

УДК 342.553

## **ФОРМЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ КАК ПРОЯВЛЕНИЕ ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**А. О. Лихошва**

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет», г. Йошкар-Ола

Укрепление муниципальной демократии является актуальным вопросом в сфере местного самоуправления. Активность граждан в решении вопросов местного значения остается недостаточной, хотя законодательство предусматривает значительное число форм непосредственного их участия в осуществлении местного самоуправления. Одной из наиболее востребованных форм выступает территориальное общественное самоуправление. Оно предоставляет возможность жителям локальных территорий муниципального образования самостоятельно решать различные проблемы, связанные с территорией их совместного проживания. Подобные институты известны и зарубежной муниципальной практике, поддерживаются государством. Хотя в Российской Федерации территориальное общественное самоуправление имеет правовую регламентацию, однако подготовлен законопроект, направленный на государственную поддержку территориального общественного самоуправления. В нем обоснован новый статус данной формы муниципальной демократии, укрепление материальной базы. Проведенный в статье анализ дополняет научно-теоретическую характеристику территориального общественного самоуправления как формы самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, население.*

Становление современного местного самоуправления, по мнению исследователей, является одной из ключевых проблем Российского государства<sup>1</sup>, что не удивительно, поскольку местное самоуправление – естественная социально-правовая норма человеческого бытия. При этом оно составляет основу конституционного строя России, будучи одной из форм публичной власти, т.е. власти народа, характеризующейся всеобщей доступностью, предоставляющей каждому человеку право принимать участие в реализации тех или иных функций власти<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Михеева Т.Н. О некоторых проблемах института муниципальной службы // Государственная служба. 2002. № 4 (18). С. 102.

<sup>2</sup> Щепачев В.А. Республиканский путь развития России невозможен без сильного местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 47, 49.

Согласно Европейской хартии местного самоуправления это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне<sup>3</sup>.

По мнению Н.А. Антоновой, особенностью современного местного самоуправления в Российской Федерации является наличие широкого спектра форм участия населения в его осуществлении. Институты непосредственной демократии позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности местного самоуправления<sup>4</sup>. Однако муниципальная демократия характеризуется, согласно справедливому замечанию Т.Н. Михеевой и Д.С. Михеева, не только непосредственным участием граждан в местных делах, но и возможностью их влияния на принятие местными органами иных решений<sup>5</sup>.

С точки зрения муниципально-правовой теории формы непосредственной демократии базируются на конституционном принципе самостоятельности местного самоуправления, который относится к числу ключевых принципов организации местной власти. Среди форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления заметную роль играет территориальное общественное самоуправление. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под территориальным общественным самоуправлением понимает самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения<sup>6</sup>. Пределами осуществления территориального общественного самоуправления являются такие территории проживания граждан, как подъезд многоквартирного жилого дома, группа жилых домов, жилой микрорайон. Это может быть и отдельный сельский населенный пункт, не являющийся поселением.

---

<sup>3</sup> Европейская хартия местного самоуправления: принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>4</sup> Антонова Н.А. Конституционная практика муниципальной публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сб. материалов международной науч конф. 21 - 23 апреля 2015 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 119.

<sup>5</sup> Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 18.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Данная форма прямой демократии связывается с непосредственным совместным проживанием граждан, объединяющим их не только территориально, но и общими проблемами жизнеобеспечения, в решении которых жители заинтересованы. Именно живой интерес в улучшении комфортности по месту жительства подталкивает граждан к «самоорганизации». Не трудно заметить, что терминологически «самостоятельность» и «самоорганизация» являются однокоренными словами. В основе самоорганизации для создания территориального общественного самоуправления фигурирует собственный (не насаждаемый кем-то) почин, собственные побуждения, т.е. самостоятельность. Для характеристики принципа самостоятельности местного самоуправления территориальное общественное самоуправление выступает ярким примером.

