

Осканова Ж.И.

## Правовое регулирование непосредственной демократии на муниципальном уровне

Непосредственная (прямая) демократия – одна из форм осуществления местного самоуправления. В отличие от представительной демократии, когда влияние населения муниципального образования на решение вопросов местного значения опосредовано деятельностью избираемых органов, непосредственная демократия дает гражданам самостоятельно выступать в роли коллективного субъекта местного самоуправления, от которого, в конечном счете, и зависит осуществление публичной власти на муниципальном уровне. Использование институтов непосредственной демократии позволяет преодолевать отчуждение граждан от власти.

Как отмечает Л.А. Нудненко, «непосредственная демократия в системе местного самоуправления понимается как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе прямого волеизъявления граждан при обсуждении, принятии, исполнении решений по вопросам местного значения, а также контроля за проведением этих решений в жизнь»<sup>1</sup>. Правовое регулирование указанных отношений осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном (субъектов Российской Федерации) и муниципальном. Несмотря на такой сложный состав системы правового регулирования, оно отличается *содержательным единством*, что обусловлено общими конституционными принципами регулирования местного самоуправления, установленными Конституцией Российской Федерации. И здесь важно отметить следующие моменты.

Первое. В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такое разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации предопределяет, с одной стороны, достаточно четкие иерархические отношения между федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, регулирующими отношения в сфере организации местного самоуправления. С другой стороны, отнесение Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации именно общих принципов организации местного самоуправления предопределяет необходимость известной децентрализации федерального регулирования местного самоуправления. Однако степень данной децентрализации может изменяться в зависимости от конкретных социально-политических условий.

Так, если Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> в ст. 5 предусматривал весьма широкий круг полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, то в сменившем его Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>3</sup> объем полномочий субъектов Российской Федерации в сфере организации местного самоуправления был существенно сокращен. Согласно ст. 6 данного Федерального закона правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации может осуществляться органами государственной власти

<sup>1</sup> Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики). Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 22.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2003. № 4. Ст. 3822.

субъектов Федерации только в случаях и порядке, установленных этим Федеральным законом. Такая конструкция разграничения полномочий по многим вопросам организации местного самоуправления, в том числе и по вопросам осуществления непосредственной демократии позволила во многом либо вытеснить региональное законодательное регулирование нормами федеральных законов (нередко переводящими решение тех или иных вопросов на уровень муниципальных образований), либо же придать этому регулированию вторичный характер, что происходит в случаях, когда региональный законодатель в основном воспроизводит нормы федерального законодательства (например, о муниципальных выборах и местном референдуме).

Таким образом, отнесение вопросов местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации фактически предопределяет ведущую роль федерального законодателя в определении стратегии законодательного регулирования местного самоуправления.

Второе. Конституционная модель организации местного самоуправления в Российской Федерации, закрепленная в части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления, предполагает, с одной стороны, высокую значимость форм прямой демократии на местном уровне, а с другой стороны – их многообразие.

Как указывает В.И.Васильев, «в принципиальном плане масштаб, удельный вес решения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления членов территориального коллектива должны быть выше, чем такое же решение вопросов на государственном – федеральном или региональном – уровне. В этом, в частности, проявляется «корневой» характер муниципальной власти, ее институциональная характеристика как власти, максимально приближенной к населению и в определенной мере сливающейся с ним»<sup>4</sup>.

*Именно многообразие форм непосредственной демократии способно в максимальной степени обеспечить раскрытие сущности местного самоуправления как деятельности по самостоятельному решению населением вопросов местного значения (что следует из части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации). Оно обеспечивается на всех уровнях нормативного регулирования: федеральном, региональном и муниципальном.*

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) устанавливает основные формы непосредственной демократии на муниципальном уровне. Соответствующая глава именуется «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Как отмечает В.И.Васильев, уже в этом названии подчеркивается различие форм определяющего, решающего, властного участия населения в реализации местного самоуправления и форм участия, не влекущего обязательного юридического результата<sup>5</sup>.

