

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

## ЛОКАЛЬНОГО УРОВНЯ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



С. А. АВАКЯН,  
зав. кафедрой конституционного и муниципального права  
юридического факультета МГУ  
им. М. В. Ломоносова, д.ю.н., профессор,  
заслуженный деятель науки РФ

В статье рассматриваются в сочетании общие и локальные конституционно-правовые проблемы развития демократии. Автор исходит из того, что муниципальная демократия имеет определенные отличия от публичных мероприятий как средства реализации конституционного права граждан на манифестации. Раскрывается достаточно широкий арсенал демократических возможностей участия граждан в местном самоуправлении. Показано, как отражается на местном уровне процесс строительства политических партий в России.

*Ключевые слова:* демократия, локальная демократия, муниципальная демократия, муниципальные образования, местный референдум, выборы, местная правотворческая инициатива, публичные слушания, депутаты, представительные органы.

**1.** Демократия — понятие широкое, соответственно о ее развитии можно говорить в разных аспектах — причем даже в конституционном и муниципальном праве. В данной статье хотелось бы коснуться проблем развития тех явлений, которые в науке получили обобщенное наименование непосредственной демократии. То есть речь пойдет о процедурах, в которых выражается участие населения либо в прямом осуществлении публичной власти, либо в содействии такому осуществлению посредством консультативных инструментов. А понятие «локальный уровень» предполагает разговор как о том, что происходит в местном самоуправлении (и управлении), так в ряде случаев и о том, что относится к органам государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку для совершения действий на данном уровне требуется, как условие, сначала выполнение определенных процедур на уровне местного самоуправления.

Напомним для начала читателю в Казахстане, что в Российской Федерации строго формально локальный уровень — это местное самоуправление. Вся территория страны должна быть распределена между муниципальными образованиями. Главный федеральный специальный акт — Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходит из того, что создание, реорганизация и упразднение муниципальных образований осуществля-

ется законами субъектов РФ. Сельское население живет в муниципальных образованиях, именуемых сельскими поселениями. Вторым уровнем являются муниципальные районы. Городское население размещается в муниципальных образованиях, именуемых городскими поселениями. Они входят в состав муниципальных районов. Однако большие городские поселения преобразуются в самостоятельный вид муниципальных образований, которые именуются городскими округами, они не входят в состав муниципальных районов. Городские округа и муниципальные районы входят в состав субъектов РФ. Помимо названных четырех видов муниципальных образований есть еще и пятый вид — внутригородские территории в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге (сейчас это районы).

Понятие «локальная демократия» в России не очень распространено, хотя и понятно. Как известно, во многих западных странах в принципе при разговоре о локальной демократии речь идет об использовании на местном уровне как общих демократических институтов (например, выборы депутатов местных представительных органов), так и каких-то специфических местных (локальных) демократических институтов, которые реализуются в отношениях исключительно в поселениях, то есть в районах проживания населения (например, особенности формирования органов местного самоуправления, возможность выборов школьных советников, шерифов и т. д.). Каждая из этих двух групп имеет право на существование, демонстрируя общее и особенное в проявлении институтов демократии на локальном уровне, причем в их связи, а то и переплетении.

Надо сказать, что в России все-таки предпочитают отдельно говорить об общих демократических институтах и их проявлении на местном уровне и об институтах так называемой муниципальной демократии. Поясним это конкретным примером: для собрания в целях встречи кандидата в депутаты с избирателями не требуется подачи специального уведомления в территориальный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления; а вот для проведения просто собрания, митинга, так же как и другого публичного мероприятия (шествие, демонстрация, пикетирование) положено согласование намечаемой манифестации с указанными властными инстанциями. И руко-

водствоваться надо не муниципальным законодательством, а Федеральным законом 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции 2012 г.). В ряде зарубежных стран предпочитают говорить просто о единой демократии и местном уровне действий и процедур, в России все-таки это разделяется, хотя нередко они переплетаются.

В последние годы получил интенсивное развитие регионально-муниципальный уровень партийного строительства – образовывались отделения политических партий не только в субъектах РФ, но и в районах и городах, законодательно им предоставлялись права по участию в выдвижении кандидатов в депутаты и списков кандидатов. Соответственно возник еще один аспект локального уровня развития демократии — внешне как будто бы самостоятельный, однако во многом тоже переплетающийся с организацией региональной власти в субъектах РФ, а также в муниципальных образованиях.

