управлении муниципальных учреждений.

В соответствии со ст.40 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

Основные обязанности органов местного самоуправления по обеспечению права граждан на жилище: учет жилищного фонда, распределение и предоставление гражданам жилых помещений по договорам найма, аренды, а также их продажа; осуществление жилищного строительства за счет местных бюджетов; содержание и развитие объектов инженерной, социальной, транспортной инфраструктуры, обслуживание жилищной сферы; контроль за исполнением законодательства в жилищной сфере.

Для обеспечения населения муниципального образования услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания, организации транспортного обслуживания граждан органы местного самоуправления руководят находящимися в муниципальной собственности предприятиями торговли, общественного питания, бытового обслуживания, связи, а также транспортными предприятиями; утверждают маршруты и графики движения транспорта; привлекают на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории муниципального образования; обеспечивают обслуживание пассажиров на вокзалах, пристанях и в аэропортах; обеспечивают работу предприятий связи; организуют работу рынков и ярмарок; осуществляют контроль за соблюдением правил торговли и т.д.

Предусматривается возможность *формирования специализированных муниципальных фондов поддержки малого и среднего предпринимательства,* в уставном капитале которых участие муниципальных образований составляет не менее 50%.

Развитие малого и среднего предпринимательства позволяет создать новые рабочие места, особенно кризисно-депрессивных районах и небольших городских поселениях. При органах местного самоуправления создаются *советы по малому предпринимательству*.

Одной из основных задач таких советов является подготовка рекомендаций по поддержке малого предпринимательства. Совет вносит предложения по совершенствованию работы по поддержке и развитию малого предпринимательства главе муниципального образования и в другие органы местного самоуправления.

**12.2 Полномочия органов местного самоуправления по**

**реализации жителями муниципального образования**

**основных социально-культурных прав**

Местное самоуправление призвано осуществлять многообразные функции в социально-культурной сфере жизни населения.

В основе деятельности органов местного самоуправления в рассматриваемой области лежат положения ст.7 Конституции Российской Федерации о том, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Можно выделить следующие основные *направления деятельности органов местного самоуправления по участию в реализации социальной политики государства:*

1) создание для всех жителей муниципального образования равных возможностей для получения соответствующих материальных и духовных благ, развития творческого, научного потенциала вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;

2) реализация на местном (муниципальном) уровне социальных минимумов, определяемых в соответствии с государственными стандартами в тех сферах, где социальные услуги обеспечены гарантиями Конституции России. Это, прежде всего: воспитание, образование, здравоохранение, обеспечение жильем малоимущих, социальное обеспечение по старости и нетрудоспособности, получение гражданами квалифицированной юридической помощи, предоставление коммунальных услуг, культурно-просветительских и иных услуг в области духовной культуры, обеспечение экологической чистоты среды обитания в соответствии с экологическими нормами;

3) особая защита, поддержка и обеспечение социально незащищенных групп населения, которые в силу физических, психических, иных недостатков, а также – возрастных особенностей, объективных жизненных обстоятельств не могут в полном объеме создать для себя достойные условия жизни.

Социально-культурная область деятельности органов местного самоуправления включает в себя вопросы (сферы):

образования,

культуры,

здравоохранения,

социального обеспечения и защиты населения.

Основой деятельности органов местного самоуправления в данной области является муниципальная собственность, которая позволяет развивать как муниципальные системы и структуры в области образования, культуры, здравоохранения, коммунально-бытового и иного обслуживания населения, так и такого рода частные системы.

В сферахобразования, культуры, здравоохранения, социальной защиты населения особенно наглядно проявляется *двойственность правового положения* и соответственно полномочий органов местного самоуправления, часть которых носит *государственный характер,* поскольку такие органы обязаны обеспечить реализацию жителями муниципального образования гарантированных Конституцией социально-экономических прав в соответствии с основными направлениями государственной политики, а другая – негосударственный характер, поскольку органы местного самоуправления как негосударственные органы власти обладают некоторой самостоятельностью в управлении соответствующими муниципальными системами, объектами муниципальной собственности, распоряжении средствами местного бюджета и т.д.

В соответствии с п.11, ст.15 и п.13, ст.16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления *полномочиями в области образования* наделяются, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. К числу такого рода полномочий, которые носят государственный характер, указанный Закон относит организацию:

- предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования.

