

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.55

DOI: 10.26456/vtpravo/2024.4.054

Право граждан на участие в местном самоуправлении: трансформация природы и форм

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Признание в Конституции Российской Федерации местного самоуправления как формы публичной власти означает признание права населения участвовать в решении вопросов местного значения. Правовое регулирование форм участия населения в реализации местного самоуправления получило законодательное закрепление. Однако до сих пор возникают проблемы практической реализации признанных в Законе прав граждан, проживающих на территории муниципального образования, участвовать в решении важнейших вопросов обеспечения своей жизнедеятельности. Объектом исследования является анализ исторического пути становления права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Поднимаются вопросы определения природы и развития форм участия граждан в принятии решений по вопросам местного значения. Предметом исследования являются проблемы правоприменения, возникающие в сфере муниципальных отношений, участником которых является как население муниципального образования, так и отдельные граждане. Рассматриваются перспективы развития указанных отношений.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, вопросы местного значения, участие граждан в осуществлении местного самоуправления.*

Местное самоуправление как форма публичной власти признается и гарантируется в Российской Федерации. При этом согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления. Очевидным в данной ситуации является первостепенное значение форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) [1], развивая указанную конституционную норму, определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными

законами (законами субъектов Российской Федерации), самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Природа местного самоуправления, отраженная в данном определении, характеризует этот институт как одну из разновидностей социального управления, имеющую особую характеристику. По справедливому мнению Е.С. Шугриной: «Самоуправление – это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица. Данный аспект самоуправления воплощается в таких его социальных (неправовых) характеристиках, как самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование, самоконтроль» [7, с. 22].

Однако эти характеристики местного самоуправления с целью их реализации на практике должны получить свое правовое выражение. При этом следует отметить, что правовое закрепление осуществления местного самоуправления непосредственно населением прошло в своем развитии разные этапы.

Интерес представляет, например, Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 г. № 1550-1, в котором из всех форм участия населения в осуществлении местного самоуправления была закреплена лишь одна форма – территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС). При этом в Законе не давалось определение территориального общественного самоуправления, но называлась его система, в которую входили общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии; органы территориального общественного самоуправления населения (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и тому подобное). Обращает на себя внимание тот факт, что местные референдумы в указанном законодательном акте относились к системе территориального общественного самоуправления.

Развитие форм участия населения в осуществлении местного самоуправления получило закрепление в Федеральном законе от 12.08.1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154). Данный законодательный акт был принят уже на основе российской Конституции 1993 г., во-первых, утвердившей местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, а во-вторых, закрепившей два главных принципа организации и деятельности местного самоуправления, а именно – самостоятельность

местного самоуправления в пределах своих полномочий и организационную обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством.

При этом Федеральный закон № 154 хоть и расширял перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, но крайне скупое осуществлял их правовое регулирование, фактически устанавливая лишь возможность реализации той или иной формы прямой демократии на муниципальном уровне или формы участия населения в решении вопросов местного значения.

Так, согласно ст. 22 названного Закона по вопросам местного значения мог проводиться местный референдум. При этом перечень субъектов, имеющих право инициировать проведение референдума, был достаточно скромным. Референдум можно было проводить по инициативе представительного органа или по требованию населения. Не определял Федеральный закон № 154 и процедуру инициирования референдума представительным органом, а также не устанавливал порядок выдвижения населением требования о проведении референдума. Все эти вопросы, согласно предписанию Закона, должны быть урегулированы на уровне муниципального образования в его основном нормативном акте – уставе. Следовательно, и порядок выдвижения инициативы, и порядок принятия решения о проведении референдума, и ряд других вопросов, связанных с проведением всеобщего голосования в муниципальном образовании, должны были решаться путем осуществления муниципального правотворчества. Согласно ст. 24 могли проводиться собрания (сходы) граждан. Законодатель в данном случае фактически уравнивал собрание и сход, не проводя между ними никакого различия. При этом порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции должны были устанавливаться уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Исходя из ст. 24 Федерального закона № 154 назначение собрания (схода) было достаточно важным – это решение вопросов местного значения (а не просто их обсуждение). В отдельных поселениях согласно п. 6 ст. 15 Закона уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могла быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. Следует отметить, что при таком важном месте, которое собрание или сход занимали в ряду форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, Законом не был определен характер решений, принимаемых на собраниях (сходах) граждан. И это серьезный пробел в законодательстве, который негативно отразился на практике.

