

УДК 342.34

СООТНОШЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ
И НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ
В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 29 июля 2010 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу проблемы развития демократической сущности российского местного самоуправления, реализации конституционных гарантий населения как субъекта муниципальной власти на непосредственное решение вопросов местного значения. Рассматриваются вопросы соотношения различных форм непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, представительные органы местного самоуправления, формы непосредственной демократии, местный референдум, учет мнения населения.*

Abstract: *this article is dedicated to the analysis of the problem of the development of the democratic essence of the Russian local self-government, the realisation of the constitutional guarantees of residents as subjects of the municipal power to the solution of the problems of local importance. The questions of correlation of different forms of direct and representative democracy in local self-government are under consideration.*

Key words: *local self-government, representative bodies of local self-government, forms of direct democracy, local referendum.*

2010. № 2

10

Местное самоуправление в Российской Федерации, в соответствии с его конституционными принципами, есть способ реализации власти народа. Согласно ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Местная (муниципальная) власть принадлежит населению муниципального образования, которое и осуществляет ее в различных, предусмотренных законом формах. К числу таких форм, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, относятся формы прямого волеизъявления, с помощью которых население непосредственно принимает решения по вопросам местного значения либо участвует в процессе их принятия органами местного самоуправления, а также выборные и иные органы местного самоуправления, образуемые либо непосредствен-

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

© Бялкина Т. М., 2010

но населением, либо сформированные представительным органом местного самоуправления, получившим свою власть от населения.

Следует подчеркнуть, что ни одна из этих форм муниципальной демократии не может рассматриваться как более значимая или приоритетная. «Представительная демократия конституционно равнозначна непосредственной, поскольку условия, разнящие их, кроются лишь в механизме, опосредующем выражение воли народа, но никак не в сущностной специфике, позволяющей преференцировать положение одной над другой»². Население муниципального образования не может отстраняться от осуществления местного самоуправления по той причине, что оно уже сформировало для этого представительные органы. В случае необходимости либо в силу особой значимости проблемы жители муниципального образования вправе самостоятельно принять решение по тому или иному вопросу.

Задача законодателя состоит в том, чтобы, с учетом специфики той или иной формы народовластия, обеспечить разумную сбалансированность их использования, не допуская необоснованного ограничения прав населения как субъекта муниципальной власти на выбор любой из них. Перечень ограничений для непосредственного волеизъявления населения, устанавливаемый законодателем, должен быть обоснованным и носить исчерпывающий характер. Так, ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ закрепляется перечень вопросов местного значения, которые не могут быть вынесены на местный референдум.

Особенностью современного этапа развития российского местного самоуправления является то, что население муниципальных образований не проявляет необходимой активности в самоуправленческих отношениях, крайне редко прибегает к использованию форм непосредственного осуществления местного самоуправления. Это объясняется и тем, что большая часть жителей Российской Федерации проживает в крупных и средних городах, где в отличие от сельской местности не развиты традиции самоорганизации, население в большей степени разобщено и предпочитает передоверить выражение собственных интересов различного рода представителям; и тем, что степень сложности решаемых проблем требует наличия специальных профессиональных знаний и использования современных технологий управления; и тем, что нынешние информационные системы позволяют оперативно собирать и распространять необходимую информацию и т.п.

В таких условиях возрастает значение представительных органов местного самоуправления, занимающих особое положение в организационной системе муниципального образования. Их особенность по сравнению с другими органами местного самоуправления объясняется тем, что, во-первых, члены этих органов (депутаты) избираются непосредственно

² *Ирхин И. В.* Конституционное измерение сознания народа – фундаментальная основа представительной демократии // *Гос. власть и местное самоуправление.* 2009. № 8. С. 5.

³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

населением; во-вторых, вопросы, отнесенные к своей компетенции, они решают коллегиально, на заседаниях; в-третьих, исключительно к их компетенции законодатель относит решение наиболее важных вопросов местного значения (принятие устава, бюджета, планов и программ развития муниципального образования и т.п.). Таким образом, предполагается, что именно эти органы наиболее адекватно выражают волю и интересы избравшего их населения, в своей деятельности руководствуются, прежде всего, интересами жителей муниципального образования.

