

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В условиях проводимого комплекса социально-экономических и политических реформ большую актуальность приобретает выявление проблем и последующее исследование перспектив развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления Российской Федерации. Формы непосредственного волеизъявления содействуют прямому осуществлению власти населением муниципального образования и являются значимым элементом системы местного самоуправления.

Ключевые слова: народовластие, непосредственная демократия, местное самоуправление, местный референдум, муниципальные выборы, сход, собрание граждан, территориальное общественное самоуправление.

Abstract. In the ongoing complex of socio-economic and political reforms it appears to be significant to identify problems and follow-up study of development prospects of forms of direct democracy in a system of local self-government in the Russian Federation. Forms of direct declaration of will contribute to the direct exercise of power by municipality population and represent a significant element in local government system.

Key words: democracy, direct democracy, local government, local referendums, municipal elections, assembly, assembly of citizens, territorial self-government.

Процесс построения демократического государства неразрывно связан с развитием института непосредственной демократии в системе местного самоуправления, которое является неотъемлемой частью гражданского общества и одновременно механизмом его формирования. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации «...в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Следовательно, местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ...». Данное положение является исходным для закрепления демократической природы Российской Федерации. Признание в целом многонационального народа России единственным источником власти и носителем суверенитета в стране, а не населения, проживающего на территориях отдельных субъектов Федерации, можно заключить, что Конституцией устанавливается принцип неделимости суверенитета в Российской Федерации. Соответственно, любые действия отдельных органов власти Российской Федерации, волеизъявление населения, составля-

ющего лишь часть многонационального народа Российской Федерации, не могут считаться суверенными действиями, совершаемыми абсолютно самостоятельно и независимо от конституционного строя, установленного Конституцией и федеральными законами.

Таким образом, в настоящее время местное самоуправление является основой конституционного строя, одной из форм народовластия, гарантией права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения путем самоорганизации и самостоятельности граждан.

В ч. 2 ст. 3 Конституции определяются две основные формы народовластия в Российской Федерации: непосредственное (прямое) осуществление власти народом и осуществление власти через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Непосредственное осуществление власти народа является высшим выражением народовластия. В то же время осуществление государственной власти и решение вопросов местного значения требуют образования постоянно действующих органов государственной власти и органов местного самоуправления. Будучи сформированными демократическим образом и находясь под контролем населения, эти органы являются важными средствами осуществления народовластия в Российской Федерации. Таким образом, народовластие составляет главный смысл и содержание демократии.

А что такое «народовластие»? Среди ученых существуют разные позиции по вопросу толкования этого понятия. Ранее советские ученые-правоведы рассматривали народовластие в соотношении с иными правовыми категориями. Например, по мнению Н. И. Матузова, «сущность демократии при социализме состоит в подлинном народовластии, выражающем тот факт, что народ – у власти, реально правит, властвует, управляет, решает все дела общества и государства, определяет их судьбу, политику, пользуется всеми основными социальными благами и ценностями» [1, с. 263]. Как отмечал В. Т. Кабышев, «прямое народовластие – это непосредственное участие граждан в осуществлении власти при выработке, принятии и реализации государственных решений» [2, с. 4–5]. По мнению О. Е. Кутафина, в условиях народовластия осуществление власти конституируется, легитимируется и контролируется народом [3, с. 131]. Обобщая позиции авторов, можно прийти к выводу, что народовластие – это конституционно учрежденная и гарантируемая принадлежность всей власти многонациональному народу России, выражающаяся в праве граждан Российской Федерации свободно осуществлять власть в полном соответствии со своей волей для удовлетворения потребностей и интересов в различных сферах жизнедеятельности, используя для этого предусмотренные Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством Российской Федерации формы.

Наиболее эффективно народовластие осуществляется вследствие достижения оптимального соотношения различных форм. Местное самоуправление как деятельность населения муниципального образования по осуществлению власти на определенной территории имеет свои формы реализации, закрепленные Конституцией РФ и конкретизированные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Основной Закон о местном самоуправлении). Указанный закон предполагает при решении во-

просов местного значения сочетание форм непосредственной и представительной демократии. При этом закон, называя непосредственные формы демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, разделяет их на два вида: а) формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением; б) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Определим различия данных форм.