Кроме этого, согласно ст. 25 Федерального закона № 154 население могло реализовать свое право на народную правотворческую инициативу. Правовое регулирование реализации данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в Законе раскрывалось весьма скупо. В этой связи в субъектах Федерации и муниципальных образованиях принимались нормативные правовые акты, по-разному регламентирующие порядок реализации народной правотворческой инициативы.

Таким образом, закрепляя лишь возможность реализации тех или иных форм осуществления населением местного самоуправления, законодатель наделял муниципальные образования правом устанавливать порядок реализации этих форм. В этом плане показателен пример правового регулирования на законодательном уровне такой формы, как территориальное общественное самоуправление. В Федеральном законе № 154 в отличие от Закона 1991 г. «О местном референдуме» законодатель сформулировал понятие территориального общественного самоуправления, но этим и ограничился. Ни субъекты РФ, ни муниципальные образования не получили никаких «ориентиров» для правовой регламентации порядка создания территориального общественного самоуправления, определения форм его взаимодействия с органами местного самоуправления, что повлекло за собой крайне разноликую практику применения ст. 27 Федерального закона № 154. В таких условиях в субъектах РФ осуществлялось собственное правовое регулирование, которое шло по-разному. В ряде субъектов (например, в Республике Мордовия и Тюменской области) в законах о местном самоуправлении лишь упоминалось территориальное общественное самоуправление [4, 5]. Чаще принимались специальные региональные законы, посвященные ТОС, но в таких региональных законодательных актах существенно различались способы нормативного регулирования различных аспектов ТОС.

В научной литературе давалась оценка такому положению дел. Так, Е.С. Шугриной сделан вывод о том, что концепция ТОС была довольно противоречивой. Если в одних регионах органы ТОС продолжали рассматривать как полноценный элемент местного самоуправления, обладающий соответствующими властными полномочиями, то в других ТОС все активнее трансформировали в элемент гражданского общества, особую некоммерческую организацию [6, с. 14].

Опыт сотрудничества автора с органами ТОС в г. Твери и Тверской области показывает, что, к сожалению, уровень развития ТОС в муниципальном образовании зачастую зависел от позиции по этому вопросу главы муниципального образования.

В целом, если характеризовать уровень правового регулирования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в период действия Федерального закона № 154, можно констатировать,

что действие указанного акта как рамочного закона (такая характеристика давалась многими авторами) отразилось и на правовом регулировании рассматриваемых форм. Федеральный закон в этом случае лишь обозначал возможные формы участия населения в решении вопросов местного значения, оставляя их перечень открытым и отдавая полноту их правового регулирования на уровень субъектов Федерации и самих муниципальных образований, при этом не устанавливая практически никаких гарантий реализации этих форм в самом муниципальном образовании.

На смену Федеральному закону № 154 пришел Федеральный закон с тем же наименованием, принятый 06.10.2003 г. № 131, который значительно расширил не только перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, но и объем их законодательного регулирования. Можно сделать вывод о том, что указанный акт, во-первых, дополнил перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, оставляя его открытым, во-вторых, конкретизировал требования к реализации практически каждой из названных в законе форм, в-третьих, закрепил ряд гарантий на участие граждан в решении вопросов местного значения.

Так, совершенно по-другому ФЗ № 131 определяет перечень субъектов, которые могут инициировать проведение местного референдума. В их число вошли избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом; право выдвигать инициативу проведения референдума получил и глава местной администрации, который может реализовать такую инициативу совместно с представительным органом. Закреплена гарантия назначения референдума в том случае, когда представительный орган не назначает референдум в установленный законом срок.

Разделены в Законе и такие формы, как собрание и сход граждан, и природа каждой такой формы определена и зависит от того, реализуется ли эта форма в рамках местного самоуправления или в рамках территориального общественного самоуправления.