Однако данный тезис не всегда находит воплощение в практике российского местного самоуправления. Пассивность российского населения объясняется не столько эффективностью и оперативностью деятельности представительных и иных органов местного самоуправления, сколько, наоборот, увеличивающимся разрывом между приоритетами данных структур и реальными потребностями развития муниципальных образований. В действительности нередки случаи противодействия со стороны органов местного самоуправления попыткам населения поучаствовать в их деятельности, проконтролировать решение тех или иных вопросов либо решить их самостоятельно. Жители не всегда согласны с решениями, принимаемыми органами местного самоуправления, и даже вынуждены оспаривать их в судебном порядке. Это касается, прежде всего, проблем, связанных с принятием градостроительной документации, зонированием территории муниципального образования, выбором приоритетных направлений расходования бюджетных средств, с определением структуры и порядка формирования органов местного самоуправления и других вопросов. Подобные примеры регулярно приводятся в средствах массовой информации, анализируются представителями муниципально-правовой науки⁴.

Подобные ситуации чреваты тем, что находящееся в стадии формирования российское местное самоуправление теряет свою демократическую сущность и трансформируется в разновидность бюрократически централизованной системы управления, в которой местным органам важнее оценка их деятельности не со стороны населения, а от вышестоящей управленческой единицы, которая в основном и определяет их финансовое и карьерное благополучие⁵. Поэтому население, не став по-настоящему субъектом местного самоуправления и подлинным носителем муниципальной власти, теряет веру в возможность повлиять реально на положение дел и отстраняется от участия в различных формах непосредственной демократии, а также демократии соучастия.

В силу этого необходимо проанализировать причины сложившейся ситуации, повысить действенность правовых механизмов, направленных на обеспечение учета мнения населения. Как отмечает С. В. Васильева,

⁴ См., например: *Шугрина Е. С.* Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008 ; *Ее же.* Муниципальные правовые акты в материалах судебной практики // *Муниципальное право.* 2009. № 2. С. 72–78, и др.

⁵ О финансовых проблемах местного самоуправления сказано и написано достаточно много, они не являются предметом рассмотрения в настоящей статье.

подмена сущности разных форм консультативной демократии и демократии соучастия приводит к тому, что органы публичной власти часто упрощают и (или) формально подходят к процессу выявления и учета общественного мнения⁶. Однако воля народа не всегда совпадает с волей его представителей, это утверждение в полной мере относится и к представительным органам местного самоуправления, являющимся наиболее распространенной формой осуществления народовластия.

Обеспечение подлинного народного представительства начинается с процедуры выборов депутатов данных органов. Не все произошедшие в последние годы изменения избирательного законодательства благотворно повлияли на качественный состав депутатского корпуса, в его деятельности возрастает значение политической составляющей. Стремление к безусловному абсолютному большинству среди депутатского корпуса членов только одной политической партии, чтобы гарантировать принятие «нужных решений», порой порождает на практике сложные проблемы.

Неординарная ситуация сложилась весной 2008 г. в Воронежской области на выборах депутатов в Рамонский районный Совет. Еще до опубликования протоколов окружных избирательных комиссий девять кандидатов, избранных депутатами, отказались от мандатов. Затем так поступили еще шестеро депутатов. Одно из объяснений данной ситуации в том, что все отказники так или иначе выдвигались или поддерживались партией «Единая Россия», а поскольку этой партии не удалось провести в райсовет всех своих кандидатов и получить полный контроль в районе, последовала команда отозвать тех, кто все-таки был избран. После этого состав райсовета был признан в судебном порядке неправомочным, и 12 октября 2008 г. в районе прошли еще одни выборы депутатов.

Но один из тех депутатов, кто был избран в марте 2008 г. и не отказался от мандата, посчитав, что таким образом были нарушены его права. Он прошел все инстанции вплоть до Верховного Суда РФ, и везде ему в его требованиях было отказано. Тогда он обратился в Конституционный Суд РФ, который в своем определении отметил: «Признание неправомочным состава депутатов представительного органа муниципального образования и прекращение полномочий его депутатов не могут быть обусловлены избранием состава данного органа в количестве менее двух третей от установленной численности его депутатов». По тем избирательным округам, где остались незамещенными депутатские мандаты, избирательная комиссия должна была назначить повторные выборы. Вновь избирать один и тот же совет неправильно⁷. Тем не менее, нарушение закона состоялось и никем не отменено, права жителей, а также избранных ими депутатов оказались менее значимыми перед стремлением обеспечить абсолютное большинство одной политической партии в представительном органе местного самоуправления.

