

Фадеев Владимир Иванович*,

*заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
ФГБОУ «Московская государственная юридическая
академия имени О.Е. Кутафина»,
профессор, доктор юридических наук
(г. Москва)*

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: ПУТИ РАЗВИТИЯ

Истоки принципа народовластия берут свое начало в общинном (полисном) самоуправлении. Общинное верховенство в делах, затрагивающих интересы всех членов общины, основывалось на общем правиле: «касающееся всех, всеми должно быть одобрено». Это правило явилось основой для развития не только институтов непосредственной, но и представительной демократии.

Алексис де Токвиль, писавший по его словам свою знаменитую книгу «Демократия в Америке» в «состоянии священного трепета, охватившего душу автора», полагал, что общинная демократия «прямо выходит из рук Божьих». Именно общинные институты, по его мнению, открывают народу путь к свободе и учат пользоваться этой свободой. «Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет.... деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности». Поэтому желание сдержать развитие демократии, по мнению А.Токвиля, «представляется борьбой против самого Господа»¹.

Идеи французского мыслителя о значении и роли общинного самоуправления в общей системе демократии до сих пор рассматриваются в качестве краеугольного камня в теоретическом фундаменте местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления почти дословно воспроизводит его вывод о том, что «народ более непосредственно, чем в общине нигде не осуществляет свою власть»².

* © Фадеев В.И., 2012

Действительно, можно согласиться с тем, что местное самоуправление в гораздо большей степени соответствует модели демократии, основанной на участии, нежели общегосударственная представительная система, соединенная с народом, по сути, лишь пуповиной выборов. Но при этом важно определить пределы и формы такого участия с учетом наличия необходимых предпосылок для творческой и реальной демократии, а не формальной. Как представляется, формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления призваны прежде всего способствовать решению следующих задач: а) формирование компетентных и ответственных органов местного самоуправления; б) обеспечение общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления; в) расширение публичности, открытости в деятельности органов местного самоуправления, включая и использование современных информационных технологий.

При этом участие граждан в управлении, в обсуждении и принятии решений должно быть эффективно и продуктивно и вместе с тем не поглощать времени и воли больше, чем это необходимо. Как справедливо писал И.А.Ильин, «люди вообще живут на свете не для того, чтобы убивать свое время и силы на политическую организацию, а чтобы творить культуру. Политика не должна поглощать их досуг и отрывать от работы, а обеспечивать им порядок, свободу, законность, справедливость и технически-хозяйственные удобства жизни. Кипение в политических разногласиях, страстях и интригах, в тщеславии, честолюбии и властолюбии – есть не культура, а растрата сил и жизненных возможностей»³.

Местное самоуправление – идея, которая должна объединять всех жителей в общем деле обустройства жизни там, где они живут, работают, отдыхают. Является ли в связи с этим оправданным привнесение политической борьбы, партийных пристрастий и разногласий в организацию и деятельность местного самоуправления? Надо ли было законодателю навязывать населению муниципальных районов и городских округов организацию муниципальных выборов, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в избираемом на выборах представительном органе муниципального района, городско-

го округа с численностью 20 и более депутатов распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями? Не лучше было бы идти другим путем, совершенствуя законодательство о муниципальных выборах: предоставить право выдвигать кандидатов в депутаты собраниям избирателей, органам территориального общественного самоуправления и др.

