



## ПРЯМАЯ (НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ) ДЕМОКРАТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ: ФОРМЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Г. КОСТАКИ,

доктор хабилитат права, профессор, главный научный сотрудник Института истории, государства и права АНМ

А. НЯГУ,

преподаватель, Института истории государства и права Приднестровского государственного Университета им. Т. Г. Шевченко

### RÉSUMÉ

La démocratie direct au niveau local – c'est l'exercice de l'autorité publique directement par la population de la municipalité, l'adoption de décisions obligatoires sur des questions locales.

Dans cet article, nous proposons une synthèse des institutions de la démocratie directe au niveau local, afin de comprendre leur nature et de définir le signification et niveau du règlement juridique.

**Mots-clés:** la démocratie direct, l'adoption de décisions, elections, referendum, réunion des citoyens.

\* \* \*

Democrația directă la nivel local presupune exercitarea puterii publice nemijlocit de către populația unității administrativ-teritoriale, participarea directă a acestora la adoptarea de hotărâri asupra problemelor de importanță locală.

În acest articol ne propunem expunerea unei viziuni sumare asupra instituțiilor democrației directe în vederea elucidării naturii și esenței lor, precum și aprecierii semnificației și nivelului de reglementare și asigurare juridică.

**Cuvinte-cheie:** democrație directă, adoptarea deciziilor, alegeri, referendum, adunarea cetățenilor.

\* \* \*

Непосредственная (прямая) демократия на местном уровне – это осуществление публичной власти непосредственно населением административно-территориального образования, принятие им общеобязательных решений по вопросам местного значения.

В данной статье мы предлагаем краткое изложение институтов непосредственной демократии для того, чтобы понять их сущность и определить их значение и степень правового урегулирования и обеспечения.

**Ключевые слова:** демократия, принятие решений, выборы, референдум, сход граждан.

***Постановка проблемы.** В зависимости от формы волеизъявления населения, различаются институты непосредственной и представительной демократии. Непосредственная (прямая) демократия на местном уровне – это осуществление публичной власти непосредственно населением административно-территориального образования, принятие им общеобязательных решений по вопросам местного значения. Это форма демократии осуществляется на местном уровне посредством таких институтов как: местный референдум, местные выборы, сход граждан, собрания, митинги и демонстрации, личные обращения граждан, отзыв выборных лиц, публичные слушания, опрос граждан.*

– «Граждане Республики Молдова имеют право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей» (ч. 1, ст. 39).

– «Право избирать имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста, за исключением лиц, лишенных этого права в порядке, установленном законом. Право быть избранным гарантируется гражданам Республики Молдова, имеющим право избирать, в соответствии с законом» (ч. 2 и 3 ст. 38).

– «Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения» (ч. 1, ст. 109) и.д.

Данные положения являются основополагающими для объяснения демократической природы местного самоуправления.

В сущности, местное самоуправление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориаль-

**Актуальность темы.** Исходя из того, что развитие демократии в нашей стране практически невозможно без создания необходимых условий для участия граждан в жизни общества, особенно в процессе принятия решений местного значения, представляется необходимым исследование возможных форм и институтов непосредственной демократии, благодаря которым граждане участвуют в осуществлении власти на местном уровне.

Соответственно, **целью** данной статьи является краткое изложение институтов непосредственной демократии для того, чтобы понять их сущность и определить их значение и степень правового урегулирования и обеспечения.

В ч. 1, ст. 2 Конституции Республики Молдова [8], как известно, закреплен *принцип народовластия*: «национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией».

Другие базовые нормы Конституции, закрепляющие народовластие являются:

– «Воля народа является основой государственной власти. Эта воля находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании» (ст. 38).

ной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего, без вмешательства извне каких-либо иных властных структур, вопросы местного значения [2, с. 133].

Осуществление власти на местном уровне, понимаемое как решение местных вопросов, предполагает наличие постоянно действующих органов местного самоуправления, формирующихся на основе демократических процедур и находящихся под контролем населения. Это и есть один из способов осуществления народом принадлежащей ему власти в Республике Молдова.

В зависимости от формы волеизъявления народа, а на местном уровне – населения, различаются институты *непосредственной* и *представительной* демократии. *Непосредственная (прямая) демократия* на местном уровне – это осуществление публичной власти непосредственно населением муниципального образования, принятие им общеобязательных решений по вопросам местного значения.