⁶ См.: *Васильева С. В.* Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 4.

⁷ См.: *Полтаев Г.* Которые тут временные? // Воронежский курьер. 2009. 27 окт.

Конституционное содержание местного самоуправления как права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения обуславливает, что при принятии органами местного самоуправления решений по наиболее важным вопросам местного значения должно обязательно выявляться мнение населения, проводиться публичные слушания, опросы и иные формы участия граждан в управлении. К числу таких вопросов, безусловно, относятся территориальные преобразования. Статьи 12 и 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают, что изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований осуществляются законодательным органом государственной власти субъекта РФ либо с учетом мнения населения, либо с согласия населения. Мнение населения выражает представительный орган соответствующего муниципального образования.

Несмотря на то, что представительный орган местного самоуправления формируется населением (оставляем за скобками вопрос о возможном формировании представительного органа муниципального района из представителей органов местного самоуправления поселений), это не означает, что мнение его депутатов всегда и по всем вопросам обязательно совпадает с мнением большинства жителей муниципального образования, что подтвердила практика применения данных правовых норм. Этот вопрос стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. В определении Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П по жалобе гражданина Севашева А.В. на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ сформулированы правовые позиции по данному вопросу. В силу своей значимости для укрепления принципов народовластия в местном самоуправлении они заслуживают подробного цитирования.

Конституционный Суд РФ отмечает, что конституционное регулирование местного самоуправления предусматривает учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в качестве универсального требования и необходимого условия проведения муниципально-территориальных изменений независимо от их характера, сужения либо, напротив, расширения пространственной сферы реализации права на местное самоуправление, а также конкретного состава территорий, выступающих объектом изменений.

Вместе с тем Конституция РФ непосредственно не определяет, в каких именно формах должно быть выражено мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, что предполагает необходимость законодательного регулирования порядка реализации нормативного предписания ее ст. 131 (ч. 2). Осуществляя свои регулятивные полномочия в указанной сфере, законодатель обладает достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма

⁸ СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2092.

волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, в частности он вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Однако при этом законодатель не может действовать произвольно и связан необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения по соответствующим вопросам и доведения его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципальных образований. Во всяком случае, он должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, требуют непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории.

Конституционный Суд РФ подчеркивает, что представительный орган муниципального образования находится в устойчивой представительной-правовой связи с соответствующим местным сообществом, подконтролен ему и перед ним ответствен; он вправе и обязан осуществлять все свои полномочия от имени и в интересах населения муниципального образования.

Таким образом, учитывая конституционно-правовые характеристики природы представительного органа муниципального образования, федеральный законодатель был вправе наделить его полномочием выступать от имени населения, в том числе при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, напрямую не затрагивающего интересы большинства населения данного муниципального образования.

Вместе с тем указание федерального законодателя на использование при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, не влекущем отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, формы представительной муниципальной демократии (т.е. путем выражения мнения населения через представительный орган муниципального образования) не исключает необходимость требования согласованного функционирования институтов представительной и непосредственной демократии – правового гарантирования населению как первичному субъекту местного самоуправления возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования.

Норма ч. 4 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по своему смыслу и предназначению в системе правового регулирования является одним из общих принципов организации местного самоуправления, предусмотренных названным Федеральным законом, что, в свою очередь, требует установления в порядке ее конкретизации в законах субъектов РФ и (или) нормативных правовых актах местного самоуправления,

включая уставы муниципальных образований, эффективного механизма реализации указанного полномочия. Такой механизм должен обеспечивать гласность при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективный контроль местного сообщества за их осуществлением, а следовательно, предполагает, в частности, заблаговременное информирование населения о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об изменении его границ и предоставление гражданам реальной возможности довести до сведения депутатов свое мнение по соответствующему вопросу. При этом не исключается и обращение к формам прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включая публичные слушания (ст. 28) или опрос граждан (ст. 31).

Аналогичные положения закреплены и в определении Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П по жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и ч. 4 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н. А. Горшениной, Н. И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным законом Калининградской области⁹.