В литературе принято различать императивные и консультативные формы непосредственной демократии. Основанием данной классификации является степень обязательности выраженной воли населения. «В одних случаях это выражение воли народа может иметь обязательный (императивный) и окончательный характер, т.е. принятые им решения не требуют утверждения кем-либо. ... В других случаях воля народа носит так называемый консультативный характер. Консультативность в данном

<sup>4</sup> Гражданин, закон и публичная власть. М.: Норма, 2005. С. 88.

<sup>5</sup> Там же. С. 90.

случае предполагает, что официальное окончательное решение принимает компетентный орган государства или орган местного самоуправления»<sup>6</sup>. При таком подходе к первым формам непосредственной демократии необходимо отнести выборы, референдум, отзыв депутата, должностных лиц местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, сход граждан.

Иную классификацию форм непосредственной демократии предлагает В.В. Комарова. В качестве ее основания предлагается рассматривать функции (императивная, консультативная, регулятивная), соответственно которой существует закрепленный механизм реализации, учета волеизъявления<sup>7</sup>. Под регулятивной функцией понимается «участие народа в системе социального управления, сконструированного на принципах представительного управления и народного суверенитета»<sup>8</sup>. При таком подходе к регулятивным формам прямого волеизъявления граждан, по мнению В.В. Комаровой, относятся, в частности, институты обращений, народной правотворческой инициативы, наказов, отчетов, территориального общественного самоуправления.

Можно согласиться с тем, что многие из форм непосредственной демократии на местном уровне, не относящиеся к императивным, по их функциональному назначению невозможно отнести к консультативным, поскольку их назначение не связано с выявлением мнения населения при принятии органами публичной власти соответствующих решений (отчеты депутатов и должностных лиц, народная правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление). Однако их общая характеристика в качестве регулятивных представляется не вполне точной<sup>9</sup>. В известной степени все формы непосредственной демократии можно рассматривать под углом зрения их регулятивного воздействия на соответствующие общественные отношения. Регулятивные свойства рассматриваемых институтов не выделяют их в рамках общей классификации на императивные и консультативные.

В то же время полагаем, что в рамках общей классификации форм прямой демократии на местном уровне наиболее правильно говорить об *императивных и неимперативных формах прямой демократии*. Деление на императивные и консультативные формы в большей степени приемлемо для форм непосредственной демократии, осуществляемых посредством голосования и традиционно применяется к такой его разновидности как референдум. Перенос соответствующих характеристик на иные формы непосредственной демократии выявляет нелогичность данного деления.

Само по себе многообразие форм непосредственной демократии не обеспечивает их доступность для населения. Как указывает А.А. Сергеев, «в большинстве муниципальных образований городского и районного уровня единственной формой непосредственной демократии, реально применяемой и ориентированной на всех дееспособных жителей соответствующих территорий, являются муниципальные выборы. Все иные институты непосредственной демократии, предусмотренные законодательством, являются факультативными, их использование на практике

<sup>6</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М.: Юристъ, 2005. С. 364.

<sup>7</sup> Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: «Формула права», 2006. С. 37.

<sup>8</sup> Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии... С. 20.

<sup>9</sup> Так, в современной юридической литературе наказания избирателей принято относить к консультативным институтам непосредственной демократии. См., например: Авакьян С.А. Конституционное право России. С. 365; Фадеев В.И., Верлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Норма, 2008. С. 433-434.

возможно, но не обязательно»<sup>10</sup>. Действительно, современная практика применения форм прямой демократии подтверждает общий вывод А.А.Сергеева о ведущей роли выборов в системе непосредственной демократии на местном уровне. Вместе с тем необходимо отметить, что действующее законодательство в качестве обязательной формы непосредственной демократии на муниципальном уровне рассматривает не только муниципальные выборы, но также и публичные слушания, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Обязательность публичных слушаний прямо вытекает из части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что на публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

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

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Как следует из перечня вопросов, в обязательном порядке выносимых на публичные слушания, данные слушания по вопросам проекта местного бюджета и отчета о его исполнении должны проводиться ежегодно. Таким образом, действующая конструкция публичных слушаний прямо предполагает их периодический характер.

Обязательность проведения голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования несколько иного порядка. Она носит ситуационный характер: в случае проявления соответствующей инициативы по изменению границ муниципального образования, преобразованию муниципального образования для ее реализации необходимо проведение соответствующего голосования (или сходов в случаях, установленных законом).