Говоря о локальной демократии и партийном строительстве, политическом плюрализме в одной теме, надо подчеркнуть, что цель видится лишь в тематической связи этих понятий, но отнюдь не в том, что локальная демократия служит политическому плюрализму. Конечно, это одна из возможных целей институтов локальной демократии. Вместе с тем достаточно очевидно, что демократические институты как в целом, так и на местном уровне зачастую прямой связи с политикой не имеют, способствуют просто нормальному развитию гражданского общества и гармоническим взаимоотношениям между жителями. Например, создание комитетов территориального общественного самоуправления, обсуждение проектов градостроительных решений — все это может быть далеко от политики. Другое дело, что ищущие себе поддержку политические партии могут использовать любые муниципальные публичные мероприятия для «зарабатывания» своего авторитета. Отсюда и законодательно можно закрепить возможности партий в формировании органов власти даже на муниципальном уровне. И все же в муниципальных образованиях зачастую политические пристрастия не выражены или выражены не очень ярко, партийный принцип формирования органов муниципальной власти, как будет показано далее, еще не возобладали, задачи организации хозяйственной жизни территории стоят, почти повсеместно, на переднем плане.

Однако нельзя отрицать и того, что нередко казалось бы политически нейтральные демократические институты на локальном уровне вдруг становятся ареной также и политических баталий. Происходит это по разным причинам: либо жители, не очень довольные состоянием территории или вниманием к своим проблемам, начинают выражать претензии к властям (например, массовое строительство уменьшает площадки для отдыха, прогулок, и жители на своих собраниях резко критикуют власти за даже намерение отвести новые участки под застройку); либо политические партии начинают использовать локальные институты для демонстрации своих программ.

Местные демократические институты могут быть связаны как с непосредственным участием населения в осуществлении задач местного самоуправления (непосредственная демократия), так и с деятельностью муниципальных органов, особенно представительных учреждений муниципальных образований. Нередко эти направления переплетаются. Например, наряду с муниципальными собраниями жителей, обсуждающими свои локальные проблемы, могут иметь место их приглашения на заседания муниципальных собраний депутатов, публичные слушания с уча-

стием тех же депутатов, а также руководителей муниципальных органов, учреждений и т. д.

2. Правовой основой для демократических институтов на местном уровне, так же как и политического плюрализма являются в целом нормы Конституции Российской Федерации. В ст. 1 Конституции Россия провозглашается демократическим государством, и конечно, это предполагает осуществление принципов демократии на всех уровнях. Закрепляя (ст. 3), что многонациональный народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, Конституция гласит, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, не только государственная власть, но и местное самоуправление — часть основ конституционного строя России. Помимо организационного вхождения в систему публичной власти в нашей стране и тем самым обеспечения права народа на участие во власти местное самоуправление способствует и реализации ключевых позиций гражданско-общества, прав и свобод человека и гражданина.

Положения Конституции РФ находят развитие в текущем конституционно-правовом законодательстве. С позиций нашей темы особенно важными являются названный выше Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в определенной мере также Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (оба акта — в редакции 2012 г.).

В Федеральном законе 2003 г. есть специальная глава – это глава 5 — «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Причем она предшествует главе об органах местного самоуправления (глава 6), что имеет свой смысл – знаменует, что местное самоуправление есть прежде всего непосредственное осуществление публичной власти на данном уровне самими гражданами.

Содержание главы 5 свидетельствует о том, что локальная демократия понимается законодателем в России не столько как публичные акции в виде манифестаций и действий общественных объединений, включая политические партии, сколько как выражение непосредственной демократии на местном уровне, т.е.



Профессор С. А. Авакьян со студентами КазГУ

средств воплощения воли народа, принятия населением местных решений. В этом плане и политический плюрализм в связи с локальным демократизмом может иметь два пути проявления: а) сам по себе, как деятельность отделений политических партий и иных общественных объединений, желающих выразить публичную позицию; б) через органы местного самоуправления и муниципальные мероприятия, к которым общественные структуры могут подключиться.

