

УДК 342.25

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-2-255-258

## НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЕ В ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ И КЛАССИФИКАЦИИ

КУЗЬМИЧ Наталия Михайловна\*

✉ nataliya.kuzmich93@mail.ru

Пр. Ленина, 1, Сургут, Ханты-Мансийский АО – Югра, 628412, Россия

**Аннотация.** В статье проводится анализ подходов к классификации форм публично-правовой активности населения муниципальных образований, выделены юридические критерии данных классификаций. Выявлена проблема обоснованности внесения дополнений в гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ путем закрепления новых форм публично-правовой активности в виде отдельной специальной статьи; рассматриваются теоретические позиции авторов в отношении разграничения форм прямой демократии и форм участия в осуществлении полномочий органов публичной власти. Определены признаки форм непосредственного осуществления местного самоуправления, которые могут быть использованы как критерии разграничения форм публично-правовой активности населения муниципального образования; предложена авторская классификация форм непосредственного осуществления местного самоуправления, которые могут быть подразделены на три подгруппы.

**Ключевые слова:** непосредственное осуществление местного самоуправления, участие в осуществлении местного самоуправления, прямая демократия, гражданское участие.

## The Direct Implementation of Local Government and Participation in its Implementation: Problems of Limitation and Classification

Kuzmich Nataliya M.\*\*

✉ nataliya.kuzmich93@mail.ru

1 Lenina pr., Surgut, Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Yugra, 628412, Russia

**Abstract.** The article analyzes the approaches to the classification of forms of public law activity of the population of municipalities, highlighted the legal criteria for classification data. The problem of the validity of making additions to Part 5 of the Federal Law No. 131-FZ by fixing new forms of public law activity in the form of a special hotel article; The authors' theoretical positions regarding the distinction between forms of direct democracy and forms of participation in the exercise of powers of public authorities are considered. Identified signs of forms of direct implementation of local government, which can be used as criteria for distinguishing between forms of public law activity of the population of the municipality; the author suggests a classification of the forms of direct implementation of local self-government in its implementation in the aggregate of legal criteria, which are divided into three subgroups.

**Keywords:** direct implementation of local self-government, participation in the implementation of local self-government, direct democracy, civil participation.

Местное самоуправление является составной частью единого конституционного механизма народовластия в Российской Федерации.

Народовластие – важнейшая конституционная ценность, которая предполагает «приоритет непосредственной формы реализации прав и свобод

\* Аспирант кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета.

\*\* Postgraduate student of the Department of State and Municipal Law at Surgut State University.

человека над опосредованной» [4, с. 47]. Местное самоуправление – самостоятельный уровень публичной власти, на котором возможно непосредственное властвование народа [1, с. 114].

В главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>1</sup> открытым перечнем определены как формы осуществления населением местного самоуправления, так и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые по важным юридическим свойствам не могут быть отнесены к институтам прямой демократии.

Обозначенное деление на два типа форм публично-правовой активности граждан в муниципальном образовании нашло отражение в наименовании гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако закон не содержит критериев разграничения этих форм; отсутствуют даже юридические дефиниции каждой из них, в силу чего невозможно ответить на вопрос, что считать формами непосредственного осуществления местного самоуправления, а что – формами участия населения в осуществлении местного самоуправления. Более того, перечень форм публично-правовой активности населения, заявленный в федеральном законе, открыт. Возможно появление иных форм, которые, как полагает законодатель, также могут быть разделены на формы прямого народовластия и формы гражданского участия.

Несмотря на то что разграничение этих форм скорее намечено, чем проведено в законе, внесение изменений в эту главу закона подчинено логике их разграничения. Так, новая форма «Староста сельского населенного пункта» (ст. 27.1)<sup>2</sup> была внесена не в первую часть перечня, в которой названы формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (формы прямой муниципальной демократии), а во вторую, где перечислены именно формы гражданского участия.

Практика совершенствования муниципального законодательства требует от науки муниципального права обоснования достоверных критериев разграничения названных выше форм публично-правовой активности населения муниципального образования. Не менее важна

проблема обоснованности дополнений в гл. 5 названного закона. Всякая ли новая форма публично-правовой активности требует закрепления в виде отдельной специальной статьи, как это имело место в отношении такой формы, как создание сельского старосты, или достаточно отнесения ее к иным формам, учитывая, что их перечень открыт?

