

Научная статья

УДК 323

doi: 10.22394/2079-1690-2023-1-2-309-314

## РОЛЬ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РФ

**Максим Вячеславович Максимов**

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия, maximovmax94@mail.ru

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме использования инструментов непосредственной демократии в местном самоуправлении в Российской Федерации. Автор подчеркивает важность непосредственного привлечения граждан к участию в управленческом процессе на муниципальном уровне. В статье проанализированы наиболее значимые инструменты непосредственной демократии, предусмотренные действующим российским законодательством и рассмотрены перспективы развития института непосредственной демократии в сфере местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное управление, непосредственная демократия, территориальное самоуправление, местный референдум

**Для цитирования:** Максимов М. В. Роль непосредственной демократии в местном самоуправлении в РФ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 309–314. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-2-309-314>

Young scientists

Original article

## THE ROLE OF DIRECT DEMOCRACY IN LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Maxim V. Maximov**

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, maximovmax94@mail.ru

**Abstract.** The article is devoted to the problem of using the tools of direct democracy in local self-government in the Russian Federation. The author emphasizes the importance of direct involvement of citizens to participate in the management process at the municipal level. The article analyzes the most significant instruments of direct democracy provided for by the current Russian legislation and considers the prospects for the development of the institute of direct democracy in the field of local self-government.

**Keywords:** local self-government, municipal administration, direct democracy, territorial self-government, local referendum

**For citation:** Maximov M. V. The role of direct democracy in local self-government in the Russian Federation. *State and Municipal Management. Scholar Notes. 2023;(2):309–314*. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-2-309-314>

Высокий уровень развития института непосредственной демократии в муниципальном образовании в современных условиях свидетельствует о высоком качестве муниципального управления в нем, так как он гарантирует, что при принятии управленческих решений будет в максимально возможной степени учтена именно воля населения муниципального образования [1].

Особенности российской демократии на данном этапе развития страны, что отражено в ее основном законе, предполагает в обязательном порядке обеспечение функционирования системы форм прямой демократии. Действующий Основной закон РФ признает самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, а также то, что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. Однако в действующей редакции Основного закона страны

(ст. 132 п. 3), в отличие от изначального текста Конституции РФ от 93 года, определяется, что органы МСУ наряду с органами государственной власти входят в единую систему публичной власти. Данная законодательная новелла, с точки зрения некоторых исследователей [2], свидетельствует о потенциальной возможности утраты органами МСУ некоторой части своей автономии.

В настоящий момент в действующем законодательстве сущность вышеупомянутой законодательной новеллы раскрывается в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ<sup>1</sup>. В Ст. 1 необходимость формирования института публичной власти обосновывается стремлением обеспечить условия для более совершенного взаимодействия между всеми органами государственной и муниципальной власти с целью эффективного решения задач в интересах населения.

О том, позволит ли формирование института публичной власти и включение в него органов МСУ на практике повысить эффективность решения вопросов местного значения, можно будет судить только после принятия нового закона о местном самоуправлении, который находится в стадии разработки, и начала реализации его положений на практике, однако в данный момент можно утверждать, что самостоятельность муниципальной власти будет в некоторой степени ограничена, как минимум потому, что в ст. 6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ региональная власть наделяется полномочиями в области формирования органов МСУ, и назначения, и освобождения от должности должностных лиц МСУ. Как именно и в каком случае региональная власть сможет реализовывать данные полномочия в настоящий момент остается неясным до момента принятия нового закона о местном самоуправлении.

Анализ текста нового законопроекта о местном самоуправлении<sup>2</sup> не предполагает отказа от института непосредственной демократии в муниципальном управлении, практике решения и задач местного самоуправления. Такой подход российского законодателя является оправданным, так как именно непосредственная демократия является высшей формой проявления народовластия, предполагая прямое участие граждан в процессе принятия политических решений, а также в процессе их инициирования и исполнения.

В действующем на данный момент российском законодательстве, регулирующем систему местного самоуправления, в том числе в Конституции Российской Федерации, а также в № 131 ФЗ и других нормативно-правовых актах возможность для населения страны принимать непосредственное участие в муниципальном управлении закреплена, а в новой версии законопроекта, созданном после выхода Российской Федерации из совета Европы и, соответственно, отказа от признания Европейской хартии местного самоуправления, возможность граждан принимать непосредственное участие в местном самоуправлении закреплена в гл. 5 проекта закона.

В соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа наряду с выборами является референдум, который может проводиться на федеральном, региональном и местном уровнях.

Местный референдум является одной из наиболее полноценных и эффективных форм непосредственной демократии в сфере местного самоуправления. Использование именно этой формы непосредственной демократии является полноценной гарантией реализации воли населения муниципалитета относительно того или иного вопроса муниципальной политики. Проведение местного референдума предполагает возможность для каждого жителя муниципального образования с учетом имеющихся в законе ограничений, принять участие в его подготовке и проведении в целом, и в голосовании непосредственно. Соответственно, решение, принятое на муниципальном референдуме, будет соответствовать интересам максимально возможного числа граждан, имеющих право на участие в нем, что в наиболее полной мере соответствует принципам демократического процесса как такового.

Проведение местного референдума предполагает максимально широкое информирование граждан о предстоящем событии, а также сути проблемы, для решения которой был назначен муниципальный референдум. Соответственно, при проведении муниципального референдума

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

<sup>2</sup> Законопроект № 40361-8 Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. – <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

максимально широкое число граждан, проживающих в муниципальном образовании, будет иметь возможность получить подробную информацию, не только о самом факте проведения референдума, но и о сути вопроса, вынесенного на голосование. Учитывая особенности политической культуры россиян, связанные с низким уровнем информированности о политических процессах, в том числе, на муниципальном уровне, а также с низким уровнем политической активности, именно муниципальный референдум позволит, не только привлечь как можно более широкие народные массы к участию в процессе принятия решения, но сделать это решение осознанным и компетентным.

Несмотря на все достоинства муниципального референдума как формы непосредственной демократии, основной его недостаток – относительная дороговизна проведение данной процедуры, результируется в достаточно редком использовании данной формы непосредственного участия граждан в муниципальном управлении в Российской Федерации.

Так, согласно статистическим данным, до 2010-го года в Российской Федерации было проведено 150 местных референдумов [3]. К 2021-му г. на муниципальном уровне было проведено уже более 4 500 референдумов, однако более 90% референдумов, имевших место в Российской Федерации, было проведено в трех субъектах Федерации, а 3148 из них в одном субъекте Федерации. В остальных субъектах Федерации было проведено менее 8% местных референдумов, при этом на 75 субъектов Федерации приходится всего 2,5% от проведенных референдумов. Таким образом, можно констатировать, что значительное увеличение количества референдумов на муниципальном уровне с 2010 года свидетельствует не о расширении практики применения данной формы непосредственной демократии в местном самоуправлении, а стремление властей конкретных регионов и муниципалитетов решить определенные политические проблемы с опорой именно на этот политический институт.

В подавляющем большинстве случаев (более 90 %) на местный референдум выносились вопросы, принятие решений по которым обязательно предполагает, согласно действующему законодательству, проведение местного референдума. В основном вопросы, вынесенные на муниципальный референдум в Российской Федерации, касались проблем самообложения граждан, преобразования и изменения границ муниципального образования (89,8%). И только 20 референдумов предполагали решение вопросов муниципального значения, не касающихся проблем самообложения граждан, но предполагающих ведение определенных запретов, например, запрета на строительство определенного завода и так далее.

Таким образом, можно однозначно утверждать, что такая форма непосредственной демократии, как муниципальный референдум, фактически не используется в Российской Федерации и не оказывает значительного влияния на процесс муниципального управления.

Достаточно ограниченное использование такой формы непосредственной демократии, как муниципальный референдум в Российской Федерации обусловлено, не только дороговизной данной процедуры, но и особенностями политической культуры в стране, связанными, как с низким уровнем политической активности граждан страны, особенно на муниципальном уровне, так и с нежеланием муниципальных чиновников привлекать население муниципального образования к участию в процессе муниципального управления.

В Российской Федерации невозможно провести муниципальный референдум на части территории муниципального образования, что с учетом того факта, что в Российской Федерации имеются муниципальные образования с количеством жителей более миллиона человек, значительно ограничивает возможности использования данной формы непосредственной демократии в процессе муниципального управления, так как на практике некоторые вопросы, которые могли бы быть вынесены на муниципальный референдум, могут затрагивать интересы лишь ограниченной части населения муниципального образования.