Более подробно полномочия органов местного самоуправления в области образования регламентируются в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 "Об образовании" (ст.31). При этом в указанном Законе закреплены не только такие же полномочия, которые носят государственный характер, но и - полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, связанные с их самостоятельной деятельностью по управлению соответствующей муниципальной системой образования, в которую включаются местные (муниципальные) органы управления образованием и муниципальные образовательные учреждения. К полномочиям органов местного самоуправления по управлению муниципальной системой образования относятся:

- создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений и местных (муниципальных) органов управления образованием, определению их структуры и полномочий, назначению и увольнению руководителей, если иное не предусмотрено уставом соответствующего образовательного учреждения;

- обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройства прилегающих к ним территорий;

- учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования;

- организация опеки и попечительства;

- отчуждение муниципальной собственности, закрепленной за образовательным учреждением, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления;

- финансирование образовательных учреждений, в том числе на основе местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждым типу, виду и категории образовательного учреждения.

Согласно ч.2 ст.31 Закона РФ «Об образовании» в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области образования устанавливаются законами данных субъектов. Примером такого рода законов может являться Закон г. Москвы от 20 июня 2001 г. № 25 «О развитии образования в городе Москве».

В целях обеспечения конституционного права населения муниципального образования на участие *в культурной жизни* (ст.44) органы местного самоуправления наделяются соответствующими полномочиями.

Согласно п.12-14, ст.14, п.17-20, ст.16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления полномочиями в области культуры наделяются органы местного самоуправления городских, сельских поселений и городских округов.

Такие полномочия, прежде всего, позволяют органам местного самоуправления осуществлять деятельность по управлению соответствующей муниципальной системой культуры, в которую включаются местные (муниципальные) органы управления в данной области и муниципальные организации культуры. Это полномочия по:

- организации библиотечного обслуживания населения;

- созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры;

- обеспечению условий для развития на территории муниципального образования массовой физической культуры и спорта;

- созданию условий для массового отдыха жителей муниципального образования и организация обустройства мест массового отдыха населения.

- охране и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах муниципального образования.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре, дополняют указанную группу полномочиями по:

- утверждению устава (положения) и изменений к нему, созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных организаций культуры, назначению на должность и освобождению от должности руководителей, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и случаях, когда указанные органы выступают в качестве учредителей таких организаций;

- финансированию муниципальных организаций культуры, в том числе, за средств местного бюджета (средств учредителя);

- осуществлению строительства зданий и сооружений муниципальных организаций культуры, обустройство прилегающих к ним территорий;

- отчуждению муниципальной собственности, закрепленной за организацией культуры учреждением, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления.

В ч.4 ст.40 Основ законодательства о культуре выделяются особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге и указывается на то, что в данных субъектах Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области культуры устанавливаются их законами.

В *области здравоохранения*органы местного самоуправления, прежде всего, ответственны за реализацию закрепленного в ст.41 Конституции РФ права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая оказывается гражданам, в том числе, в муниципальных учреждениях здравоохранения бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Охрана здоровья в Российской Федерации является важнейшей национальной задачей, в решении которой обязаны участвовать в той или иной мере не только все государственные органы, но и органы местного самоуправления. Представляется, что такая деятельность должна осуществляться в соответствии со следующими *основными направлениями государственной политики,* вытекающими из положений ст.41 Конституции России:

а) развитие единой системы здравоохранения, включающей в себя государственные, муниципальные, частные такого рода системы;

б) финансирование федеральных, региональных и муниципальных (местных) программ охраны и укрепления здоровья населения за счет средств соответствующих бюджетов;

в) поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

В сфере здравоохранения Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации разделяет полномочия органов местного самоуправления в зависимости от вида муниципального образования. Так, органы местного самоуправления всех таких образований наделяются полномочиями по обеспечению условий для развития на территории муниципального образования массовой физической культуры и спорта, а только органы местного самоуправления муниципальных районов и городов полномочиями по организации:

- оказания на территории муниципального образования скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов.

- мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

- осуществлению экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти.

Более подробно полномочия органов местного самоуправления в области здравоохранения находят свое отражение в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года № 5487-I, в которых закрепляются две группы таких полномочий: во-первых, полномочия органов местного самоуправления, которые направлены на реализацию основных направлений государственной политики в данной области; во-вторых, полномочия указанных органов, связанные с их самостоятельной деятельностью по управлению муниципальной системой здравоохранения.