Теоретическая позиция, согласно которой разграничение форм прямой демократии и форм участия в осуществлении полномочий органов публичной власти не имеет достаточных теоретических оснований, довольно популярна и сегодня. Так, В. В. Комарова все формы публично-правовой активности граждан (обращения, публичные слушания и др.) относит к формам народовластия (формам прямой демократии) [3, с. 18]. Вариантом такого подхода является позиция Л. А. Макаренко. Он также относит все формы, названные в гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ, к формам непосредственной демократии, но предлагает их ранжировать на решающие и консультативные. К решающим формам непосредственной демократии в муниципальном образовании, по мнению этого автора, следует отнести местный референдум, муниципальные выборы, отзыв депутата или выборного должностного лица органа местного самоуправления, голосование по изменению границ муниципального образования, сход граждан и территориальное общественное самоуправление. Иные формы, полагает Л. А. Макаренко, являются консультативными формами непосредственной демократии [5, с. 25]. Нельзя не отметить противоречивость позиции автора. Во-первых, референдум может быть как решающим, так и консультативным (на что указывает и сам автор), т. е. должен быть отнесен к разным подгруппам форм непосредственной демократии. Во-вторых, к решающим формам не отнесена правотворческая инициатива, которая обязывает представительный орган местного самоуправления принять ее к рассмотрению, но отнесено территориальное общественное самоуправление. Оно, согласно действующему законодательству, является формой общественной, а не публичной власти: это общественное объединение, которое может способствовать осуществлению гражданских инициатив, но не может иметь публично-

<sup>1</sup> *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>2</sup> *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления* : федер. закон от 18 апр. 2018 г. № 83-ФЗ // Там же. 2018. № 17, ст. 2432.

властных полномочий в строгом смысле этого слова [7, с. 98].

Иной подход к критериям классификации форм публично-правовой активности населения, перечисленным в гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ, сложился у таких авторов, как Н. С. Бондарь, А. А. Замотаев, Н. А. Игнатюк, А. В. Павлушкин, В. Н. Руденко, Е. С. Шугрина. По мнению В. Н. Руденко, «к институтам прямой демократии можно отнести лишь те институты, которые связаны с непосредственным принятием самими гражданами публично-властных решений» [6, с. 104]. Принимаемые гражданами решения в этом случае окончательны, не подлежат дальнейшему пересмотру и обсуждению. На юридический критерий окончательности решений, присущий исключительно формам непосредственного осуществления местного самоуправления, в отличие от форм участия, указывает и Е. С. Шугрина [8, с. 234]. Еще два юридических критерия разграничения этих форм предложены в учебном пособии Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаева и А. В. Павлушкина. Они считают, что различие между формами публично-правовой активности граждан заключается в том, что в одном случае «речь идет о действиях, осуществляемых от имени всего населения муниципального образования, реализуемых через принятие актов, обязательных к исполнению на всей территории муниципального образования, при этом осуществление местного самоуправления является как правом, так и обязанностью. Во втором случае речь идет о публично-правовой активности части населения муниципального образования, исключительно о публичном праве, но не о праве-обязанности, то есть полномочии» [2, с. 123].

Итак, обобщая и конкретизируя позиции авторов второй группы, можно назвать следующие признаки форм непосредственного осуществления местного самоуправления, которые могут быть использованы и как критерии разграничения форм публично-правовой активности населения в муниципальном образовании: 1) население действует подобно органу местного самоуправления; 2) оно осуществляет полномочия, а не публичные права; 3) действует в публичном, а не ином (частном, общественном) интересе; 4) принимаемые таким образом решения императивны и окончательны; они действуют и порождают правовые последствия непосредственно; 5) правовые последствия на-

ступают в отношении неопределенного круга лиц в пределах муниципального образования.

Если признать применение этих критериев равно обязательным, к формам непосредственного осуществления местного самоуправления можно отнести местный референдум, муниципальные выборы, отзыв депутата представительного органа муниципального образования или выборного должностного лица. Не всеми признаками прямой демократии, но некоторыми из них обладают такие формы публично-правовой активности граждан, как правотворческая инициатива или голосование по изменению границ муниципального образования, голосование по вопросу о преобразовании муниципального образования (окончательное решение, порождающее правовые последствия для неопределенного круга лиц, в обоих случаях принимается иным субъектом права: в отношении правотворческой инициативы – органами местного самоуправления, в отношении изменения границ или статуса муниципального образования – органами государственной власти субъектов РФ; кроме того, право правотворческой инициативы – публичное право, не полномочие). Сход граждан также не всегда замещает представительный орган местного самоуправления и является по этой причине формой прямой демократии, но может быть и формой публичной инициативы (о самообложении, об учреждении представительного органа муниципального образования, если его пока нет).