*Представительная демократия* – это осуществление власти населением, гражданами через советников и органы местного самоуправления, а также деятельность избранных населением органов и должностных лиц административно-территориальных образований [6, с. 39].

Некоторые теоретики выделяют три формы демократии в рамках местного самоуправления:

1. *представительная демократия* – позволяет гражданам участвовать в создании представительных органов местного самоуправления через существующую избирательную систему;

2. *прямая (непосредственная) демократия* – дает значительные возможности для непосредственного участия граждан в процессе принятия решений по вопросам местного значения. Основу прямой демократии в сфере местного самоуправления составляет проведение периодических свободных выборов в местных сообществах;

3. *консультативная (митинговая) демократия* – дает широкие возможности участия населения в управленческом процессе, но реального влияния на сферу приня-

тия решений по муниципальным вопросам не оказывает.

С нашей точки зрения, на местном уровне демократия проявляется и реализуется через институты представительной демократии и непосредственной демократии.

Непосредственная демократия в системе местного самоуправления, по мнению Л. А. Нудненко, представляет собой прямое участие граждан в обсуждении, выработке и принятии решений по вопросам местного значения, а также в контроле за проведением этих решений в жизнь [9, с. 16].

Важно подчеркнуть, что автор обращает внимание на единство природы таких общественных явлений, как непосредственная демократия и самоуправление, определяя в то же время и их различия. Соответственно, единство непосредственной демократии и самоуправления видится в том, что оба института – разновидности народовластия, предполагающие участие граждан в обсуждении, принятии решений по вопросам местного значения. У них общая цель, состоящая в постепенном переходе к более широкому и эффективному участию граждан в самоуправлении.

Различие непосредственной демократии и местного самоуправления заключается в том, что самоуправление – это прежде всего свойство (качество) местного сообщества решать вопросы местного значения. Оно реализуется как через выборные органы, образуемые в соответствии с законом, так и через другие органы, создаваемые на основании законов, через территориальное общественное самоуправление и институты непосредственной демократии. Следовательно, непосредственная демократия выступает частью организационного механизма, который обеспечивает реализацию этого свойства, заключающее в себе систему форм и способов прямого участия граждан в местном самоуправлении. Иными словами, местное самоуправление и непосредственная демократия соотносятся как свойство и формы его реализации. Местное самоуправление, представляя собой органическое соединение представительной и непосредственной демократии, шире по формам, возможностям

осуществления, чем непосредственная демократия [9, с. 16].

Непосредственная демократия характеризуется многообразием основных институтов, ее составляющих. К числу институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления на современном этапе развития общества, по мнению Л. А. Нудненко, можно отнести: местный референдум; местные выборы; местные обсуждения; народную правотворческую инициативу; досрочный отзыв избирателями членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления; собрания (сходы) граждан по месту жительства; обращения граждан в органы местного самоуправления и общественные объединения; петиции; отчеты членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления перед избирателями; митинги, демонстрации, уличные шествия и пикетирование [9, с. 24].

Коваленко Н. Е. перечисляет в качестве институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления: местный референдум; местные выборы; сход граждан; собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование; личные обращения граждан; отзыв выборных лиц, публичные слушания, конференции, опрос граждан [6, с. 39-47].

Предлагаем рассматривать эти институты для того, чтобы понять их сущность и определить значение и степень правового урегулирования.

**Выборы** – это наиболее распространенный институт в системе народовластия. Значение этого института состоит в том, что посредством выборов формируются представительные органы местного самоуправления и избираются выборные должностные лица органов местного самоуправления.

Согласно *Конституции РМ* (ч. 1, ст. 109) и *Закону о местном публичном управлении* [3] (ч. 1 ст. 3), один из основных принципов местного публичного управления является принцип *выборности местных органов публичной власти*. Соответственно, избранные органы местного публичного являются:



*Примар* – представительная власть населения административно-территориальной единицы и исполнительная власть местного совета, избранная на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании; *Местный совет* – орган представительной и правомочной власти населения административно-территориальной единицы первого или второго уровня, избранный в целях решения проблем местного значения.

В процессе участия в местных выборах (с целью избрания советников и примара) граждане Республики Молдова реализуют свои избирательные права – это конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, список кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией и законами.

**Референдум** представляет собой одну из главных форм непосредственного выражения народовластия. Посредством реализации этого института населению муниципального образования предоставляется возможность самостоятельно принимать решения по значительным вопросам. Однако нельзя утверждать, что это наиболее часто используемый и эффективный способ решения проблем местного уровня. В сущности, его можно назвать факультативным инструментом осуществления местного самоуправления [1, с. 236].