3. В характеристике институтов локальной демократии обычно начинают с тех форм, где наиболее масштабно обеспечивается народовластие, то есть участие населения в решении вопросов местной жизни. В принципе такой же подход соблюдается и в России.

Как было сказано ранее, референдум наряду с выборами является высшим непосредственным выражением воли народа. Известно, референдумы могут быть императивными — когда решение, принятое посредством голосования населения, является окончательным и обязательным. Наряду с этим возможны и консультативные референдумы — когда население высказывается в пользу того или иного решения, но окончательно оно оформляется решением соответствующего органа публичной власти.

Общие правила относительно референдумов на муниципальном уровне содержит Федеральный закон 2003 г., в него включена специальная ст. 22 «Местный референдум». Немало процедурных правил включено в Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Детали отражают законы субъектов РФ о местном самоуправлении; избирательные законы субъектов также могут содержать нормы относительно референдумов, в ряде субъектов РФ приняты избирательные кодексы, которые часть норм посвящают местным референдумам; нормы о местных референдумах включаются и в уставы муниципальных образований.

Несмотря на то, что местный референдум ставится на первое место в системе муниципальных демократических институтов, нет особой ясности в том, каким вопросам он может быть посвящен и тем более — по каким вопросам он обязателен. Однако такая неясность характерна также и для федеральных референдумов, а также референдумов субъектов РФ. Во всяком случае даже принятие главного муниципального правового акта — устава муниципального образования не может быть вынесено на референдум. Согласно части 10 ст. 35 Федерального закона 2003 г. принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений находится «в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования».

Российская доктрина референдумов отдает предпочтение тому, что мы назвали императивным референдумом. Это отражает и Федеральный закон 2003 г. В п. 7 ст. 22 говорится: «Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления». Естественно, что обязательность решения местного референдума предполагает, что оно исходит от всего населения муниципального образования. В то же время ясно, что если часть населения территории хочет каких-то решений органов публичной власти, учитывающих проблемы данной части муниципального образования, пожелания населения этой террито-

рии могло бы отразить консультативное голосование. И как будет показано чуть далее, такие возможности заложены в Федеральном законе 2003 г., причем даже для населения отдельных населенных пунктов.

В соответствии с Законом решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования: 1) по инициативе, выдвинутой гражданами РФ, имеющими право на участие в местном референдуме; 2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом; 3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Если местный референдум иницируют граждане, избирательные объединения, иные общественные объединения, указанные в Законе, им положено собрать подписи в поддержку своей инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования. Далее следует обращение инициаторов в представительный орган муниципального образования. Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Это положение ст. 22 Федерального закона 2003 г. не совсем согласуется с частью 10 ст. 4 Федерального закона 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которая гласит: «На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации». Следует заметить, что соглашения России с рядом государств (Беларусь, Армения и др.) предусматривают возможность участия граждан соответствующих государств в муниципальных выборах. Однако детализирующее регулирование далее отражается в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного са-



Профессор С. А. АВАКЯН у мемориального комплекса на месте бывшего АЛЖИРа

моуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Федеральный закон 2003 г. предусматривает по ряду ситуаций выявление мнения населения с применением процедур, близких к опросу либо голосованию. Согласно статьям 12 — 13.2 Закона это касается изменения границ, преобразования, упразднения и образования нового муниципального образования. Причем процедуры несколько различаются по видам мероприятия и уровню муниципального образования.

Так, изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Закон установил: изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов. Как видим, Закон допускает два варианта — голосование населения по процедуре местного референдума или голосование на сходах жителей, и сюда еще добавляется мнение районного депутатского собрания.

Сходная картина имеет место при изменении границ поселений, влекущем отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, изменение осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан, с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Таким образом, голосование населения, напоминающее императивный референдум, возможно в отдельных населенных пунктах

при изменении границ названных муниципальных образований.

По вопросам преобразования муниципальных образований Закон также позволяет инициативу населения по процедуре инициирования местного референдума. Но сами по себе различные преобразования предполагают неодинаковые пути учета мнения населения. Так, если объединяются два и более поселений, и это не влечет изменения границ иных муниципальных образований, согласие населения выражает представительный орган каждого из объединяемых поселений (это было установлено в редакции Закона от 27 декабря 2009 г., до этого требовалось проводить голосование населения каждой территории).

