

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: НОВЕЛЛЫ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Леонид Юлианович Рокецкий

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Эти институты действуют на всех уровнях публичной власти, в том числе на уровне местного самоуправления. Но ими перечень институтов непосредственной демократии не исчерпывается.

На современном этапе развития общества в научной литературе к числу институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления относят: местный референдум, муниципальные выборы, местные обсуждения, народную правотворческую инициативу, отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, сходы граждан, собрания граждан по месту жительства, обращения граждан, петиции, отчеты депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед избирателями, собрания и публичные манифестации, наказания избирателей.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), в полном объеме вступающий в силу с 1 января 2006 года, содержит значительную часть перечисленных выше институтов. В нем выделяются такие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, как местный референдум; муниципальные выборы; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрания граждан; конференции граждан; опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления; голосо-

вание граждан по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Говоря об институтах непосредственной демократии по новому Федеральному закону об общих принципах организации местного самоуправления, необходимо обратить внимание на следующее.

Во-первых, набор институтов непосредственной демократии, упоминаемых в Федеральном законе, в значительной степени расширился по сравнению с Федеральным законом от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Их законодательное регулирование, которое раньше на федеральном уровне носило в значительной степени отсылочный характер, в настоящее время стало более подробным. То есть Федеральный закон устанавливает достаточный объем гарантий эффективности и действительной демократичности этих институтов. Иллюстративна здесь, например, норма части 4 статьи 28 Федерального закона, согласно которой порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать: заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний; заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта; другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования; опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний. То есть имеется и определенный предмет для регулирования муниципальными образованиями, но базовые рамки установлены.

Во-вторых, необходимо иметь в виду, что полномочия субъектов Российской Федерации по регулированию институтов непосредственной демократии на местном уровне четко ограничены пределами, установленными федеральным законом. К регулятивным полномочиям субъектов Российской Федерации статьей 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесено правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Федерации в случаях и в порядке, установленных Федеральным законом. Фактически данное положение означает, что закон субъекта может что-либо регулировать в части организации местного самоуправления (в том числе и в части непосредственной демократии при его осуществлении) только в том случае, если прямо и конкретно именно по этому поводу имеется отсылка от Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления к законодательству субъектов Российской Федерации. Таким образом, субъект Российской Федерации впредь не вправе будет регулировать территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, ряд других институтов непосредственной демократии, осуществляемых на местном уровне.

В-третьих, перечень институтов непосредственной демократии определен федеральным законодателем как открытый. Таким образом, на уровне муниципального образования в уставе могут предусматриваться и другие институты непосредственной демократии, например, обсуждение вопросов местной жизни, наказ (если он не предполагает отзыв, так как основания отзыва, как будет показано ниже, ограничены достаточно жестко), любые другие институты, которые смогут придумать граждане, – главное, чтобы они не противоречили законодательству.

В-четвертых, в Федеральном законе усилилась степень императивности применения указанных институтов. Так, согласно пункту 8 части 1 статьи 44 Федерального закона уставом муниципального образования должны определяться, в частности, виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. По смыслу поста-



новления Конституционного Суда от 2 апреля 2002 года №7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» отзыв выборного должностного лица может закрепляться в уставах самих муниципальных образований. Из анализа правовых позиций Конституционного Суда (пункт 2 мотивировочной части) можно сделать вывод, что он не является обязательным институтом в муниципальном образовании. Но, в то же время федеральный законодатель, гарантируя народовластие, может установить этот институт в качестве обязательного. Как представляется, соответствующее положение пункта 8 части 1 статьи 44 должно толковаться и применяться именно в этом смысле, то есть исходить из обязательности наличия этого института.

Также обязательным стало проведение голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в случаях, предусмотренных статьями 12 и Федерального закона. Устанавливаются случаи, когда обязательно проведение публичных слушаний (часть 3 статьи 28), и так далее.

В-пятых, необходимо различать «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления» и «формы участия населения в осуществлении местного самоуправления». Они указаны в названии главы 5 Федерального закона, регулирующей соответствующие институты, через букву «и», то есть как два различных вида институтов. Законодательство не дает нормативного определения, что такое форма осуществления населением местного самоуправления, а что такое форма участия населения в осуществлении местного самоуправления. Тем не менее, на наш взгляд, говорить в рассматриваемом контексте о непосредственном осуществлении гражданами местного самоуправления допустимо в случаях, когда граждане являются тем коллективным субъектом, который решает (окончательно, властно) тот или иной вопрос местного значения. В тех же случаях, когда решение по существу вопроса принимается другим субъектом, не ставится в прямую зависимость от мнения населения даже в тех случаях, когда этот субъект предварительно обязан выявить это мнение либо когда само население было инициатором рассмотрения вопроса, следует говорить об участии населения в осуществлении местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2004 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает для граждан следующие формы непосредственного местного самоуправления: местный референдум; муниципальные выборы; сходы граждан; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления, соответственно, относятся правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания граждан, конференции граждан (собрания делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления. Подчеркнем еще раз, перечень этот не является исчерпывающим.

Рассмотреть все институты непосредственной демократии в рамках настоящей статьи не представляется возможным. Поэтому остановимся только на проблемах правового регулирования некоторых из них и путях решения этих проблем.