Так, сход граждан может в муниципальном образовании осуществлять полномочия представительного органа согласно уставу. И в этом случае решения, которые принимаются на сходе, имеют ту же юридическую силу, что и решения представительного органа. Сам же перечень вопросов, которые решает такой сход, совпадает с перечнем исключительных полномочий представительного органа, определенным в ч. 10 ст. 35 ФЗ № 131.

Но в 2011 г. ФЗ № 131 был дополнен ст. 25.1 о сходе граждан, который может проводиться по определенным вопросам, перечисленным в указанной статье. Анализ этих вопросов показывает,

что в данной статье идет речь как о сходе, который осуществляет полномочия представительного органа, так и о сходе, который функционирует наряду с представительным органом. Интерес представляет дополнение указанной статьи, внесенное в 2024 г. Федеральным законом от 08.07.2024 г. № 168 «О внесении изменений в статью 25.1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [3]. Согласно этому дополнению при решении вопросов о выдвижении кандидатуры старосты сельского населенного пункта (или досрочном прекращении полномочий старосты) в сходе граждан также могут принять участие граждане Российской Федерации, достигшие на день проведения схода граждан 18 лет и имеющие в собственности жилое помещение, расположенное на территории данного сельского населенного пункта, в случае, если это установлено муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. То есть условиями участия в сходе при решении указанных вопросов являются достижение возраста совершеннолетия и наличие в собственности лица жилого помещения, расположенного на территории сельского населенного пункта. Однако дополнительным условием законодатель выдвигает закрепление такой возможности в уставе муниципального образования. Исходя из этого, получается, что участвовать в сходе при решении указанных вопросов совершеннолетние граждане, имеющие в собственности жилое помещение, могут лишь в зависимости от наличия соответствующего указания в уставе. А если такого положения в местном уставе нет? Тогда гражданин не может участвовать в сходе граждан? И в итоге получается, что федеральным законодателем такое право гражданам предоставлено, но его реализация возможна лишь в том случае, если в результате муниципального правотворчества такую возможность предусмотрят в муниципальном образовании. А это в свою очередь влечет ситуацию, что одно и то же право граждан в одном муниципальном образовании может быть реализовано, а в другом – нет. На наш взгляд, регулирование этих отношений нуждается в уточнении. И здесь возможно применение той же формулы, которая имеется в ФЗ № 131 применительно к регулированию правотворческой инициативы граждан (ст. 26), когда отсутствие муниципального нормативного правового акта не является препятствием для реализации права граждан на правотворческую инициативу. И в данном случае уместным было бы указание на то, что независимо от наличия в уставе соответствующего муниципального образования нормы, право граждан, достигших возраста 18 лет и имеющих жилое помещение на территории сельского населенного пункта, на участие в сходе, решающем вопросы о выборах старосты или досрочном прекращении его полномочий, может быть реализовано.

Существенно шире стало в Федеральном законе и правовое регулирование такой формы, как собрание граждан. Анализ нормы, содержащейся в ст. 29 ФЗ № 131, показывает, что собрание следует рассматривать в двух значениях: как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления и как форму реализации территориального общественного самоуправления. В каждом из названных вариантов проведения собрания его конечный результат имеет разную юридическую силу. В том случае, если собрание проводится как форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения, оно может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Если же собрание проводится как форма территориального общественного самоуправления, оно принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Что касается самого территориального общественного самоуправления, то его правовое регулирование в ФЗ № 131 резко отличается от всех предыдущих законодательных актов, регламентирующих местное самоуправление. В действующем законе получили правовое решение вопросы о порядке создания ТОС, его компетенции, порядке определения территории действия, регистрации, формах осуществления. Остались прежними лишь определение ТОС, а также требование, согласно которому в муниципальном образовании уставом или нормативным правовым актом должны быть определены порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления.

Следует обратить внимание на то, что в ФЗ № 131 существенно расширен ряд форм, в которых население может принимать участие в осуществлении местного самоуправления. К числу таких форм относятся: опрос граждан, публичные слушания, инициативные проекты и конференции. Каждая из этих форм имеет свое назначение и может применяться в муниципальном образовании согласно правилам, предусмотренным в уставе муниципального образования или специальном нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования. Анализ существующей палитры форм непосредственной демократии, которые могут быть применимы в Российской Федерации, показывает, что самый широкий спектр таких

форм закреплён на уровне муниципальном. И это связано прежде всего с природой местного самоуправления как формы публичной власти, обеспечивающей деятельность населения по решению вопросов местного значения. Более того, перечень форм непосредственной демократии на муниципальном уровне не является исчерпывающим. Согласно ст. 33 ФЗ № 131 граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, ФЗ № 131 и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Но обратимся к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенном в декабре 2021 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ и находящемуся пока на рассмотрении указанного органа власти.

