

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Местный референдум как форма осуществления управления муниципальным образованием

Шубин Владислав Александрович

Студент

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Факультет
государственного управления, Москва, Россия*

E-mail: ShubinVA@sra.msu.ru

В последние годы все большее значение приобретают различные проблемы управления муниципальным образованием. Особое место занимает вопрос, связанный с участием граждан в осуществлении власти [3]. Основные формы непосредственной реализации населением местного самоуправления и участия в решении вопросов местного значения перечислены в главе 5 ФЗ от 06.10.2003 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[5]. На первое место в системе институтов непосредственной демократии в муниципальных образованиях данный закон ставит местный референдум. Такой подход обусловлен прежде всего ст. 3 Конституции РФ, согласно которой референдум и свободные выборы являются высшим, непосредственным выражением власти народа.

Однако данная процедура редко используется в России. С момента принятия закона 131-ФЗ (2003 г.) по февраль 2012 г. на территории муниципальных образований РФ было проведено 160 местных референдумов, а с момента его окончательного вступления в силу (1.01.2009) - 18 [7]. Следует отметить, что более половины проведенных плебисцитов, по информации Центральной избирательной комиссии, касались вопросов изменения границ муниципального образования или его преобразования, что, согласно действующему законодательству, является по факту не местным референдумом, а отдельным видом голосования граждан, предусмотренным ч. 3 ст. 24 закона. Таким образом, за восьмилетний период лишь в менее чем 0,5% муниципальных образований, зарегистрированных на территории РФ [6], граждане выражали свое волеизъявление по вопросам местного значения посредством участия в референдуме. Лидируют по количеству референдумов муниципальные районы.

Федеральный закон 2003 г. существенно сузил возможности использования местного референдума. Федеральный закон 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" позволял выносить на местный референдум устав муниципального образования - в п. 2 ст. 8 говорилось, что этот устав принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно [1]. Согласно ч. 3 ст. 44 Закона 2003 г. устав принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек - непосредственно на сходе граждан. Таким образом, устав муниципального образования теперь не может быть предметом референдума, и это правило не оставляет права на усмотрение субъектам РФ.

Законодатель не определил полного и исчерпывающего перечня вопросов, которые надо выносить на референдум. Данным путем могут решаться вопросы местного значения, за исключением тех, которые прямо запрещены для вынесения на местный референдум в соответствии с ч. 8 ст. 12 ФЗ от 12.06.2002 67-ФЗ "Об основных гарантиях изби-

рательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" [4]. Референдумы, проведенные в муниципальных образованиях в рассматриваемый период, касались немногих вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления. Анализ показал, что в подавляющем большинстве случаев (не рассматривались голосования об изменении границ и преобразовании) жителям МО задавался вопрос о необходимости установления самообложения граждан или небольших дополнительных местных сборов (как правило, в пределах 200 руб. в год на человека ежегодно или одновременно на определенные цели). В некоторых муниципальных образованиях проводились референдумы по структуре местных органов власти (наибольшее количество - в муниципальных районах республики Башкортостан в 2005 г.). Очень мало референдумов было проведено непосредственно по насущным вопросам жизни граждан определенной территории (менее 10). Примерами могут служить местные референдумы в районах Московской области о необходимости строительства храмов, курортных зон.

На мой взгляд, местные референдумы являются перспективной формой управления муниципальным образованием, посредством которой в максимальной степени реализуется принцип народовластия, закрепленный в Конституции РФ, а также основные принципы местного самоуправления. В настоящее время создана законодательная база, регулирующая данную процедуру, на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Однако, несмотря на это, институт референдума по-прежнему не признается и редко используется. В муниципальных образованиях городов федерального значения, например, референдум не был проведен ни разу.

Весьма противоречивой нормой является регламентирование проведения местного референдума в значительной степени со стороны органов государственной власти субъекта РФ (в частности, установление ими численности инициативных групп, количества подписей в поддержку инициативы и др.). По моему мнению, такие вопросы необходимо позволить решать на местном уровне.

Кроме того, считаю необходимым учет и использование зарубежного опыта проведения местных референдумов: в частности, Швейцарии, считающейся родиной референдума как формы волеизъявления граждан [2], США и других стран.

Повышение статуса местных референдумов, постоянное использование их наряду с другими формами осуществления местного самоуправления в РФ, на мой взгляд, будет способствовать повышению доверия к власти на муниципальном уровне и эффективному решению жизненно важных проблем граждан, проживающих на территории муниципального образования.

Литература

1. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России: учебник. М., Проспект, 2009.
2. Комкова Г., Шудра О. Организационно-правовые требования к проведению референдумов в муниципальных образованиях РФ // Муниципальное право.- 1999.- 1.- С.50-55.
3. Управление муниципальным образованием. Организационно-правовой и финансово-экономический аспекты / под ред. Н.В. Постового - М., Юриспруденция, 2011.

Конференция «Ломоносов 2012»

4. Собрание законодательства РФ. - 17.06.2002. - N 24. - ст. 2253.
5. Собрание законодательства РФ. - 06.10.2003. - N 40. - ст. 3822.
6. Федеральная служба государственной статистики: <http://www.gks.ru>
7. Центральная избирательная комиссия РФ: <http://www.vybory.izbirkom.ru>