Реализация форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением ведет к принятию властного решения по вопросам местного самоуправления, которые являются обязательными для исполнения: например, такое решение может быть принято на референдуме либо на выборах. Нормы, устанавливающие формы участия населения в решении вопросов местного значения, предусматривают, что помимо населения в решении вопросов местного значения участвуют и другие субъекты, например органы местного самоуправления. Реализация данной формы ведет только к выявлению мнения по конкретному вопросу местного значения, а принятие решения по вопросу отнесено к полномочиям органов местного самоуправления или их должностным лицам. Поэтому данная форма характеризуется меньшей степенью обязательности. Исключением служат публичные слушания, которые являются обязательным этапом в принятии решения по установленному кругу вопросов. Остальные же формы – только возможные формы участия населения в решении вопросов местного значения.

В основном Законе о местном самоуправлении детально по сравнению с прежним федеральным законом 1995 г. (далее – Закон 1995 г.) [4] регламентирован порядок реализации этих форм. Итак, к формам прямого волеизъявления законодатель относит:

- участие в местном референдуме (ст. 22);
- участие в муниципальных выборах (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);
- участие в сходах граждан (ст. 25);
- реализация права населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения (ст. 26);
- участие в организации и деятельности территориального общественного самоуправления (ст. 27);
- публичные слушания (ст. 28);
- участие в собраниях граждан (ст. 29);
- конференция граждан (собрание делегатов) (ст. 30);
- опрос граждан (ст. 31);
- реализация права на индивидуальные и коллективные обращения в органы и к должностным лицам местного самоуправления (ст. 32);
- другие формы участия (ст. 33).

Таким образом, закон гарантирует широкий перечень форм непосредственной демократии в муниципальных образованиях, кроме того, данный перечень остается открытым, т.е. население может участвовать в местном самоуправлении и в других формах, не запрещенных действующим законодательством.

В части 3 ст. 3 Конституции референдум и свободные выборы определяются как высшее непосредственное выражение власти народа. Тем самым устанавливается наивысший авторитет решений, принятых на референдуме, и результатов свободных выборов. Местный референдум – это голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований. В соответствии со ст. 84 Конституции порядок проведения референдумов Российской Федерации устанавливается федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» [5] устанавливает порядок назначения референдума, подготовки к его проведению, правила голосования на референдуме и определения его результатов. Проведение референдумов на местном уровне и уровне субъектов Российской Федерации установлено нормами законодательства о референдуме субъектов Российской Федерации, принимаемого в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и конституционными нормами, регулирующими право граждан участвовать в референдуме (ст. 32 Конституции).

Основной Закон о местном самоуправлении расширяет перечень субъектов, имеющих право инициировать проведение местного референдума. В отличие от правила, закрепленного в Законе 1995 г., по которому инициатива могла исходить только от населения и представительного органа, теперь инициативу могут выдвинуть: граждане, избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах, а также представительный орган и глава местной администрации, выдвигающие инициативу совместно. Решение, принятое на местном референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на всей территории соответствующего муниципального образования, регистрируется в органах местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов соответствующего уровня. Таким образом, местный референдум как один из основных институтов непосредственной демократии обладает рядом достоинств: представляет избирателям возможность высказываться по поставленным вопросам; служит политико-правовому просвещению населения; позволяет гражданам предложить новые идеи органам власти; способствует развитию местного самоуправления и пр.

В развитии демократических основ в России все большую роль играют выборы как форма непосредственного народовластия. Муниципальные выборы – это форма прямой демократии, обеспечивающая непосредственное участие граждан в формировании выборных органов местного самоуправления и избрании выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Следует отметить, что на современном этапе развития законодательства о муниципальных выборах характерно следующее:

– совершенствование правового регулирования организации и проведения муниципальных выборов на федеральном и региональном уровнях в целях обеспечения единых избирательных стандартов и принципов;

- развитие системы правовых гарантий, призванных обеспечить периодичность и обязательность проведения демократичных и свободных муниципальных выборов, их открытость и гласность, подлинность их результатов;
- оптимизация механизма проведения избирательных кампаний в муниципальных образованиях и пр.