Следует прежде всего сказать о необходимости согласования некоторых положений нового Федерального закона и Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Одна из наиболее серьезных проблем одновременного применения двух законов связана с формированием представительного органа муниципального района. Согласно пункту 2 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *при выборах представительного органа муни-*



ципального района число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятых от установленной численности депутатов. Однако при этом, исходя из границ существующих или вновь образованных муниципальных образований, не всегда можно соблюсти установленный пунктом 4 статьи 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принцип равенства избирательных округов по числу избирателей. Нередки предложения скорректировать вышеуказанное положение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на основании того, что принцип примерного равенства избирательных округов обеспечивает конституционный принцип равенства граждан. Но ведь в норме Закона о местном самоуправлении заложен глубокий сущностный смысл – не дать одному поселению подмять под себя весь район и переориентировать бюджет района на его использование в интересах территории и жителей одного поселения. То есть необходим определенный баланс интересов.

При регулировании нормами части 5 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления* в случае образования нового муниципального образования также возникают коллизии с нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Причем специфика регулирования этого института в Федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления – вполне оправданная, а коллизии – устранимы грамотным толкованием и правоприменением. Однако было бы, возможно, логично ввести новый институт – голосования граждан по вопросам изменения структуры органов местного самоуправления, заменяющий в данном случае референдум.

Правовое регулирование в Федеральном законе (статья 24) *голосования об отзыве выборных лиц местного самоуправления* в значительной степени связано правовыми позициями, выраженными в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года №7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», хотя и не идентично им. Так, предусмотрено, что голосование об отзыве выборного лица местного самоуправления осуществляется только за конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. То есть основания отзыва оговорены даже более жестко, чем в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года №7-П. Позиция Конституционного Суда допускает применение отзыва в связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке. Но при этом из постановления Конституционного Суда не следует, что это должны быть обязательно противоправные деяния. Федеральный закон же по смыслу части 2 его статьи 24 связывает отзыв только с правонарушением.

Кроме того, он закрепляет необходимость предварительного подтверждения факта правонарушений в судебном порядке. Постановление же Конституционного Суда имеет в виду другое – что по своему характеру основание отзыва должно быть таким, что в принципе может быть предметом обсуждения и анализа суда. Такое несоответствие, однако, отнюдь не дисквалифицирует нормы нового Федерального закона. Конституционный Суд выразил в своем решении правовую позицию о минимальном уровне гарантий для отзываемых лиц при решении вопроса об отзыве. Законодатель может расширять этот уровень гарантий, в том числе усложняя процедуру. Причем это усложнение не затрагивает конституционные права граждан – дело в том, что из Конституции Российской Федерации в принципе не вытекает необходимость наличия отзыва, что отмечал и Конституционный Суд в своих вышеуказанных постановлениях.



Такой же гарантией является положение о том, что выборное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины всех зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе) избирателей. Согласно же постановлению Конституционного Суда законодатель обязан исходить из того, что за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзывается лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение. Однако, хотя по общему правилу предложенная в законе конструкция создает более высокий уровень гарантий для отзываемого лица, возможна ситуация, когда «не менее половины всех зарегистрированных в муниципальном образовании избирателей» будет меньше, чем число граждан, проголосовавших в свое время за это лицо. В этом случае лицо должно считаться отозванным только в случае соблюдения гарантии, выраженной в постановлении Конституционного Суда.

Согласно частям 1 и 5 статьи 24 Федерального закона голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, *голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования* проводятся в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Данные положения, в системной связи с рассмотренным выше ограничением правотворческих возможностей субъектов Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления, означают, что в правовой системе субъекта Российской Федерации не должно остаться закона, регулирующего порядок этих голосований, а применение этих институтов должно осуществляться путем адаптации к условиям отзыва норм законодательства субъектов Российской Федерации о местном референдуме. Другое дело, что порядок отзыва должностных лиц на указанной правовой основе может быть установлен уставами муниципальных образований.

Как представляется, для удобства работы избирательных комиссий, для удобства избирателей можно было бы допустить регулирование голосования по отзыву, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования законом субъекта Российской Федерации. Тем более что в законодательстве не решен вопрос о возложении на избирательные комиссии обязанностей по подготовке и проведению голосования по отзыву либо голосования по границам, не содержит Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и четко установленной процедуры, обеспечивающей возможность отзываемому лицу дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, и так далее.

Согласно положению части 4 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» участие в *сходе граждан* выборных лиц местного самоуправления является обязательным. Но эта норма не должна толковаться как позволяющая ставить возможность проведения схода граждан в зависимость от участия в нем выборных лиц местного самоуправления. В правоприменительной практике необходимо исходить из того, что отсутствие выборных лиц местного самоуправления на сходе граждан не влечет недействительности принятых на нем решений. Желательно также внести соответствующие дополнения в положения части 4 статьи 25 Федерального закона.

Согласно части 2 статьи 31 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в *опросе* могут участвовать лица, «обладающие избирательным правом». С целью привлечения к участию в делах местного самоуправления молодежи в возрасте до восемнадцати лет желательно предоставить право несовершеннолетним гражданам участвовать в опросах, проводимых в муниципальных образованиях для выявления мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Для этого из



текста можно было бы исключить ссылку на требование об обладании избирательным правом как условия участия в опросе и установить другой возрастной критерий, например, 16 лет.

В заключение необходимо подчеркнуть, что выявленные проблемы ни в коем случае не ставят под сомнение ценность регулирования институтов непосредственной демократии в Федеральном законе от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления также будет продолжать поиск проблем и коллизий, возникающих в этой сфере, и работу по их устранению. В ноябре 2004 года им в связи с этой работой был проведен «круглый стол» по проблемам непосредственной демократии.