Суть местного референдума – это голосование избирателей, посредством которого принимается решение по вопросам местного значения. Отсюда предметом местного референдума являются вопросы местного значения, которые прямо и непосредственно связаны с интересами жизни и быта населения, проживающего на соответствующей территории [6, с. 40].

В соответствии с *Законом о местном публичном управлении* (ст. 8) [3] «по вопросам, имеющим осо-

бое значение для административно-территориальной единицы, могут проводиться в соответствии с Кодексом о выборах консультации с населением путем проведения местного референдума».

Согласно *Кодексу о выборах* (ст. 175) [7] «местный референдум представляет собой консультирование с гражданами по вопросам важнейшего значения для села (коммуны), сектора, города (муниципия), района, административно-территориального образования с особым статусом». В статье 177 *Кодекса о выборах* установлено, что «на местный референдум могут быть вынесены вопросы, имеющие важнейшее значение для соответствующего населенного пункта и относящиеся к компетенции органов местного публичного управления.

В тоже время, согласно ст. 178 на местный референдум не могут выноситься вопросы: а) о налогах и бюджете; б) о чрезвычайных или срочных мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения; в) об избрании и назначении на должность, освобождении и отзыве с должности лиц, относящиеся к компетенции Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства; г) об отзыве примара, освобожденного от занимаемой должности на основании вступившего в законную силу решения судебной инстанции; е) относящиеся к компетенции судебных инстанций или прокуратуры; ф) об изменении административно-территориальной подчиненности населенных пунктов, за исключением случаев, предусмотренных законом об особом правовом статусе Гагаузия (Гагауз-Ери).

Решение считается принятым путем местного референдума, если за него проголосовало большинство граждан, принявших участие в референдуме (ч. 1 ст. 198 *Кодекса о выборах*). Отмена или изменение решения, принятого путем местного референдума, производится также местным референдумом либо решением соответствующего местного совета, принятым двумя третями голосов от числа советников согласно *Закону о местном публичном управлении* (ч. 3 ст. 198). Новый местный референдум по тому же вопросу может проводиться не ранее чем через

год после проведения предыдущего референдума (ст. 202).

**Отзыв выборного лица местного самоуправления** – это досрочное прекращение полномочий выборного лица в форме прямого волеизъявления избирателей соответствующего избирательного округа на основе специально назначенного голосования, проводимого в соответствии с законом.

Институт отзыва – это специфический институт народовластия, возможный, но не обязательный, в процессе осуществления местного самоуправления, выражающий взаимоотношения выборных лиц с населением и их избирателями. Досрочное прекращение полномочий выборных лиц является своеобразной формой ответственности их перед населением и избирателями [6, с. 45].

Согласно ст. 175 *Кодекса о выборах*, «отзыв примара села (коммуны), сектора, города (муниципия) осуществляется путем проведения местного референдума». Вопрос о проведении местного референдума об отзыве примара может быть возбужден по истечении одного года со дня вступления его в должность или со дня проведения предыдущего местного референдума относительно отзыва этого же примара. Вопрос об отзыве примара не может быть возбужден в течение последних шести месяцев до истечения срока его мандата (ч. 4 ст. 176).

Вопрос об отзыве примара путем проведения референдума может быть возбужден в случае *несоблюдения им интересов местного сообщества, ненадлежащего исполнения обязанностей местного выборного лица, предусмотренных законом, нарушения моральных и этических норм*, подтвержденного в установленном порядке (ч. 2 ст. 177).

Решение об отзыве примара считается принятым путем местного референдума, если за него подано равное или большее количество голосов по сравнению с поданными при избрании примара, при условии, что за него проголосовало не менее половины избирателей, принявших участие в референдуме. Датой принятия решения считается дата проведения местного референдума (ч. 1 ст. 198). Если в результате проведения местного референдума отозван



примар, Центральная избирательная комиссия назначает новые выборы в соответствии с положениями раздела V (статьи 118-140) Кодекса о выборах.

**Сход граждан** – форма непосредственного участия жителей административно-территориального образования в обсуждении и решении вопросов местного значения. Этот институт дает возможность гражданам непосредственно высказывать свои мнения и выражать волю по вопросам местного значения [6, с. 43].