К первой группе можно отнести закрепленные в указанном Законе полномочия органов местного самоуправления по:

- контролю за соблюдением законодательства в области охраны здоровья граждан;

- защите прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;

- охране окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности и в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- регулярному информированию населения, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих;

- санитарно-гигиеническому образованию населения;

- контролю за соблюдением стандартов медицинской помощи;

- обеспечению санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Во вторую группу – можно включить регламентированные в данном Законе полномочия органов местного самоуправления по:

- формированию органов управления муниципальной системы здравоохранения;

- развитию учреждений муниципальной системы здравоохранения, определению характера и объема их деятельности;

- созданию условий для развития частной системы здравоохранения;

- организации первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, включая обеспечение указанных медицинских организаций лекарственными и иными средствами, изделиями медицинского назначения, иммунобиологическими препаратами и дезинфекционными средствами, а также донорской кровью и ее компонентами;

- организации медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

- обеспечению доступности и скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной);

- обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории.

В основе деятельности органов местного самоуправления по *социальному обеспечению и защите*населения лежат положения ст.39 Конституции РФ, обязывающие, в том числе органы местного самоуправления, обеспечить реализацию гарантированных Конституцией прав каждого на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом и выплату государственных пенсий и социальных пособий, а также осуществлять деятельность по поощрению добровольного социального страхования, дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности.

Органы местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" наделены полномочиями по:

- назначению и выплате за счет местного бюджета и привлеченных средств доплат к пенсиям и пособиям;

- организации учета лиц, помощь которым осуществляется за счет средств местного бюджета.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" указанные органы наделяются полномочиями по оказанию за счет средств местных бюджетов помощи малоимущим семьям или одиноко проживающим гражданам путем выплаты социальных пособий, субсидий, компенсаций, жизненно необходимых товаров. В случае недостаточности средств местных бюджетов на оказание государственной социальной помощи такие средства выделяются органам местного самоуправления за счет средств бюджета вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

*Оказание государственной социальной помощи*, в том числе органами местного самоуправления осуществляется в следующих видах:

- денежные выплаты (социальные пособия, субсидии, компенсации и другие выплаты);

- натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи).

Органы местного самоуправления осуществляют оказание государственной социальной помощи в пределах передаваемых им органами государственной власти в этих целях полномочий вместе с материальными и финансовыми ресурсами для их осуществления.

Органы местного самоуправления обязаны участвовать в реализации на территории муниципального образования положений законодательства Российской Федерации и ее субъектов, регламентирующих основания и порядок предоставления гражданам различных льгот и мер социальной поддержки. В частности, органы местного самоуправления призваны принимать меры, направленные на улучшение жилищных, материальных и социально-бытовых условий инвалидов, семей, потерявших кормильцев, престарелых граждан, нуждающихся в обслуживании на дому.

В пределах своих полномочий органы местного самоуправления:

предоставляют установленные льготы и помощь, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей,

принимают меры по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в детские дома, школы-интернаты, интернаты при школах и на воспитание в семьи граждан,

назначают опекунов и попечителей, контролируют выполнение ими своих обязанностей,

решают вопросы усыновления (удочерения).

В соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" (ст.7) на органы местного самоуправления законодательством субъектов Российской Федерации, коллективными договорами и соглашениями могут быть возложены *полномочия по социальной защите* в данной области, связанные с:

- выплатой пособия по безработице;

- прохождения безработными перерегистрации и определения подходящей работы;

- продлением сроков выплаты и увеличение размеров пособия по безработице;

- выплатой вознаграждения за труд на оплачиваемых общественных работах, а также стипендии в период обучения за счет средств субъектов Российской Федерации.

Кроме этого, в случаях массового высвобождения работников и затруднений в их дальнейшем трудоустройстве органы местного самоуправления по предложению органов службы занятости, профсоюзных органов или иных представительных органов работников могут приостановить на срок до шести месяцев решение о высвобождении работников или принять решение о проведении поэтапного их высвобождения в течение года, осуществляя финансирование данных мероприятий за счет средств соответствующих бюджетов.

**12.3 Полномочия органов местного самоуправления в области охраны**

**общественного порядка, предупреждения и ликвидации**

**последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечения безопасности и**

**охраны их жизни и здоровья жителей муниципального образования**

В основе деятельности органов местного самоуправления в данной области лежат положения Конституция РФ, обязывающие органы местного самоуправления: во-первых, соблюдать не только ее требования, но и законов (ст.15, п.2), во-вторых, осуществлять охрану общественного порядка (ст.132, п.1).