В некоторых ситуациях территориальных преобразований, связанных, как правило, с изменением территориальной принадлежности населенных пунктов или поселений, возникновением новых муниципальных образований, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требуется уже не просто учет мнения населения, а согласие населения, без которого законодательный орган субъекта РФ не вправе принимать соответствующего решения. Согласие населения, по первоначальной редакции названного Закона, должно было выражаться путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 данного Федерального закона, либо на сходах граждан. Впоследствии Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ¹⁰ вводится новая процедура выражения согласия населения – согласие населения, выраженное представительным органом, без закрепления каких-либо процедур получения такого согласия со стороны населения. Затем Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ¹¹ выражение согласия населения путем голосования при объединении поселений заменяется выражением согласия населения пред-

⁹ СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2093.

¹⁰ Там же. 2007. № 43. Ст. 5084.

¹¹ Там же. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441.

ставительными органами данных поселений. В обоснованности подобного ограничения прав населения на самостоятельное выражение своего согласия либо несогласия есть большие сомнения, даже если исходить из соображений экономии. Тем более что в законе вновь не содержится указаний на то, каким образом это должно быть сделано.

Подобная тенденция изменения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», особенно после рассмотрения проблем по процедурам выражения мнения населения в Конституционном Суде РФ, выглядит странной. Даже в тексте ст. 12 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрены разные варианты: в одних случаях законодательный орган субъекта РФ должен учитывать мнение населения муниципального образования, выраженное представительным органом, в других – мнение самого представительного органа. Следовательно, речь идет о разных процедурах.

Несмотря на это, законодатель как бы не замечает выводов Конституционного Суда РФ о необходимости закрепления правовых гарантий населению как первичному субъекту местного самоуправления возможности выражать свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений. Вполне уместным было бы закрепить подобные гарантии именно в федеральном законе или четко указать на необходимость их закрепления в региональном законодательстве и в уставе муниципального образования. Получается, что в настоящее время представительный орган местного самоуправления ничем не обязывается это делать. Надежда на то, что все будут неукоснительно придерживаться выводов Конституционного Суда РФ, содержащихся в определении, весьма призрачна, поскольку на практике нередко не исполняются даже постановления высшей инстанции конституционного судопроизводства.

В силу вышеизложенного представляется целесообразным обязательное проведение публичных слушаний не только по вопросам преобразования муниципальных образований, но и в случае изменения их границ, для чего необходимо внести соответствующее изменение в п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Соотношение представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении нуждается в дальнейшем научном исследовании, устранении имеющихся в настоящее время правовых неопределенностей в этом вопросе, имеющих выход на практику, в том числе и судебную. К примеру, означает ли отнесение ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131 к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления права на принятие некоторых решений, например планов и программ развития муниципального образования, невозможность принятия этих решений непосредственно населением путем референдума? Или это свидетельствует лишь о невозможности принятия этих решений другими органами местного самоуправления? Полагаем, что если тот или иной вопрос не входит в число запретов, исчерпывающим образом

установленных в уже упоминавшемся Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, то население муниципального образования вправе решить его непосредственно.

Еще один вопрос, о котором говорит Е. С. Шугрина: возможно ли проведение референдума по вопросу, который уже урегулирован решением органа местного самоуправления? С точки зрения судов получалось, что если вопрос местного значения урегулирован решением органа местного самоуправления, то он не может быть предметом местного референдума. Очевидно, что это идет вразрез с нормами Конституции РФ¹².

Российское местное самоуправление пока еще далеко от того, чтобы стать подлинной формой народовластия в нашем государстве. Население российских муниципалитетов, в отличие от жителей европейских и иных демократических государств, еще не научилось пользоваться своими конституционными правами на свободное выражение мнения, самостоятельное и ответственное решение проблем организации собственной жизни. Поэтому сокращение возможностей непосредственного волеизъявления населения, пренебрежение четкой регламентацией процедур выражения и учета мнения населения, замена их формами представительной демократии, даже вполне законными, в настоящее время представляются не только нецелесообразными, но и недопустимыми.

¹² См.: Шугрина Е. Некоторые особенности судебной практики по вопросам, связанным с организацией и проведением местных референдумов // Муниципальная власть. 2009. № 6. С. 14.

Воронежский государственный университет

Бялкина Т. М., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права

*E-mail: tbyalkina@pisem.net
Тел.: 8-908-136-03-26*

Voronezh State University

*Byalkina T. M., Doctor of Legal Science,
Professor of the Administrative and
Municipal Law Department*

*E-mail: tbyalkina@pisem.net
Tel.: 8-908-136-03-26*