В основном, и в Конституции РМ (ч. 1, ст. 109), и в *Законе о местном публичном управлении* (ч. 1 ст. 3) [3] одним из основных принципов местного публичного управления признан принцип *проведения консультаций с гражданами по важнейшим проблемам местного значения*.

Соответственно, согласно ч. 2 и 3 ст. 8 *Закона о местном публичном управлении*: «По вопросам местного значения, представляющим интерес для части населения административно-территориальной единицы, могут проводиться с этой частью населения консультации, публичные слушания и собеседования в соответствии с законом. По проектам решений местного совета проводятся в соответствии с законом публичные консультации с соблюдением процедур, установленных каждым органом представительной и правомочной власти населения административно-территориальной единицы первого или при необходимости второго уровня».

Как видно, конкретные организационные формы проведения консультаций с населением (например, сход или собрание граждан), в данной статье не предусмотрены (несмотря на это на местном уровне, *сход граждан* как форма консультации населения, например предусмотрена в *Уставе города Чадыр-Лунга* [13], согласно которого «вопросы, имеющие особое значение для города, могут быть вынесены в установленном порядке на местный референдум или сходы граждан»).

С этой точки зрения, важной представляется ст. 35 *Закона о местном публичном управлении*, согласно которой «Сельский делегат избирается на общем собрании

жителей села, имеющих право голоса, большинством голосов присутствующих» (сельский делегат призван защищать и представлять интересы жителей села в органах местного публичного управления, а также в других органах власти). Важным условием для проведения избрания является то, что в общем собрании должны принимать участие не менее одной трети жителей села, имеющих право голоса. В то же время, общее собрание жителей села может принять отставку или вынести решение об отзыве сельского делегата.

К сожалению, больше никакие вопросы не предусмотрены для решения на общем собрании местных жителей, даже и такой важный, как образование, упразднение и изменение статуса административно-территориальной единицы, который согласно *Закона об административно-территориальном устройстве Республики Молдова* [5], осуществляется Парламентом после проведения консультаций с гражданами. С нашей точки зрения, в рамках общих собраний может быть предложен и соответственно решен вопрос о правотворческой инициативе населения в вопросах местного значения (как это практикуется, например, на местном уровне в Российской Федерации [6, с. 46]).

С другой стороны, в данном законе особое значение отведено участию граждан в процессе принятия решений на местном уровне. Соответственно, согласно ст. 17: «(1) Заседания местного совета являются открытыми. (2) Любое заинтересованное лицо может присутствовать на заседании местного совета. (3) Граждане, созданные в соответствии с законом объединения и иные заинтересованные стороны имеют право: а) участвовать в соответствии с законом в принятии решений на любом этапе этой процедуры; б) иметь доступ к информации о бюджетах населенных пунктов и порядке использования их средств, ознакамливаться с проектами решений и повесткой дня заседаний местного совета и примэрии; в) предлагать для обсуждения вопросы о разработке и принятии определенных решений; г) представлять местным органам публичной власти от себя лично или

от имени группы лиц соответствующего сообщества рекомендации по обсуждаемым проектам решений. (4) Местные органы публичной власти и государственные служащие соответствующих административно-территориальных единиц обязаны принять все меры для обеспечения возможности эффективного участия граждан, созданных в соответствии с законом объединений и иных заинтересованных сторон в принятии решений, в том числе путем: а) адекватного и своевременного информирования о вопросах, обсуждаемых местным советом; б) приема и своевременного рассмотрения всех рекомендаций, обращений, писем, направляемых гражданами представительным властям в ходе разработки ими проектов решений или программ деятельности; в) проведения политики общения и диалога с гражданами; г) размещения программ, стратегий, повесток дня заседаний на различных информационных носителях. (5) Препятствование свободному доступу на заседания местного совета или дискредитация процедуры принятия решений путем преднамеренного утаивания информации, представляющей интерес для общественности, наказываются в соответствии с действующим законодательством.»

В данном контексте важными представляются определения, содержащиеся в *Законе о прозрачности процесса принятия решений* [4], а именно:

- *публичное слушание* – встреча, в рамках которой органы публичной власти, консультируются с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами по поводу обсуждаемого проекта решения;

- *публичная консультация* – взаимный обмен мнениями между гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами, с одной стороны, и органами публичной власти, – с другой, в результате которого обе стороны информируются и могут влиять на процесс принятия решений;

- *публичное обсуждение* – способ консультирования с общественностью, в рамках которого обосновывается необходимость принятия



вынесенного на консультирование проекта решения и представляют различные мнения, а граждане, созданные в соответствии с законом объединения, иные заинтересованные стороны могут представлять рекомендации по проекту решения.