В случаях объединения поселения с городским округом согласие населения выражают соответствующие представительные муниципальные органы; поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Если объединяются два муниципальных района, и это не затрагивает других муниципальных образований, мнение населения выражают также представительные органы районов.

Если происходит разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, требуется согласие населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан. Но разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

При наделении городского поселения статусом городского округа либо лишения его статуса городского округа требуются не только принятие по данному вопросу закона субъекта Российской Федерации, но и согласие населения соответствующего городского поселения, а также согласие населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Это мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, проводимого раздельно на каждой территории. Причем изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Таким образом, из сказанного видно, что при территориальных изменениях в местном самоуправлении в ряде случаев применяются процедуры муниципальной демократии, родственные местному референдуму. Однако в ст. 24 оговорено: «При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются». Как трактовать это положение? Думается, воля населения, выраженная на подобном голосовании, конечно, является обязательной. Просто соответствующее решение положено оформлять официальным решением органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. При формировании муниципальных органов в России применяются общеизвестные демократические процедуры — преимущественно это выборы. Федеральный закон 2003 года посвящает им специальную статью — это ст. 23 «Муниципальные выборы». Наряду с этим повсеместно применяются положения Федерального закона 2002 г. «Об основных гарантиях избира-

тельных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательные законы субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 23 Федерального закона 2003 г. муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (часть 1). Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципальному образованию или судом (часть 2).

В прежние годы муниципальные выборы проводились в любое время по усмотрению муниципальных органов. Это вело зачастую к хаосу; поэтому федеральный законодатель установил для всей страны два единых дня голосования — второе воскресенье марта и октября. В 2012 г. введен только один единый день голосования для всей страны — это второе воскресенье сентября. Отступления от единого дня возможны только для выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В России допустимы два пути занятия должности главы муниципального образования: а) избрание населением путем прямых выборов, при этом избранный глава может стать одновременно главой местной администрации — исполнительного органа, ведающего местным хозяйством, или же он может стать председателем депутатского собрания (но в этом случае он не может быть главой местной администрации, эту должность занимает лицо по контракту); б) избрание депутатом представительного органа муниципального образования и далее избрание данного лица председателем депутатского собрания — одновременно и главой муниципального образования (в этом случае также нельзя быть главой местной администрации). Какой путь избрать — определяется в уставе каждого муниципальному образованию.

Достаточно много дискуссий о том, что более рационально. Однако практика в основном склоняется к прямым выборам населением главы муниципального образования, и он становится одновременно главой местной администрации. Таким путем глава становится как бы более самостоятельным в отношениях с депутатским собранием и одновременно более сильным, поскольку ведает всем местным хозяйственным комплексом и к тому же влияет на развитие территориальной инфраструктуры, частного предпринимательства.

Что касается представительных органов муниципальных образований, для четырех из названных видов этих образований возможны только прямые выборы депутатов населением. Для одного вида — муниципального района в сельской местности наряду с прямыми выборами допускается и другой путь — формирование представительного органа из глав входящих в район муниципальных образований, а также делегируемых в его состав депутатов представительных органов нижестоящих муниципальных образований. Этот способ нередко вызывает критику специалистов, поскольку как бы ограничивает избирательные права граждан.

В связи с муниципальными выборами некоторое время назад обострились проблемы участия в них политических партий, иных

общественных объединений и соответственно выбора вида избирательной системы — по партийным спискам или по избирательным округам.

Сначала федеральный законодатель отдал предпочтение переходу к выборам по партийным спискам. Тут же возникли минимум две проблемы: слабое партийное присутствие на локальном уровне во многих субъектах Российской Федерации и недовольство иных общественных объединений тем, что их исключили из участия в выборах.

Для решения второй проблемы в законодательство было включено дополнение о том, что непартийные общественные объединения могут выдвигать своих кандидатов в едином списке с политической партией и для этого им гарантируется 15% мест в общем с партией списке.

