

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Саградян А.А.

*Саградян Армен Араикович – студент-магистр,
факультета права,
Национальный исследовательский университет
Высшая школа экономики, г. Москва*

Аннотация: в статье рассматриваются основные проблемы местного референдума. Освещаются нелогичные барьеры, выстроенные для недопущения проведения местного референдума или осложнения процесса. Статья демонстрирует проблемы законодательства, его несогласованность и противоречивость. Автор предлагает внести несущественные изменения в законодательство путем поправок, которые позволят чаще и эффективнее использовать механизм местного референдума как гарант участия граждан в делах муниципалитета, так и гарант независимости муниципальной власти от государственной.

Ключевые слова: местный референдум, законодательство, Конституция РФ.

Местное самоуправление в настоящее время является индикатором демократичности общества и государства. Ст. 12 Конституции РФ признает и гарантирует местное самоуправление, а также закрепляет его самостоятельность в пределах своей компетенции и организационную обособленность от системы государственной власти. Учитывая очень малый круг подведомственных местному самоуправлению вопросов в городах Федерального значения, и иные тенденции по сковыванию федеральным законодательством местного самоуправления в Российской Федерации многие ученые пришли к выводу, что происходит слияние государственной и муниципальной власти. Местное самоуправление в РФ является важнейшим институтом гражданского общества, благодаря которому население имеет возможность самостоятельно решать вопросы местного значения и принимать, таким образом, участие в управлении.

Местный референдум – это главная форма прямой демократии в местном самоуправлении. Местный референдум дает возможность органам местного самоуправления определить мнение населения по конкретным вопросам местного значения, а также позволяет населению муниципального образования выразить свое решение для его дальнейшего исполнения органами власти. Возможность применения референдума при решении наиболее важных вопросов местного значения, а также совершенствование процедуры проведения местного референдума видятся одними из главных задач в области местного самоуправления для государства в настоящее время, что также по нашему мнению является гарантом независимости муниципальной власти от государственной. Закрепление института местного референдума в ст. 130 Конституции РФ обуславливает необходимость уделять внимание данному вопросу наравне со всеми остальными проблемами местного самоуправления.

Несмотря на то, что местный референдум является наиболее действенной, эффективной и приближенной к населению муниципального образования формой прямой демократии, мы можем констатировать, что в настоящее время данный институт не получает широкого применения.

Опираясь на то, что местное самоуправление закреплено Конституцией РФ, а также является неотъемлемым элементом в демократическом правовом государстве, актуальность данной темы подтверждается не вызывает вопросов и обусловлена тем, что в настоящее время местное самоуправление в общем и институт местного референдума в частности нуждаются в совершенствовании с целью повышения эффективности.

Рассмотрим небольшой ряд организационно-правовых проблем, возникающих при организации и проведении местного референдума. Мы считаем, что они очень важны и без их решения нам не представляется возможным повысить эффективность местного референдума.

Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы власти и органы самоуправления. Согласно ч. 3 той же статьи высшим и непосредственным выражением власти народа является референдум. В ч. 3 подразумевается как федеральный референдум, так и местный референдум. На уровне муниципалитетов референдум регулируется Федеральным законом № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для реализации гражданами своего права на местный референдум законодатель предусмотрел в ст. 22 ФЗ № 131-ФЗ обязанность муниципалитетов назначить местный референдум, опубликовать принятые решения и самое важное – обязанность исполнить волю народа, изъясненного на местном референдуме.

Как известно, ФЗ № 67-ФЗ устанавливает обязанность по созданию инициативной группы численностью не менее 10 человек. Мы считаем, что данное ограничение не вполне приемлемо т. к.

решающую роль должна играть поддержка вопроса, вынесенного на местный референдум народом в виде подписей (не более 5% от числа жителей муниципалитета)¹. Также заметим, что граждане могут вынести вопрос на местный референдум только подобным образом и никак иначе. Ранее, в 2005 году инициаторами проведения могли быть еще и руководящий орган общественного объединения, где численного ценза не было. Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» устранен данный субъект выдвижения инициативы местного референдума. Подобные ограничения не способствуют развитию гражданского общества в целом и института местного референдума в частности, как формы непосредственного осуществления народом своей власти в демократическом государстве.