Эти формы являются очень важными, так как их главная цель «участие граждан в принятии решений, и, таким образом, обеспечиваются необходимые условия для того, чтобы принятое решение по важному вопросу соответствовало реальному волеизъявлению жителей соответствующего населенного пункта» [11].

Кроме традиционных собраний (сходов) граждан, о которых речь шла выше, следует выделить еще **один вид собраний**, являющийся формой реализации конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить **собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование**. Различие между этими формами демократии состоит в том, что собрания (сходы) жителей как форма местного или территориального общественного самоуправления носят **постоянный нормативный характер** и служат целям решения вопросов местного значения. Что же касается митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, то они **не имеют жесткого нормативного ограничения** ни по составу участников, ни по целям, формам и процедурам их проведения. Они, как правило, используются в качестве средства либо поддержки, либо давления на органы власти, в том числе и местного самоуправления, с целью принудить их к принятию каких-либо решений [12, с. 69].

Согласно ст. 52 Конституции РМ граждане имеют право обращаться **лично** (право обращаться к властям с петициями), а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Право на обращение является важным конституционно-правовым и демократическим средством защиты прав и свобод граждан в современной Молдове.

Право на обращение включает в себя два аспекта. **Во-первых**, обращения граждан представляют собой одну из форм участия граж-

дан в управлении, в решении государственных и общественных дел, возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. **Во-вторых**, это способ восстановления нарушенного или попранного права посредством жалоб, заявлений и ходатайств. Названные способы являются важным источником информации, полезной при решении вопросов местного значения [10, с. 272].

Обобщая вышесказанное, отметим, что институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления играют важную роль.

Во-первых, это одна из правовых форм опосредования общественных отношений между органами местного самоуправления и гражданами по участию в управлении делами местного сообщества. При помощи таких институтов непосредственной демократии, как выборы, собрания населения, и ряда других обеспечиваются формирование и функционирование всех важнейших звеньев системы местного самоуправления, его органов.

Во-вторых, некоторые институты непосредственной демократии (местные референдумы, собрания граждан и т.п.) сами входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть.

В-третьих, отдельные институты непосредственной демократии (отчеты советников и выборных должностных лиц перед избирателями, досрочный отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления, собрания граждан по месту жительства и др.) – необходимый элемент обратной связи между гражданами и формируемыми ими органами местного самоуправления, и в этом качестве они являются неотъемлемой частью представительной демократии в системе местного самоуправления. Благодаря обратной связи органов местного самоуправления и граждан, реализуемой через институты непосредственной демократии, обеспечивается возможность органов местного самоуправления оперативно реагировать на экономические, социальные потребности отдельных граждан, коллективов и общественных объединений.

## Библиография:

1. Авакьян С.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004.
2. Атаманчук Г. В. *Теория государственного управления*. М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 1997.
3. *Закон о местном публичном управлении*, № 436-XVI от 28.12.2006 // Мониторул Официал № 32-35/116 от 09.03.2007.
4. *Закон о прозрачности процесса принятия решений*, № 239 от 13.11.2008 // Мониторул Официал № 215-217 от 09.03.2007.
5. *Закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова*, № 764 от 27.12.2001 // Мониторул Официал № 16 от 29.01.2002.
6. Коваленко Н. Е. *Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие*. СПб.: Изд-во СПбГУ-ЭФ, 2008.
7. *Кодекс о выборах*, № 1381 от 21.11.1997 // Мониторул Официал № 81 от 08.12.1997.
8. *Конституция Республики Молдова* от 29.07.1994 г. // Мониторул Официал № 1 от 18.08.1994 г.
9. Нудненко Л. А. *Непосредственная демократия в системе местного самоуправления - институт конституционного права России* // Вестник Московского Университета, 2001, с. 16.
10. Пешин Н. Л. *Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели*. М., 2007.
11. Постановление Конституционного Суда, № 12 от 05.03.2002 о контроле конституционности Закона №764-XV от 27 декабря 2001 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова» // Мониторул Официал № 40-42, от 21.03.2002.
12. Пылин И.И. *Местное самоуправление: выборы, референдумы, отзыв выборных лиц, собрания (сходы) граждан*. СПб., 2001.
13. *Устав города Чадыр-Лунга*, утвержден решением Городского Совета № II/3 от 23 марта 2004 года.