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления не является однородным. В нормах Конституции Российской Федерации получили закрепление как самостоятельность местного самоуправления в целом (ст. 12), так и самостоятельность населения в решении вопросов местного значения (ст. 130, 131), самостоятельность органов местного самоуправления (ст. 132).

Исследовательский интерес вызывает ст. 130, согласно которой местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления. Данное теоретическое отступление не случайно, поскольку в сознании отдельных граждан бытует мнение, что местное самоуправление осуществляется органами местной власти, чаще всего – местными администрациями, что является неверным. Нельзя не согласиться в этом контексте со справедливым замечанием Д.С. Михеева и Т.Н. Михеевой: «Местное самоуправление определяет главным носителем властных полномочий народ, население муниципальных образований ... а местные органы – это субъект, образуемый населением»<sup>7</sup>. Бесспорным является утверждение А.Н. Рыкова в дополнение вышеприведенного тезиса, что местная власть напрямую связана с населением – ее деятельность «видна» и оценивается непосредственно жителями муниципального образования<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Михеев Д.С., Михеева Т.Н. Роль гласности в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 1 (23). С. 120.

<sup>8</sup> Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 39.

Предоставленные законодательством возможности «самовыражения» в вопросах местного значения для населения являются достаточными. В этом смысле институт территориального общественного самоуправления представляется одним из наиболее структурированных.

Он имеет зарубежные аналоги, которыми наработан позитивный опыт. Наиболее приближенными к отечественному территориальному самоуправлению ученые называют местные общественные органы, действующие на территории кварталов в городах США. Они, как правило, объединяют жителей одной или нескольких улиц. Являются сходными цели создания этих органов: поддержание чистоты на дворовых и прилегающих территориях, обустройство дворовых детских площадок, обеспечение общественного порядка и т.д. Американские добровольные организации отличает системность, выражающаяся в регулярном проведении жителями собраний, привлечение к ним представителей городского совета. Характерным также является стремление консолидировать усилия жителей и местных властей для улучшения обстановки на отмеченных локальных территориях. Несмотря на то, что участие в данных организациях является добровольным и неоплачиваемым, они имеют большую популярность и распространение. Следует подчеркнуть огромную заинтересованность муниципальных органов в поддержке самостоятельных инициатив населения и местных организаций квартала<sup>9</sup>.

Пункт 3 ч. 8 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет за органами местного самоуправления право ведения хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств этих граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. Для воплощения данной нормы в жизнь территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации (ч. 5 ст. 27).

Приведенные нормы свидетельствуют о законодательно предусмотренных возможностях осуществления некоммерческой

---

<sup>9</sup> Михеев Д.С. Гласность как основа взаимодействия местной власти с населением в американских муниципалитетах // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 62 - 63.

деятельности территориальным общественным самоуправлением, что направлено на укрепление его материальной базы. Такой подход значительно повышает статус территориального общественного самоуправления, открывая реальные перспективы для реализации самостоятельных инициатив. Более того, в настоящее время в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации». Разработчик законопроекта - Министерство юстиции Российской Федерации предлагает установление в лице территориального общественного самоуправления особого вида некоммерческих организаций, мотивируя данное предложение тем, что деятельность территориального общественного самоуправления ориентирована на интересы жителей соответствующих территорий, в то время как иные некоммерческие организации преследуют цели, значимые для неопределенного круга лиц. В силу чего планируется дополнение перечня видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, закрепленного в п. 1 ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях»<sup>10</sup>, подпунктом 19 следующего содержания: «развитие территориального общественного самоуправления и поддержка гражданских инициатив по решению вопросов местного значения».