Местный референдум, как форма непосредственного осуществления власти довольно популярный механизм, занимает второе место после выборов. По статистике ее готовы использовать 35% населения России². В данном случае, считаем логичным использовать формулировку ч. 1 ст. 36 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» в редакции 12.07.2002 г.

Также обратим внимание на один примечательный момент. Согласно ч. 2 ст. 36 ФЗ № 67-ФЗ инициативная группа направляет «ходатайство» о ее регистрации. Ходатайство содержит в себе формулировку вопроса для референдума и данные членов инициативной группы с протоколом заседания. Проанализируем термин «ходатайство». Термин имеет синонимы и толкуется как «просьба, прошение»³. Создается ощущение, что субъект инициирования референдума обращается с прошением в комиссию референдума для реализации своих прав. Данное право закреплено в Конституции и граждане не могут просить реализации своих прав, они могут реализовать свои права в установленном порядке и только. Полагаем, что для многих данный аспект, с юридической точки зрения, не вызывает серьезных противоречий и не является фундаментальным. Однако мы считаем, что таким образом искусственно меняется соотношение сторон и нарушается равенство государства и общества.

Предлагается заменить формулировку «обращается с ходатайством» на «представляет необходимые документы для регистрации инициативной группы».

Предлагаем рассмотреть вопрос о необходимости участия избирательной комиссии в инициировании референдума и ее месте в процессе организации проведения местного референдума. Мы считаем, что избирательная комиссия муниципального образования не является муниципальным органом т. к. в ч. 2 ст. 39 ФЗ № 131-ФЗ он не закреплен⁴. Главной задачей комиссии является подсчет голосов, считаем излишним ее участие в начале процесса, ведь решение о сборе подписей в поддержку референдума принимает представительный орган муниципалитета.

Предлагается инициативной группе обращаться с документами о проведении референдума к представительному органу, который должен зарегистрировать инициативную группу, определить является ли вопрос, выносимый на референдум законным или нет. Избирательная комиссия лишь подсчитывает подписи до референдума и подсчитывает голоса после референдума, а также подводит результаты голосования. Данные операции должна проводить независимый от муниципалитета структура, что логично. На наш взгляд участие комиссии на первых стадиях инициирования референдума только затягивает сам процесс.

Согласно ч. 2 ст. 22 ФЗ № 131-ФЗ при неназначении местного референдума представительным органом в тридцатидневный срок его может назначить суд. Однако законодатель не учел ответственность представительного органа за неназначение референдума. Мы считаем, что отсутствие ответственности представительного органа не способствует правильному использованию института местного референдума, возложенных обязательств на представительный орган избирателями и чрезмерно затягивает процесс.

В случае неназначения местного референдума представительным органом в срок, глава субъекта РФ на основании обращений жителей муниципального образования ставит вопрос о роспуске представительного органа местного самоуправления в порядке ч. 1. Ст. 73 ФЗ № 131-ФЗ. Мы также рассматриваем данный механизм ответственности как гарант со стороны государства в реализации важнейшего права граждан на местный референдум.

Из-за отсутствия единообразия в законодательстве появляются законы, которые противоречат федеральным законам, и тем самым ограничивают права граждан. К примеру, закон Нижегородской области от 20.07.2006 № 75-З «О референдуме Нижегородской области» определяет местный референдум как форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным

¹ Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право, 2012. № 7.

² Бутырина М.В. Местное самоуправление – основа формирования гражданского общества // Вестник Ивановского государственного энергетического университета, 2010. № 1. С. 19.

³ Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка. М.: Русский язык, 2005. С. 291.

⁴ Гревцов Ю.И., Хохлов Е.Б. О юридико-догматических химерах в современном российском правоведении // Правоведение, 2007. № 2. С. 26.

вопросам местного значения⁵. Данное положение предоставляет возможность участвовать в местном референдуме только граждан РФ, однако согласно ФЗ № 67-ФЗ в местном референдуме могут участвовать и подданные иного государства, с которым есть соглашение в данной части.