Муниципальные выборы согласно № 131-ФЗ относятся к формам непосредственной демократии в местном самоуправлении. В условиях низкой политической активности россиян, особенно на муниципальном уровне, отмечающиеся в современных условиях в Российской Федерации, именно эта форма непосредственной демократии во многом определяет реальную практику функционирования местного самоуправления, его эффективность и соответствие принимаемых муниципальных решений интересам населения муниципального образования.

Вследствие того, что практика проведения муниципальных референдумов довольно редка в Российской Федерации, учет непосредственного мнения граждан о тех или иных решениях муниципальной власти происходит на основании такой формы непосредственной демократии как опрос граждан. Опрос граждан в отличие от муниципального референдума может проводиться, как на всей территории муниципального образования, так и на ее части, что значительно облегчает практическое использование данного инструмента выявления общественного мнения.

Опрос граждан муниципального образования может проводиться с применением информационных технологий, например, используя ресурсы сайта государственных услуг и/или официального сайта муниципального образования, что значительно удешевляет процедуру его использования, а значит потенциально увеличивает частоту применения данной формы непосредственной демократии.

Основным недостатком опроса как формы непосредственной демократии является необязательность учета мнения граждан относительно решения той или иной муниципальной проблемы, полученного в результате проведения опроса: результат опроса выступает в качестве рекомендации гражданам органам муниципальной власти решить имеющуюся проблему тем или иным образом, однако органы муниципальной власти имеют право не прислушиваться к мнению граждан.

Проведение опросов граждан не сопровождаются столь широкой информационной кампанией, как проведение муниципального референдума, поэтому значительная часть населения муниципального образования может быть не проинформирована, как о самом факте проведения вопроса, так и о сути, затрагиваемой им проблемы. Участие в опросе предполагает для гражданина стремления осознанно принимать участие в политической жизни муниципалитета, тратить свое время и ресурсы на политическую деятельность, что, вследствие низкого уровня политической культуры россиян, является несвойственным для основной массы населения.

Право на внесение гражданами, а также органами территориального общественного самоуправления, старостой сельского населенного пункта инициативных проектов, а также сходное с ним по сути право на законодательную инициативу граждан, предоставляет населению муниципального образования теоретически значительные возможности по реализации своего права на непосредственную демократию в местном самоуправлении.

Однако право население муниципального образования на внесение инициативных проектов в значительной степени на практике ограничивается необходимостью его предварительного рассмотрения на сходе, собрании или конференции граждан, что в условиях неразвитости в Российской Федерации территориального общественного самоуправления служит значимым препятствием по внесению инициативных проектов на рассмотрение муниципальной власти [4].

Другим значимым ограничением относительно возможности реализации инициативных проектов граждан, проживающих в муниципальном образовании, является хроническое недофинансирование местного самоуправления. Большинство бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации являются дефицитными и, соответственно, даже если инициативный проект граждан предполагает качественное решение довольно значимых проблем местного сообщества, он может быть не реализован вследствие недостатка средств в городском бюджете.

Значимой проблемой для страны является тот факт, что в истории РФ не существует ни единого примера успешного завершения процедуры отзыва депутата или выборного должностного лица муниципального образования [5], что свидетельствует, либо о неэффективности процедуры данной формы непосредственной демократии, либо ее невостребованности населением, вследствие низкого уровня политической культуры и низкого уровня политической активности россиян.

Ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет такую форму непосредственной муниципальной демократии, как территориальное общественное самоуправление. Можно выделить следующие основные достоинства данной формы непосредственной демократии. Во-первых, она позволяет местному населению действительно самостоятельно решать вопросы местного значения без какого-либо посредничества в данном вопросе со стороны органов местного самоуправления. Однако данное достоинство неразрывно связано с недостатком данной формы прямой демократии – необходимостью самостоятельного финансирования решения вопросов местного значения в рамках территориального самоуправления. Софинансирование процесса решения вопросов местного значения в рамках данной формы прямой демократии со стороны органов местного

самоуправления возможно, но оно не является обязательным. Сами же жители в большинстве случаев не имеют возможности финансировать проекты в рамках территориального общественного самоуправления, так как основная масса населения Российской Федерации имеет невысокий уровень доходов.