*Особенностью данной группы полномочий* является то, что все они носят ярко выраженный государственный характер, поскольку в различных сферах обеспечения охраны общественного порядка и различных видов безопасности органы местного самоуправления обязаны проводить единую, централизованную государственную политику и действовать в рамках своих полномочий, определяемых в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации разделяет *полномочия органов местного самоуправления* в области охраны общественного порядка, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечения безопасности и охраны их жизни и здоровья жителей муниципального образования на *две группы*: во-первых, те из них, которыми наделяются органы местного самоуправления всех видов муниципальных образований; во-вторых, - которые находятся в исключительной компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

К первой группе указанный Закон относит такого рода полномочия органов местного самоуправления по:

- участию в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципальных образований;

- обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования;

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

Вторую группу составляют вопросы организация охраны общественного порядка на территории муниципальных районов и городских округов муниципальной милицией (милицией общественной безопасности), основы правового положения которой закреплены в ст.9 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции». Можно выделить *особенности правового положения муниципальной милиции*:

1) наряду с федеральными и региональными органами государственной власти, органы местного самоуправления вправе за счет средств местных бюджетов устанавливать дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности, но не ниже нормативов, утверждаемых министром внутренних дел Российской Федерации. Создание, реорганизация и ликвидация таких подразделений, осуществляются в порядке, определяемом органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации;

2) начальники милиции общественной безопасности районов, городов и иных муниципальных образований назначаются на должность и освобождаются от должности министрами внутренних дел, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления и являются по должности заместителями начальников органов внутренних дел районов, городов и иных муниципальных образований;

3) основными задачами милиции общественной безопасности являются обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, розыск отдельных категорий лиц, установление места нахождения которых отнесено к компетенции милиции общественной безопасности.

Нормы Закона об особенностях правового положения указанной милиции находят свое продолжение в Положении о милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации № 209 от 12 февраля 1993 г., в котором в частности, закрепляются:

а) обязанности такой милиции по взаимодействию, в том числе с представительными и исполнительными органами местного самоуправления, а также информированию их и средства массовой информации о своей деятельности по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности;

б) обязанности органов местного самоуправления по созданию необходимых условий для эффективного функционирования подразделений милиции общественной безопасности в целях обеспечения надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, своевременного реагирования на изменения криминогенной обстановки;

в) рекомендации органам местного самоуправления предусматривать с учетом местных условий и необходимости усиления борьбы с преступностью выделение дополнительных финансовых средств для создания новых или увеличения сверх нормативов штатной численности уже существующих подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции) и укрепления ее материально-технической базы, в том числе за счет привлечения финансовых ресурсов предприятий, учреждений и организаций, местных налогов и сборов, добровольных взносов и пожертвований объединений и граждан.

Участие органов местного самоуправления в *предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций* в границах муниципальных образований осуществляется в соответствии с требованиями ч.2, ст.11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", в соответствии с требованиями которого они самостоятельно:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определяются законами данных субъектов Российской Федерации.

Деятельность органов местного самоуправления *по обеспечению первичных мер пожарной безопасности* в границах населенных пунктов поселения осуществляется в соответствии с требованиями ст.19 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» о том, что вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений, городских округов устанавливаются нормативными актами органов местного самоуправления, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге - законами указанных субъектов Российской Федерации. Кроме этого, указанный Закон (ст.38) предусматривает ответственность в том числе, руководителей органов местного самоуправления, за нарушение требований пожарной безопасности.

Следует отметить, что Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» в сфере, связанной с осуществлением органами местного самоуправления мероприятий *по гражданской обороне*, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера наделяет указанные органы полномочиями по:

- проведению мероприятий по гражданской обороне, разработке и реализации планов гражданской обороны и защиты населения;

- проведению подготовки и обучения населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;

- поддержанию в состоянии постоянной готовности к использованию системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны;

- проведению мероприятий по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;

- проведению первоочередных мероприятий по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время;

- созданию и содержанию в целях гражданской обороны запасов продовольствия, медицинских средств индивидуальной защиты и иных средств.

Деятельность органов местного самоуправления по созданию, содержанию и организация деятельности *аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований* на территории поселения осуществляется в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», в частности о том, что указанные службы и формирования составляют основу сил и средств постоянной готовности данной системы.

Состав и структуру сил постоянной готовности определяют, в том числе, создающие их органы местного самоуправления. На муниципальном уровне органами повседневного управления единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований и дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

Аварийно-спасательные службы и (или) аварийно-спасательные формирования должны быть оснащены специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом, материалами с учетом обеспечения проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации в течение не менее 3 суток.