Российское законодательство о местном самоуправлении в качестве своей доминанты и регулятивного идеала взяло принцип участия граждан в осуществлении местного самоуправления, самостоятельного решения населением вопросов местного значения, закрепив многочисленные формы непосредственной демократии на муниципальном уровне власти. Более того, законодатель сделал упор именно на непосредственное народовластие на местном уровне. Отнюдь не случайно глава 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» – предшествует главе, определяющей виды и статус органов и должностных лиц местного самоуправления. Насколько такой подход к осуществлению местной (муниципальной) власти – с ориентацией на активное использование форм непосредственной демократии – реалистичен сегодня, насколько он отвечает вызовам, связанным все с возрастающей сложностью и дифференциацией современного общества, сложностью вопросов, которые призваны решать органы местного самоуправления, а также с информационно-технологическим процессом, охватывающим все более широкие слои населения, оказывающим влияние на все сферы жизни общества? В то время как «теоретический» субъект демократического общества, средний, рядовой гражданин, решения которого должны определяться не столько компетентностью, сколько личным опытом и личными предпочтениями, – констатирует известный итальянский политический теоретик Данило Дзоло, – становится все более маргинальной фигурой»⁴. Он указывает на противоречие в требовании большей и большей демократии в обществе, развитие которого все более и более определяется технологией и связанной с ней «инду-

стрией политики», использующей изощренные приемы организации консенсуса при принятии государственных решений. Все эти эволюционные риски демократии начинают проявляться уже и на уровне местного самоуправления – уровне власти наиболее приближенном к населению.

Сопоставляя Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с Европейской хартией местного самоуправления, можно легко обнаружить не только общее в этих двух концептуальных документах, но и существенное различие в понимании права на местное самоуправление и форм его осуществления. Хартия, определяя местное самоуправление, делает акцент на органы местного самоуправления, а не на формы непосредственной демократии, констатируя, что «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя», считая, что «существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление». Она понимает под местным самоуправлением «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Что же касается форм непосредственной демократии, то согласно Хартии реализация права на местное самоуправление «не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом» (ст.3).

Конечно, надо учитывать, что Хартия принималась с учетом разного уровня демократического развития европейских стран, особенностей национальных, исторических и политических традиций. Она содержит необходимый минимум гарантий самостоятельности местного самоуправления, определяет основные условия его развития. Поэтому каждая страна, присоединившаяся к Хартии, имеет возможность развивать и расширять демократические формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. При этом, конечно, должны учитываться многие факторы, определяющие наличие или

отсутствие необходимых условий и предпосылок для использования разнообразных демократических форм осуществления местного самоуправления. Но узловым звеном местного самоуправления, основным каналом его реализации остаются формируемые населением и действующие в его интересах органы местного самоуправления.

Как представляется, Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.), определивший переход местной государственной власти на начала местного самоуправления, в большей степени следовал логике Хартии в плане законодательного закрепления форм осуществления местного самоуправления, нежели действующий Федеральный закон о местном самоуправлении, устанавливающий завышенные формально-демократические требования к участию населения в муниципальном управлении. Закон РСФСР (1991 г.) устанавливал, что местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления – местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения (ст.2). При этом Закон наряду со статусом органов местного самоуправления – основного звена системы местного самоуправления – определял в специальном разделе статус территориального общественного самоуправления, его органов – «корневой основы» местного самоуправления, его первичных ячеек, делая упор на их развитие.

Именно территориальное общественное самоуправление соединяет муниципальную власть с институтами гражданского общества, без которых местная демократия не может успешно развиваться, быть реальной и творческой. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) достаточно подробно регулирует порядок формирования территориального общественного самоуправления, его задачи и полномочия. Вместе с тем он не учитывает, что сегодня в тех же территориальных единицах (многоквартирный жилой дом) создаются и действуют товарищества собственников жилья или жилищные кооперативы, статус которых определяет Жилищный кодекс РФ, также не

устанавливающий их соотношение с территориальным общественным самоуправлением. Для оптимального функционирования всех этих форм самоорганизации жителей необходимо законодательно определить их соотношение и взаимосвязь.

Закон РСФСР о местном самоуправлении (1991 г.) предусматривал проведение публичных слушаний. Их проводили постоянные комиссии представительного органа местного самоуправления по собственной инициативе или по решению представительного органа по вопросам, отнесенным к ее ведению и представляющим общественный интерес (ст.25). Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вообще не упоминал о публичных слушаниях. Действующий Федеральный закон о местном самоуправлении (2003 г.) закрепил публичные слушания в качестве одной из ведущих форм муниципальной демократии: они проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по важнейшим вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. При этом ряд наиболее важных проектов документов должны выноситься на публичные слушания: проект устава муниципального образования, проект местного бюджета, проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий и др.