Также вызывает множество вопросов и термин «наиболее значимые вопросы». Среди научного общества нет единого понимания «наиболее значимых вопросов» (государственного или муниципального уровня) по которым, согласно ст. 2 ФЗ № 67-ФЗ назначается референдум. Каждый человек, каждый орган определяет степень значимости определенного вопроса. В связи с этим, считаем, что правильнее будет отказаться от данной формулировки, как это было сделано в ФЗ № 5-ФЗ «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 г.

Кроме того, как было отмечено, в соответствии с ФЗ № 67-ФЗ местный референдум проводится по наиболее важным вопросам местного значения. Однако ФЗ № 131-ФЗ закрепляет, что местный референдум проводится с целью решения вопросов местного значения, без дифференциации на значимые и незначимые. Для правоприменителя данное разногласие создает множество проблем и в том числе самостоятельное определение степени значимости вопроса, учитывая, что критерии значимости отсутствуют.

Еще одной интересной деталью является тот факт, что ФЗ № 131-ФЗ в ст. 14-16 содержит перечень вопросов, которые могут выноситься на местный референдум. Статьи закрепляют вопросы формирования, утверждения, исполнения местного бюджета и контроль за его исполнением, как вопрос, который разрешен для вынесения на местный референдум. Однако тот же вопрос, согласно п. «г» ч. 8 ст. 12 ФЗ № 67-ФЗ запрещен для вынесения на местный референдум.

Считаем нужным расширить круг вопросов, которые могут решаться на местном референдуме. Прежде всего, необходимо предоставить гражданам возможность решать вопросы определения структуры органов местного самоуправления и принимать устав муниципалитета. Считаем, что граждане должны иметь право участвовать в управлении при помощи консультативного референдума по проектам решения или закона. Местный референдум (при условии использования современных технологий, которые позволят минимизировать расходы на их проведение) следует проводить не в течение одного дня, что затрудняет определенным группам участвовать в референдуме, а в течение нескольких дней, недель.

И наконец, мы предлагаем закрепить в законодательстве возможность проведение местного референдума через информационные каналы (интернет, СМС и другие) и современные технические устройства.

Как только граждане поймут, что сами могут принимать решение, и их голос важен, повысится интерес к самоуправлению и, следовательно, электоральная активность. В будущем положительные результаты при использовании наших рекомендаций можно реализовать на федеральном уровне.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации // принята всенародным голосованием 12.12.1993.
2. Федеральный Конституционный закон от 28.06.2004 №5-ФЗ «О референдуме Российской Федерации» (в редакции от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2015. № 14. Ст. 2006.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в редакции от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2016. № 18. Ст. 2515.
4. Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в редакции от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2016. № 18. Ст. 2515.
5. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ, 2002. № 24. Ст. 2253, 2016. № 15. Ст. 2054.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ, 2003. № 40. Ст. 3822; 2016. № 7. Ст. 905.
7. Закон Нижегородской области от 20.07.2006 № 75-3 «О референдуме Нижегородской области» (в редакции от 21.12.2015) // Правовая среда, 2006. № 7-9(680-682) (приложение к газете Нижегородские новости, № 17(3429), 01.02.2006).
8. *Александрова З.Е.* Словарь синонимов русского языка. М.: Русский язык, 2005.
9. *Бутырина М.В.* Местное самоуправление – основа формирования гражданского общества // Вестник Ивановского государственного энергетического университета, 2010. № 1.

⁵ Правовая среда, 2006. № 7-9 (680-682) (приложение к газете «Нижегородские новости», № 17 (3429), 01.02.2006).

10. *Гранкин И.В.* Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7.
11. *Гревцов Ю.И., Хохлов Е.Б.* О юридико-догматических химерах в современном российском правоведении // Правоведение. 2007. № 2.
12. [Электронный ресурс]: Официальный сайт Центральной Избирательной Комиссии. Режим доступа: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom/> (дата обращения: 20.10.2016).
13. [Электронный ресурс]: Официальное интернет-представительство Президента России в сети «Интернет». Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19480/> (дата обращения: 03.02.2017).
14. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.02.2017).