К числу полномочий органов местного самоуправления в сфере организации и осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования, Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» относит их полномочия по:

- организации и обеспечению через соответствующие органы мобилизационной подготовки и мобилизации;

- руководству мобилизационной подготовкой муниципальных образований и организаций, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения;

- обеспечению исполнения требований федеральных и региональных нормативных правовых актов в области мобилизационной подготовки и мобилизации;

- разработке мобилизационных планов;

- проведению мероприятий по мобилизационной подготовке экономики муниципальных образований;

- заключению договоров (контрактов) с организациями о поставке продукции, проведении работ, выделении сил и средств, об оказании услуг в целях обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации муниципальных образований;

- при объявлении мобилизации проведению мероприятия по переводу экономики муниципальных образований на работу в условиях военного времени;

- в случае несостоятельности (банкротства) организаций, имеющих мобилизационные задания (заказы), по передаче этих заданий (заказов) другим организациям, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения м т.д.

Деятельность органов местного самоуправления по осуществлению мероприятий, связанных с обеспечением *безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья* осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ.

1. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 35.- Ст. 3506. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Пылин В. В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. - 1999. - № 7/8. - С.28. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. - М.: Юристъ, 2002. - С.175. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 5-е, дполненное и переработанное / Под ред. М.Ю.Тихомирова.- М.: 2005.- С.429 [↑](#footnote-ref-4)
5. Более подробно о политических и социальных основах местного самоуправления речь пойдет в третьем параграфе настоящей главы. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. М., Юрист, 2003. С.391. [↑](#footnote-ref-6)
7. По мнению В.С. Нерсесянца в государстве, стремящемся стать правовым, наряду с интересами личности и интересами государства признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы – интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности городского и сельского населения. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как равноправные (см.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С.92-107. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003.- № 40.- Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-8)
9. СЗ РФ. 2000. № 5. Ст. 4943. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Муниципальное право /под ред. Н.С.Бондаря. – М.: 2002. С. 145. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Юридическая энциклопедия /отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ.2001.С. 918. [↑](#footnote-ref-11)
12. Еремян В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. М.: 2001. С. 401. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 94-95. [↑](#footnote-ref-13)
14. СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708. [↑](#footnote-ref-14)
15. СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532. [↑](#footnote-ref-15)
16. СЗ РФ. 1999. № 8. Ст. 1092. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. – М.: 2000. С. 19-20. [↑](#footnote-ref-17)
18. Васильчиков А.В. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб.: 1871. Т. 3. С. 147. [↑](#footnote-ref-18)
19. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 3. Органы местного самоуправления. СПб.: 1883. С. 22-23. [↑](#footnote-ref-19)
20. См. например: Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация //Разделение властей и парламентаризм. М.: 1992. С.14. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: Местное самоуправление в России. Теория и практика //Государство и право. 1993. № 6. С.146. [↑](#footnote-ref-21)
22. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации //Государство и право. 1997. № 5. С.38. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Уваров А.А. Местное самоуправление и государственное управление в Российской Федерации: проблемы идентификации, взаимодействия и развития. – Оренбург.: 2001. С. 9. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Авакьян С.А. Проблемы местного самоуправления на современном этапе //Право. 1998. № 1-3. С. 26-27. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юристъ. 2005. С. 46-54. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: 1997. С. 133. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» //СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011. [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Токвиль А. Демократия в Америке. – М., 1992. С. 65, 67, 74. [↑](#footnote-ref-28)
29. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1869—1871. В 3 т. Т. 1. С. 79-81. [↑](#footnote-ref-29)
30. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. – СПб., 1910. Т. II. Ч.1. С. 46-47. [↑](#footnote-ref-30)
31. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., 1882. С. 543-545. [↑](#footnote-ref-31)
32. Градовский А.Д. Система местного управления на западе Европы и в России. // Собрание сочинений. Т. IX. – СПб., 1904. С. 421. [↑](#footnote-ref-32)
33. Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. – М., 1905. С. 74. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.: Ильин И.А. Идеи "Основных Законов России" (1938 г.) // Основы государственного устройства. Проект Основного Закона России. – М., 1996. С. 78. [↑](#footnote-ref-34)
35. См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. – М., Юрист, 2004. С.55. [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. В 4-х томах. Т. 1-2. Часть общая / отв. ред. Б.А.Страшун. – М.: БЕК, 1999. С.726.; Battis, Ulrich. Allgemeines Verwaltungsrecht. 3.Auflage. C.F.Müller Verlag. Heidelberg.: 2002. S. 76-77. [↑](#footnote-ref-36)
37. СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642. [↑](#footnote-ref-37)
38. СЗ РФ. 1998. № 25. Ст.3002. [↑](#footnote-ref-38)
39. См.: Закон Удмуртской Республики «О местном референдуме и местном консультативном референдуме в Удмуртской Республике». – Удмуртская правда. 1998. 7 февраля. [↑](#footnote-ref-39)
40. См. например: Автономов А.С. Избирательная власть. М.: Права человека. 2002. [↑](#footnote-ref-40)