Во-вторых, потенциально, участие гражданина в деятельности территориального общественного самоуправления способствует повышению уровня его политической культуры и политической активности, что в будущем могло бы стать залогом формирования эффективно функционирующего гражданского общества в Российской Федерации, как на федеральном, так и на региональном, и на муниципальном уровнях.

Институт территориального общественного самоуправления развит неравномерно по всей территории Российской Федерации, а количество ТОСов в определенном субъекте федерации зависит не от уровня его социально-экономического развития, а от наличия региональных и муниципальных программ поддержки данной формы непосредственной демократии, причем, поддержки как организационной, так и финансовой. Фактически система ТОСов формируется в России сверху, несмотря на то, что она является формой непосредственной демократии и важнейшей частью гражданского общества, которое по своей природе должно быть независимо от государства.

Значительное влияние региональных и муниципальных властей на развитие института территориального общественного самоуправления обуславливает тот факт, что в различных субъектах Российской Федерации основные направления деятельности ТОСов значительно различаются. Фактически направление деятельности ТОСов определяются не столько местным населением, сколько органами региональной и муниципальной власти путем финансирования тех или иных проектов, которые именно они считают приоритетными. Такой подход делает систему ТОСов в большей степени инструментом государственной и муниципальной политики, а не формой непосредственной демократии в Российской Федерации.

Таким образом можно констатировать, что основные проблемы ТОСов в Российской Федерации связаны с особенностями политической культуры населения и низким уровнем его политической активности, а ведь именно ТОСы имеют значительный потенциал, как форма непосредственной муниципальной демократии, способная не только в симбиозе с муниципальными властями эффективно решать вопросы местного значения, но и эффективно контролировать деятельность муниципальной власти.

Несмотря на то что законодательство Российской Федерации предоставляет широкий спектр возможностей для населения муниципалитетов принимать непосредственное участие в процессе муниципального управления, на практике данные инструменты практически не используются из-за низкой политической активности граждан и недостатков в системе финансирования местного самоуправления. Для исправления ситуации российскому государству необходимо стимулировать развитие муниципального гражданского общества, а также решить проблему с недостаточной финансовой самостоятельности органов МСУ.

#### Список источников

1. Холопов В. А. Контекст развития непосредственной муниципальной демократии: анализ теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 32–40.
2. Бухвальд Е. М., Кожевников О. А., Ворошилов Н. В. Местное самоуправление: реформировать, но не уничтожать // Самоуправление. 2022. № 1. С. 87–92.
3. Байкалов А. А. Статистический анализ института референдума в РФ // Молодой ученый. 2021. № 21 (363). С. 45–49.
4. Упоров И. В., Гришай Е. В., Попов М. Ю. Местное самоуправление в России на пороге перемен: к законопроекту есть вопросы // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 1. С. 126–131.
5. Уваров А. А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 33–38.

### References

1. Kholopov V. A. Context of the development of direct municipal democracy: analysis of theory and practice. State power and local self-government. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*. 2013;(11):32–40. (In Russ.)
2. Bukhvald E. M., Kozhevnikov O. A., Voroshilov N. V. Local self-government: to reform, but not to destroy. *Samoupravlenie = Self-government*. 2022;(1):87–92. (In Russ.)
3. Baykalov A. A. Statistical analysis of the referendum Institute in the Russian Federation. *Molodoi uchenyi = Young Scientist*. 2021;21(363):45–49. (In Russ.)
4. Uporov I. V., Grishai E. V., Popov M. Yu. Local self-government in Russia on the threshold of change: there are questions to the bill. *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki = Humanities, socio-economic and social sciences*. 2022;(1):126–131. (In Russ.)
5. Uvarov A. A. The effectiveness of democracy in relation to the forms of direct expression of the will of citizens. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2018;(3):33–38. (In Russ.)

### *Информация об авторе*

М. В. Максимов – аспирант кафедры политологии и этнополитики ЮРИУ РАНХиГС.

### *Information about the author*

M. V. Maximov – Postgraduate Student of the Department of Political Science and Ethnopolitics of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPА.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 14.05.2023; одобрена после рецензирования 27.05.2023; принята к публикации 29.05.2023.

The article was submitted 14.05.2023; approved after reviewing 27.05.2023; accepted for publication 29.05.2023.