Но вот решение о введении выдвижения кандидатов только по спискам и отказ от избирательных округов вызвало более решительные протесты, эта норма законодательства стала предметом оценки в Конституционном Суде РФ. Суд пришел к выводу, что наряду с выдвижением по спискам следует сохранить возможность избрания муниципальных депутатов по округам, где кандидаты будут выдвигаться как от партий, так и в порядке самовыдвижения.

В итоге в Закон было внесено положение о том, что не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Однако возможно и распределение по партийным спискам только части депутатских мандатов (не менее 10), остальные мандаты замещаются по избирательным округам. Но выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся только по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам (новелла от 16 октября 2012 г.).

Но скажем прямо, партийное строительство в целом и партийная демократия на местном уровне находятся сейчас в весьма сложном положении. Минимальная численность политической партии для ее государственной регистрации снижена с 40 тысяч до 500 членов. Партии растут в России «как грибы», их уже более 50. Ранее минимальную численность членов партии в субъекте РФ определял Федеральный закон о партиях 2001 г., теперь в него включили норму о том, что партия сама определяет такую минимальную численность в своем уставе. Есть уже случаи, когда региональные отделения партий состоят из трех человек. И спрашивается, о какой демократии участия партий в локальных процессах можно говорить, включая выборы депутатов, глав городов и районов!

5. Российское законодательство и прежде всего Федеральный закон 2003 г. предусматривает широкий спектр возможностей непосредственного обсуждения населением вопросов местного значения. В обзорном плане рассмотрим эти возможности.

*Сход граждан.* В соответствии с Законом сход — это собрание граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

Если говорить обобщенно, предметом схода могут быть: вопросы жизни и благоустройства территории; выявление мнения жителей относительно изменения границ и территориальных преобразований, затрагивающих данный населенный пункт; выполнение населением населенного пункта, где менее 100 человек, обладающих избирательным правом, функций представительного органа; решение вопроса о введении и об использовании средств самообложения граждан.

**Правотворческая инициатива граждан.** Согласно Закону с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Такая инициатива выражается в подготовке проекта муниципального правового акта и его официальном внесении в представительный орган или должностному лицу муниципального образования.

**Территориальное общественное самоуправление.** Под территориальным общественным самоуправлением в Федеральном законе 2003 г. понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

**Публичные слушания.** Согласно ст. 28 Федерального закона 2003 г. для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. По ряду вопросов проведение публичных слушаний обязательно. В частности, на публичные слушания должны выноситься: 1) проект устава муниципального образования; 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, проекты правил благоустройства территорий; 4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

**Собрание граждан. Конференция граждан (собрание делегатов).** Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан. Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

**Опрос граждан.** С позиций локальной демократии важное значение имеет такая институциональная возможность, как опрос граждан. Согласно ст. 30 Федерального закона 2003 г. он 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. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

**Обращения граждан в органы местного самоуправления.** Федеральный закон 2003 года в ст. 32 говорит о праве граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Но также определяет, что такие обращения подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Приведенные выше формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении не исключают и иных путей. Это допускает и сам Федеральный закон 2003 г., требуя, чтобы иные средства не противоречили как Конституции Российской Федерации, так и иным актам федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. И надо сказать, что на местах немало разнообразных явлений. Например, довольно распространенными стали общественные палаты муниципальных образований. В некоторых регионах страны, особенно на Кавказе, создаются советы старейшин. Нередки также советы по возрождению исторических традиций в местах проживания граждан, по патриотическому воспитанию и др.

**6.** Следует также отметить, что развитие демократии на местном уровне должно обязательно охватывать и органы публичной власти, и прежде всего представительные органы. В этом плане можно констатировать, что для них характерны в основном такие демократические правила и процедуры, как и в целом для всей представительной системы в стране. В том числе они работают в условиях гласности, открытости. Депутаты наделены такими же демократическими возможностями, как и депутаты иных представительных органов — в частности, они свободно участвуют в дискуссиях на их заседаниях, пользуются правом запроса к муниципальным органам, а также органам и учреждениям, расположенным на местной территории. Депутаты должны встречаться с населением, участвовать в собраниях, публичных слушаниях и т.п.