К общественному обсуждению предлагаемого законопроекта подключились ученые и практики муниципального строительства. Например, Г.Н. Чеботарев, критично оценивая проект закона, отмечает, что предлагаемые изменения законодательства не приводят к предоставлению территориальному общественному самоуправлению необходимой государственной поддержки. Он считает целесообразным более системный подход, для чего предлагает в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отвести названной форме муниципальной демократии самостоятельную главу. В ней, кроме принципов территориального общественного самоуправления, более подробно закрепить права граждан по участию в территориальном общественном самоуправлении, формы их участия, установить расширенный перечень предметов ведения и полномочия органов территориального общественного самоуправления, подробно прописать их взаимодействие с органами

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 31 декабря 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

местного самоуправления, а также формы государственной и муниципальной поддержки территориального общественного самоуправления, гарантии и ответственность его органов<sup>11</sup>.

Предпринимаемые законодательные усилия и общественные дискуссии не могут не радовать. Они свидетельствуют о стремлении сделать институт территориального общественного самоуправления более живучим, самостоятельным, реально работающим. Его укрепление в целом способно повлиять на гражданскую активность в муниципальных образованиях. Начинать нужно с малого – с близких и непосредственно волнующих граждан вопросов, связанных с территорией проживания. Именно эти «кирпичики» укрепляют муниципальную демократию, создают фундамент гражданского общества на муниципальном уровне<sup>12</sup>, повышают значимость всего местного самоуправления, которое не может функционировать без опоры на население<sup>13</sup>.

### **Список литературы**

1. Антонова Н.А. Конституционная практика муниципальной публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сб. материалов международной науч. конф. 21 - 23 апреля 2015 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 119 - 122.

2. Горнев Р.В., Михеева Т.Н. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и соотношения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 8 - 11.

3. Михеев Д.С. Гласность как основа взаимодействия местной власти с населением в американских муниципалитетах // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 60 - 64.

4. Михеев Д.С. Гласность и информированность населения о работе органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект // Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 18 - 23.

5. Михеев Д.С., Михеева Т.Н. Роль гласности в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 1 (23). С. 120 - 123.

---

<sup>11</sup> Чеботарев Г.Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 36 - 37.

<sup>12</sup> Горнев Р.В., Михеева Т.Н. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и соотношения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 8 - 11.

<sup>13</sup> Михеев Д.С. Гласность и информированность населения о работе органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект // Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 18.

6. Михеева Т.Н. О некоторых проблемах института муниципальной службы // Государственная служба. 2002. № 4 (18). С. 102 - 107.

7. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 17 - 22.

8. Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 31 - 40.

9. Чеботарев Г.Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 33 - 37.

10. Щепачев В.А. Республиканский путь развития России невозможен без сильного местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 46 - 52.

## **FORMS OF MUNICIPAL DEMOCRACY AS THE MANIFESTATION OF THE PRINCIPLE OF SELF-GOVERNMENT INDEPENDENCE**

**A. O. Likhoshva**

Mari State University, Yoshkar-Ola

Strengthening of municipal democracy is a topical issue in the sphere of local self-government. The activity of citizens in addressing issues of local importance remains insufficient, although the legislation provides a lot of forms of direct participation in the implementation of local self-government. One of the most popular forms is territorial public self-government. It provides an opportunity for residents of local territories of the municipal entity to independently solve various problems related to the territory of their joint residence. Similar institutions are known in foreign municipal practice and are supported by the state. Although in the Russian Federation territorial public self-government has a legal regulation, however, in the last year a draft law has been prepared. It was aimed at state support of territorial public self-government. It justifies the new status of this form of municipal democracy, the strengthening of the material base. The analysis carried out in the article supplements the scientific and theoretical description of territorial public self-government as a form of independent solution of local issues by the population.

**Keywords:** *local self-government, territorial public self-government, population.*

*Об авторе:*

ЛИХОШВА Артем Олегович – аспирант кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета (г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д.1), e-mail: law@marsu.ru

LIKHOISHVA Artem – Graduate student of the constitutional and administrative law department Mari State University (424000, Yoshkar-Ola Йошкар-Ола, pl. Lenina, 1), e-mail: law@marsu.ru

Лихошва А.О. Формы муниципальной демократии как проявление принципа самостоятельности местного самоуправления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 1 (57). С. 260 – 267.