Не обладают признаками непосредственного осуществления населением местного самоуправления и должны быть признаны формами участия в нем территориальные общественные самоуправления, старосты сельских поселений, публичные слушания, общественные обсуждения, конференции граждан (собрания их делегатов), опросы и обращения граждан в органы местного самоуправления. Кроме того, к таким формам можно отнести и формы общественного контроля, осуществляемые на этом уровне публичной власти, например, общественные советы муниципальных образований.

Итак, формы публично-правовой активности населения в муниципальном образовании по обозначенной выше совокупности юридических критериев могут быть разделены на три подгруппы. Первую образуют формы, которые характеризуются признаками прямой демократии в полном объеме; вторую группу составляют

формы, не обладающие ни одним из названных признаков; наконец, имеются и такие формы, которые можно считать переходными, они характеризуются некоторыми, но не всеми юридическими признаками непосредственного народного властвования.

#### **Список литературы**

1. Астафичев П. А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: референдум и народное представительство как объекты конституционного контроля // Современное общество и право. 2012. № 2 (7). С. 114–121.
2. Игнатюк Н. А., Замотаев А. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право России : учеб. пособие. М. : Юстицинформ, 2007. 312 с.
3. Комарова В. В. Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 11–23.
4. Костюков А. Н. Народовластие в сфере местного самоуправления как конституционная ценность // Вестник Сургутского государственного университета. 2015. № 2 (8). С. 46–51.
5. Макаренко Л. А. Формы непосредственной демократии при осуществлении населением местного самоуправления // Научные тенденции: Юриспруденция : сб. науч. тр. по материалам XIII междунар. науч. конф. СПб. : Междунар. объедин. акад. наук, 2018. С. 24–30.
6. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : УрО РАН, 2003. 476 с.
7. Филиппова Н. А. Территориальное общественное самоуправление: полномочия или гражданские инициативы? // Вестник Сургутского государственного университета. 2015. № 1. С. 96–100.
8. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник. М. : Норма, 2010. 528 с.

#### **References**

1. Astafichev P. A. Pravovye pozitsii Konstitutsionnogo Suda RF: referendum i narodnoe predstavitel'stvo kak ob"ekty konstitutsionnogo kontrolya [Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation: Referendum and Popular Representation as Objects of Constitutional Review]. *Sovremennoe obshchestvo i pravo – Modern Society and Law*, 2012, no. 2, pp. 114–121.
2. Ignatyuk N. A., Zamotaev A. A., Pavlushkin A. V. *Munitsipal'noe pravo Rossii* [Municipal Law of Russia]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2007. 312 p.
3. Komarova V. V. Real'noe i mnimoe rasshirenie predmeta konstitutsionnogo prava [Actual and Imaginary Extension of the Constitutional Law Subject Matter]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, pp. 11–23.
4. Kostyukov A. N. Narodovlastie v sfere mestnogo samoupravleniya kak konstitutsionnaya tsennost' [Democracy in the Field of Local Self-Government as Constitutional Values]. *Vestnik Surgut'skogo gosudarstvennogo universiteta – Surgut State University Journal*, 2015, no. 2 (8), pp. 46–51.
5. Makarenko L. A. Formy neposredstvennoi demokratii pri osushchestvlenii naseleniem mestnogo samoupravleniya [Forms of Direct Democracy in the Implementation of Local Government by the Population]. *Nauchnye tendentsii: Yurisprudentsiya – Scientific Trends: Jurisprudence*. St. Petersburg, International United Academy of Sciences Publ., 2018, pp. 24–30.
6. Rudenko V. N. *Pryamaya demokratiya: modeli pravleniya, konstitutsionno-pravovye instituty* [Direct Democracy: Models of Government, Constitutional and Legal Institutions]. Ekaterinburg, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences Publ., 2003. 476 p.
7. Filippova N. A. Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie: polnomochiya ili grazhdanskie initsiativy? [Territorial Self-government: Powers or Civil Initiatives?]. *Vestnik Surgut'skogo gosudarstvennogo universiteta – Surgut State University Journal*, 2015, no. 1, pp. 96–100.
8. Shugrina E. S. *Munitsipal'noe pravo* [Municipal Law]. Moscow, Norma Publ., 2010. 528 p.