Разработчики законопроекта разделили все формы управления, в которых непосредственно участвует население путем принятия решений или их обсуждения, на две группы: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (к ним отнесли референдум, муниципальные выборы, сход граждан и территориальное общественное самоуправление), а также формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (и к ним отнесли опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, старосту сельского населенного пункта). Перечень приведенных демократических форм и в анализируемом проекте остается открытым.

Однако вызывает вопрос оправданность такого распределения форм по указанным группам. Так, согласно проекту, территориальное общественное самоуправление отнесено к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Тем не менее, если мы относим территориальное общественное самоуправление к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления, то решения принимаемые собраниями жителей организованного ТОС или органами ТОС должны иметь ту же юридическую силу, что и решения, принятые на референдуме или органами местного самоуправления. Но природа территориального общественного самоуправления иная, оно не обладает властными полномочиями, в рамках которых могли бы приниматься муниципальные правовые акты, имеющие обязательную силу. В этой связи неуместно рассматривать ТОС в одной группе с формами непосредственного осуществления местного самоуправления.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в предлагаемом проекте отсутствует такая форма, как голосование по отзыву депутата или выборного лица местного самоуправления, тем самым разработчики

проекта лишили население муниципального образования одного из средств контроля за деятельностью депутатов или выборных должностных лиц муниципального образования.

Подводя итог, следует отметить, что система форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем прошла в своем развитии уже значительный путь. И если в начале становления законодательства о местном самоуправлении эти формы были лишь обозначены и шла наработка их применения в практике муниципальных образований, подкреплённой результатами муниципального правотворчества, то с принятием ФЗ № 131 перечень этих форм и их правовое регулирование на федеральном уровне значительно расширились, составив в целом систему средств участия населения в решении вопросов местного значения.

Список литературы

1. Закон РФ от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Федеральным законом от 08.07.2024 г. № 168 «О внесении изменений в статью 25.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2024. № 29 (часть II). Ст. 4097.
4. Закон Республики Мордовия от 18.07.2000 г. № 37-3 «О Территориальном общественном самоуправлении в Республике Мордовия» (утратил силу) // Вед. Государственного Собрания Республики Мордовия. 2001. № 5-7.
5. Закон Тюменской области от 29.11.1995 г. № 16 «О местном самоуправлении» (утратил силу) // Тюменские известия. 1995. 21 дек.
6. Шугрина Е.С. Территориальное общественное самоуправление в России: институт власти или институт гражданского общества // Вестник Академии права и управления. 2017. № 1. С. 12–22.
7. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФА-М, 2024. 408 с.

Об авторе:

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

The right of citizens to participate in local government: the transformation of nature and forms

N.A. Antonova

Tver State University, Tver

Recognition in the Constitution of the Russian Federation of local self-government as a form of public authority means recognition of the right of the population to participate in solving issues of local importance. The legal regulation of the forms of public participation in the implementation of local self-government has received legislative consolidation. However, there are still problems with the practical implementation of the rights recognized in the Law of citizens living in the territory of the municipality to participate in solving the most important issues of ensuring their livelihoods. The object of the research is the analysis of the historical path of the formation of citizens' rights to participate in the implementation of local self-government. The issues of determining the nature and development of forms of citizen participation in decision-making on issues of local importance are raised. The subject of the study is the problems of law enforcement that arise in the field of municipal relations, in which both the population of the municipality and individual citizens are participants. The prospects for the development of these relations are considered.

Keywords: *local self-government, issues of local importance, citizens' participation in the implementation of local self-government.*

About author:

ANTONOVA Nana – the doctor of Law, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Право граждан на участие в местном самоуправлении: трансформация природы и форм // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 4 (80). С. 54–63.

Статья поступила в редакцию 10.11.2024 г.

Подписана в печать 12.12.2024 г.