Таким образом, муниципальные выборы должны обеспечивать сознательное выражение народом своей воли, контроль над ее реализацией и возможность прекращать деятельность избранных лиц в том случае, если она не реализуется. В частности, этому служит периодичность выборов.

Основной Закон о местном самоуправлении закрепил новую форму решения населением вопросов местного значения – 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). Определяя общий порядок проведения такого голосования, законодатель обязывает муниципальные образования устанавливать в своих уставах основания для отзыва депутата и иного выборного должностного лица муниципального образования, однако при этом предусматривает, что основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) названных лиц в случае их подтверждения в судебном порядке. Поскольку невозможно учесть все жизненные ситуации, поэтому отсутствует необходимость определять в уставах конкретный перечень оснований для отзыва выборных лиц местного самоуправления.

Одной из форм народовластия при осуществлении местного самоуправления признается сход граждан. В отличие от Закона 1995 г., в котором сход и собрание как формы осуществления местного самоуправления закреплялись как синонимы, действующий Закон закрепил сход граждан как самостоятельную форму. Более того, Закон прямо установил тот случай, когда должна применяться именно такая форма, как сход граждан, а именно: в поселении, где численность жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, сход осуществляет полномочия представительного органа. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения, органы и другие лица муниципального образования обеспечивают исполнение этих решений. Более того, законодатель наделил сход граждан правом правотворческой инициативы.

Правотворческая инициатива граждан как форма демократии – это право определенной группы граждан выступить с проектом нормативного акта по вопросам, входящим в компетенцию органов местного самоуправления данного муниципального образования. В отличие от прежнего закона 1995 г., в котором определялось только право граждан на правотворческую инициативу, в действующем законе установлены общие правила реализации такой инициативы, а именно: минимальная численность инициативной группы не должна превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Установлен трехмесячный срок со дня внесения проекта, в течение которого проект муниципального правового акта подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления. Кроме того, в законе закреплено, что правотворческая инициатива может быть реализована путем внесения именно проекта муниципального правового акта, а не предложения о принятии акта по тому или иному вопросу. К сожалению, на практике данное право не активно востребовано населением. При-

чин тому несколько: законодательно не определено само понятие правотворческой инициативы; не установлен механизм ее реализации; население не доверяет органам власти, налицо правовой нигилизм граждан и другие причины.

Более детально регламентируется в законе реализация такой формы, как территориальное общественное самоуправление. Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территория поселений, не являющихся муниципальным образованием, микрорайонов, улиц, дворов и прочих территорий) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления [6]. Анализируя положения закона, можно сделать выводы, что территориальное общественное самоуправление выступает, во-первых, как посредник между населением и органами местной власти; во-вторых, как общественное объединение; в-третьих, как наделенный определенной властью на закрепляемой территории орган. Это означает, что на данную форму участия населения в осуществлении местного самоуправления законодатель возлагает большие надежды, так как она позволяет вовлекать в решение вопросов местного значения как можно большее число жителей соответствующей территории и содействует формированию у граждан чувства ответственности за общественные дела. Следует согласиться с мнением В. М. Башилова, что «значение органов территориального общественного самоуправления для формирования гражданского общества в России является довольно важным, поскольку именно в них реально происходит процесс размывания традиционного для России отчуждения общества от управленческой деятельности. Главным здесь является, как это ни парадоксально, необязательность таких организаций. Значит, можно предположить, что большинство из них станет возникать не по велению сверху, а действительно лишь только в случае необходимости, когда жители сами осознают свои нужды и интересы и объединятся для их реализации и защиты» [7, с. 74]. Однако данная форма является новой, на практике возникают проблемы ее реализации, поэтому требуется ее дальнейшая правовая регламентация.

Совершенно новыми формами участия населения в решении вопросов местного значения являются публичные слушания, опрос граждан, конференция граждан (собрание делегатов).