В последнее время распространение политического плюрализма на локальном уровне сказалось также и на регулировании относительно деятельности муниципальных представительных органов. В частности, в Федеральный закон 2003 г. новеллами от 20 марта 2011 г. была включена ст. 35.1 «Фракции в представительном органе муниципального образования». Предусматривается, что депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), входят в депутатские объединения (во фракции). Фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избранного) в составе соответствующего списка кандидатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты (депутат), избранные (избранный) в составе списка кандидатов политической партии (ее регионального отделения или иного структурного подразделения). Порядок деятельности фракций устанавливается законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом представительного органа муниципального

образования. Депутат, избранный в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией (ее региональным отделением или иным структурным подразделением), не вправе выйти из фракции. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран. Несоблюдение этих требований влечет за собой прекращение депутатских полномочий. Как видим, на том этапе регулирования требования внутрипартийной дисциплины были выше всего остального. Но мы уже отметили, что в 2012 г. в России произошли разительные перемены в законодательстве о политических партиях. И как применять все названные ограничения — это вопрос ближайшего нового регулирования.

Добавим к этому, что есть и другие не менее актуальные вопросы. В частности, на локальном уровне всегда существовало правило о возможности отзыва депутатов, хотя и не очень применялось. Однако с появлением выборов даже части депутатов по партийным спискам как на уровне местного самоуправления, так и законодательных органов субъектов Российской Федерации отзыв отменили.

На уровне местного самоуправления ввели такой институт, как возможность удаления в отставку главы муниципального образования. Однако если одни основания для такого решения конкретны, другие — не совсем определены (например, неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд — в чем она должна выражаться, в неудовлетворенности личной работой главы, в результатах, отразившихся на территории?). И не скажутся ли субъективные факторы, в том числе и партийные пристрастия на решении муниципального депутатского собрания?

Законодательство о местном самоуправлении предусматривает возможность роспуска представительного органа муниципального образования, и для этого обозначены более или менее чет-

кие основания. Но допускается и самороспуск представительного органа, причины такого решения не оговорены, сомнительно, почему это вообще допустимо.

В общем, проблемы локальной демократии в сочетании с общими демократическими правилами и политическим многообразием нуждаются в постоянных исследованиях.

#### **С. А. Авакьян: Ресей Федерациясында демократияның жергілікті деңгейде дамудың конституциялық-құқықтық мәселелер.**

Мақалада демократия дамуының жалпы және жергілікті конституциялық мәселелердің арақатынасы қарастырылады. Автор муниципалдық демократияның жиындарға конституциялық құқығын жүзеге асыру құралы ретіндегі жария іс-шаралардан айқындалған айырмашылығына сүйенеді. Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруға қатынасудағы демократиялық мүмкіндіктерінің шеңберінің біршама кең екендігін ашады. Ресейдегі саяси партиялардың жергілікті деңгейде құрылу барысы көрсетіледі.

*Түйінді сөздер: демократия, жергілікті демократия, муниципалдық демократия, муниципалдық білім, жергілікті референдум, сайлаулар, жергілікті құқық шығармашылық бастамалар, жария тыңдаулар, депутаттар, өкілді органдар.*

#### **S. A. Avakyan: Constitutional-legal problems of a local level of democracy development in the Russian Federation.**

The common and local constitutional and legal problems of development of democracy are considered in a combination in the article. The author recognizes that municipal democracy has certain differences from public actions as implementers of the constitutional law of citizens on demonstration. Rather wide arsenal of democratic opportunities in participation of citizens in local government reveals. It is shown how process of construction of political parties in Russia is reflected in local level.

*Keywords: democracy, local democracy, municipal democracy, municipalities, local referendum, elections, local law-making initiative, public hearings, deputies, representative bodies.*



#### **НОВЫЕ КНИГИ**

**Когамов М. Ч. Что такое уголовно-процессуальное право и уголовный процесс Республики Казахстан: Учебное пособие.** Алматы: «Жеті Жарғы», 2013. – 44 с.

Правовая культура личности – объективное веление времени. Учебное пособие содержит популярное разъяснение основ уголовно-процессуального права, уголовного процесса, что актуально в условиях разработки проекта новой редакции УПК Республики Казахстан.

Адресовано широкому кругу читателей и всем, кого интересуют вопросы совершенствования действующего уголовного судопроизводства Казахстана.