Таким образом, вряд ли правильно полагать, что публичные слушания, а также голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования относятся к факультативным формам непосредственной демократии. Напротив, обязательность использования соответствующих демократических процедур существенно повышает роль непосредственно населения в решении вопросов местного значения. Нельзя не видеть, что федеральный законодатель, расширяя круг обязательных форм непосредственной демократии на местном уровне, проводил целенаправленную политику по расширению участия граждан в работе муниципалитетов.

<sup>10</sup> Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 383.

Как уже отмечалась, в соответствии с Федеральным законом у субъектов Российской Федерации достаточно ограниченные полномочия в области регулирования форм непосредственной демократии на муниципальном уровне. Тем не менее, принятие законов о выборах и местных референдумах остается в компетенции субъектов Российской Федерации. Кроме того, по процедурам, применяемым на местных референдумах, осуществляется голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, а также голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Федеральным законом № 131-ФЗ муниципальным образованиям предоставлены широкие возможности по регулированию форм непосредственной демократии. В главе 5 данного Федерального закона содержатся четкие, однозначные предписания об уровне нормативного регулирования различных форм непосредственной демократии. Оно должно осуществляться уставом и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Однако в ряде случаев (например, применительно к сходу) Федеральный закон умалчивает о возможности органов местного самоуправления осуществлять соответствующее нормотворчество. Между тем, практика осуществления местного самоуправления доказала востребованность локального нормотворчества по данным вопросам<sup>11</sup>. Это, в первую очередь, связано с тем, что в лаконичных формулировках федерального закона невозможно описать всех особенностей демократических процедур, что, не вступая в противоречие с Федеральным законом можно восполнить нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Существенные возможности по развитию муниципального нормотворчества дает то обстоятельство, что перечень форм непосредственной демократии, установленный федеральными законами не носит закрытый характер. В ч 1 ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Комментируя данную норму Федерального закона, Е.И.Колюшин отмечает: «концептуально граждане могут непосредственно отправлять местное самоуправление в любых формах, которые не противоречат Конституции Российской Федерации и российским законам. Это означает, что перечень форм непосредственной демократии в муниципальном праве не может быть исчерпывающим. Практика порождает новые формы, которые на каком-то этапе не могут не получить правового закрепления»<sup>12</sup>.

Как правило, данные формы, прямо не предусмотренные федеральным законодательством, представляют собой дополнительные каналы связи депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления с избирателями (наказы избирателей, отчеты депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления перед избирателями) или же представляют собой дополнительные информационные процедуры по выявлению мнения населения муниципального образования. В числе последних Ю.М.Алпатовым упоминается позитивный опыт ряда городов (Астрахань и

<sup>11</sup> См., например: Положение о сходе граждан в Верхнесалдинском городском округе.

<sup>12</sup> Колюшин Е.И. Муниципальное право России. М.: Норма, 2008. С. 115.

др.), которые проводят разнообразные опросы граждан по вопросам местного значения посредством сети Интернет<sup>13</sup>.

В заключении важно отметить важность дальнейшего научного осмысления практики правового регулирования форм прямой демократии на муниципальном уровне. Выявление положительных и отрицательных сторон этого опыта, анализ правовых факторов, препятствующих развитию непосредственной демократии способны создать объективную почву для совершенствования правового регулирования непосредственной демократии на местном уровне, что является необходимым условием поступательного развития местного самоуправления в нашей стране.

#### **Список литературы:**

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Т. 1. М.: Юристъ, 2005.
2. *Аллатов Ю.М.* Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М.: ООО «Медиа-Принт», 2008.
3. *Гражданин, закон и публичная власть.* М.: Норма, 2005.
4. *Колушин Е.И.* Муниципальное право России. М.: Норма, 2008.
5. *Комарова В.В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: «Формула права», 2006.
6. *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
7. СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
8. СЗ РФ. 2003. № 4. Ст. 3822.

---

<sup>13</sup> *Аллатов Ю.М.* Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М.: ООО «Медиа-Принт», 2008. С. 333.