Публичные слушания – это форма реализации прав жителей муниципального образования на участие в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в случаях, определенных законодательством. Закон определяет перечень проектов, по которым в обязательном порядке должны проводиться публичные слушания, например, проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и пр. Таким образом, законом закреплено право населения на проведение публичных слушаний, однако необходимы и гарантии, обеспечивающие возможность эффективной реализации данного права. Прежде всего следует четко и грамотно утвердить процедуру организации и проведения данной формы народовластия, а именно – должны соблюдаться: принцип удобства, принцип информированности жителей о содержании и порядке проведения, возможность населения высказать свою позицию относительно проекта, учет этого мнения и пр.

Если публичные слушания могут проводиться по инициативе только субъектов муниципального образования, то опрос граждан может быть про-

веден как по инициативе органов местного самоуправления, так и по инициативе органов государственной власти субъектов Федерации в установленном законом порядке. Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Более детально в Законе прописано положение такой формы, как собрание граждан, которое согласно ст. 29 может проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления. Собрания граждан, в отличие от схода граждан, проводятся лишь на части территории муниципального образования. Другими словами, собрание может являться формой осуществления как местного самоуправления, так и территориального общественного самоуправления. Решения, принятые на собрании граждан, подлежат обязательному исполнению на соответствующей территории муниципального образования в соответствии с законодательством. Они подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Для обсуждения вопросов местного значения, затрагивающих интересы всех жителей муниципального образования, а также для информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут проводиться конференции граждан (собрания делегатов).

Кроме того, граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, которые подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Наряду с рассмотренными формами непосредственного осуществления населением муниципального образования местного самоуправления и участия населения в решении вопросов местного значения, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации. Открытый перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении позволяет учитывать местные особенности и традиции.

Таким образом, местное самоуправление охватывает наиболее массовые формы народовластия, составляет одну из основ конституционного строя современной России. Незавершенность муниципальной реформы на современном этапе позволяет выделить следующие основные перспективные направления развития: применение и расширение форм непосредственной демократии для решения вопросов местного значения; разработка новых подходов к территориальной организации местного самоуправления; усиление влияния государства в сфере местного самоуправления, что может привести к полному огосударствлению института местного самоуправления; привлечение населения к участию в делах местного сообщества; повышение авторитета органов местной власти. Кроме того, многообразие форм прямого волеизъ-

явления граждан при осуществлении права на местное самоуправление должно не только организовывать власть и управление на местах, но и содействовать непосредственному включению населения в процесс развития территории его проживания, обеспечивать общественную поддержку осуществляемых в стране социально-экономических преобразований, что позволит показать важность и необходимость применения данных институтов для построения современного российского демократического государства.

Список литературы

1. **Матузов, Н. И.** Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1972.
2. **Кабышев, В. Т.** Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / В. Т. Кабышев. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1979.
3. **Козлова, Е. И.** Конституционное право России : учеб. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 3-е изд. – М. : Юристъ, 2002.
4. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ (утратил силу) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 12.08.1995 г.) // Российская газета. – 1995. – № 170. – 1 сентября.
5. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008 г.) «О референдуме Российской Федерации» (одобрен СФ ФС РФ 23.06.2004 г.) // Российская газета. – 2004. – № 137-д. – 30 июня.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.05.2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003 г.) // Российская газета. – 2011. – 6 мая. – Ст. 27.
7. **Башилов, В. М.** Роль территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления / В. М. Башилов // Местное самоуправление в регионах : сб. – М. : ПРИОР, 2001.

Лапин Анатолий Евгеньевич

доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой экономического
анализа и государственного управления,
Ульяновский государственный университет

E-mail: eagov@ulsu.ru

Lapin Anatoly Evgenyevich

Doctor of economic sciences, professor,
head of sub-department of economic
analysis and public administration,
Ulyanovsk State University

Нечаева Ольга Владимировна

кандидат юридических наук, доцент,
кафедра экономического анализа
и государственного управления,
Ульяновский государственный университет

E-mail: nov.10@bk.ru

Nechaeva Olga Vladimirovna

Candidate of juridical sciences, associate
professor, sub-department of economic
analysis and public administration,
Ulyanovsk State University

УДК 342.1/.8

Лапин, А. Е.

Перспективы и проблемы развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления / А. Е. Лапин, О. В. Нечаева // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 3 (19). – С. 53–60.