Казалось бы, сделан важный шаг в развитии муниципальной демократии. Но для того, чтобы данный институт местной демократии не работал вхолостую, публичные слушания должны представлять собой общественную экспертизу выносимых на обсуждение проектов актов, осуществляемую компетентными институтами гражданского общества, органами территориального общественного самоуправления. А для этого положения о публичных слушаниях, которые принимают муниципальные образования, должны нацеливать их на конечный результат – компетентное обсуждение проектов муниципальных актов, чтобы публичные слушания выступали действенным инстру-

ментом общественного воздействия на муниципальное управление, а не были бы формальным мероприятием, на котором зачастую присутствуют лишь муниципальные работники и случайные граждане. Анализ положений о порядке проведения публичных слушаний свидетельствует порой о торжестве формальной демократии. Например, в Положении о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Енотаевский район» (Астраханская область), утвержденном решением Совета муниципального образования от 18 февраля 2011 г. № 7 установлено, что «в случае отсутствия на публичных слушаниях жителей района, при соблюдении порядка организации публичных слушаний, публичные слушания считаются состоявшимися». Этого ли результата публичных слушаний желал федеральный законодатель, закрепляя перечень проектов муниципальных актов, которые должны быть обязательно вынесены на публичные слушания?

Нужна переориентация законодательных положений о публичных слушаниях, а также о правотворческой инициативе населения с граждан на новые субъекты этих прав: на муниципальные общественные палаты, которые надо формировать в муниципальных образованиях, на органы территориального общественного самоуправления, другие объединения граждан и институты гражданского общества.

Следует также признать, что институт отзыва выборных лиц местного самоуправления также требует своего нового законодательного оформления. Как известно, на муниципальных выборах можно победить гипотетически даже в том случае, если в голосовании принял один человек. Однако для того, чтобы отозвать выборное лицо местного самоуправления требуется не менее половины голосов избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Более справедливым было бы положение, согласно которому выборное лицо считается отозванным, если число избирателей, проголосовавших за его отзыв больше числа тех избирателей, которые голосовали за его избрание.

С учетом того, что основанием для отзыва выборного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, можно констатировать: институт отзыва

относится к тем формам непосредственной демократии, которые украшают закон, но реально не выполняют своих функций. Возможно, следует оставить лишь институт отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований), решения или действия (бездействия) которых зачастую оспариваются в судебном порядке. Тем более надо учитывать также и то, что выборы депутатов в муниципальном районе и городском округе, как уже отмечалось, должны проходить с использованием пропорциональной системы, что затрудняет в этом случае процедуру отзыва депутатов.

К основным направлениям развития муниципальной демократии на современном этапе надо отнести: а) повышение качества и реальности муниципального управления, осуществляемого ответственными и компетентными органами местного самоуправления, находящими опору и поддержку у населения; б) формирование системы демократического контроля в муниципальных образованиях, включающей муниципальные общественные палаты, муниципальных уполномоченных по правам человека, контрольные органы (контрольно-счетные палаты, ревизионные комиссии) муниципальных образований (обязательно образуемые в муниципальных районах и городских округах); в) расширение публичности, гласности деятельности органов местного самоуправления. Определяющую роль в развитии институтов муниципальной демократии контроля призваны играть представительные органы местного самоуправления, реализующие свой контрольный потенциал, обеспечивающие во взаимодействии с институтами гражданского общественный дискурс, поиск наиболее оптимальных решений важнейших вопросов местного значения.

* Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. – М., 1992. – С. 29, 30, 65.

² Хартия гласит: что право граждан участвовать в управлении государственными делами «наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне»,

³ Ильин И.А. Почему мы верим в Россию. Сочинения. – М., 2008. – С. 26.

⁴ Дзолу Д. Демократия и сложность: реалистический подход. – М., 2010. С. 187.