Государство и право. 2013-2023

ISSN 1026--9452

URL - <http://gospravo-journal.ru>

Все права защищены

Номер 3 Том . 2020

С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. 270 с.

Нудненко Лидия Алексеевна

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте РФ*

Российская Федерация, Москва

Аннотация

Материал представляет собой рецензию на научную монографию С.В. Нарутто и Е.С. Шугриной «Муниципальная демократия: от теории к практике». Рецензентом дана высокая оценка проведенному авторами исследованию, отмечается, что это заметное явление в науке муниципального права. Монография С.В. Нарутто и Е.С. Шугриной - ценное научное издание, имеющее теоретическую и практическую значимость.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная демократия, непосредственная демократия, выборы, референдум, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федерализм

Дата публикации: 31.03.2020

Ссылка для цитирования:

Нудненко Л. А. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. 270 с. // Государство и право. – 2020. – Номер 3 С. 201-204 . URL: <http://gospravo-journal.ru/s013207690008697-8-1/>. DOI: 10.31857/S013207690008697-8

¹ Монография «Муниципальная демократия: от теории к практике» - оригинальное по тематике, структуре и содержанию научное исследование,

проведенное известными в науке конституционного и муниципального права учеными. Рассматривая местное самоуправление не только как публично-властный институт, но и как сообщество самоорганизованных инициативных граждан, авторы сконцентрировали внимание на анализе правового регулирования институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления и проблемах их воплощения на практике.

² В первой главе «Роль муниципальной демократии в развитии Российского государства и общества» раскрыта роль муниципальной демократии как основы конституционного государства, проанализирован термин «вовлечение населения» как критерий оценки эффективности реализации национальных проектов, а также тенденции развития муниципальной демократии в материалах правоприменительной практики.

³ Анализируя содержание термина «вовлечение населения», в работе констатируется отсутствие у термина юридического содержания и отмечается, что он является отражением фактически складывающихся отношений. В числе таких отношений: технология народного финансирования, увеличение социальной активности граждан, открытость деятельности органов власти (телефоны доверия для населения и др.), вовлечение населения в определенные процедуры местного самоуправления (с. 27-29).

⁴ Несомненным достоинством рецензируемой монографии является анализ тенденций развития муниципальной демократии в правоприменительной практике. В качестве таковой в работе указано, что об одной и той же форме непосредственной демократии говорится в разных законах, причем понятие и требования к формам, пределы их применения, процедуры реализации непосредственной демократии различаются (с. 35).

⁵ В книге убедительно доказано существенное смещение акцентов в использовании различных форм непосредственного народовластия на муниципальном уровне. В частности, «на словах очень много говорится о необходимости увеличения вовлеченности населения; на деле возможности местных жителей осуществлять местное самоуправление существенно сокращаются» (с. 37). Вовлечение населения все чаще рассматривается как дополнительный инвестиционный инструмент. Авторы ряда проектов надеются запустить механизм финансового и (или) трудового участия граждан в организации, например, мероприятий по благоустройству территории (с. 38). Очевидным достоинством краудфандинга является то, что жители сами определяют приоритеты в использовании финансовых средств, охотнее участвуют в реализации проектов, которые сами профинансировали. Заслуживает поддержки мнение авторов монографии о том, что население фактически занимается решением тех вопросов, которые должны решать органы местного самоуправления. Иными словами, происходит перекладывание ответственности с органов местного самоуправления на институты гражданского общества (с. 40). В качестве примера приводится судебная практика по рассмотрению решений о софинансировании проектов или программ по газификации территории. Граждане считают, что на них перекладываются расходы, которые должны нести органы власти.

6 В результате анализа правоприменительной практики авторами сделан вывод о появлении новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которые пока либо не имеют должного правового регулирования, либо оно является фрагментарным, осуществляемым преимущественно подзаконными актами. Такие новые формы участия граждан наиболее часто возникают в сферах цифровизации, привлечения средств населения и инициативного бюджетирования, создания комфортной среды обитания и изменения общественных пространств (с. 42 - 45).

7 В книге отмечается актуальность разработки новых юридических конструкций, позволяющих при принятии решения выявить и учесть мнение меньшинства. И в этом должно состоять принципиальное отличие современного этапа развития муниципальной демократии от предшествующего этапа, где в основу принятия решения был положен принцип большинства. По мере развития цифровизации, появления новых технологий работы с большими данными все большее значение приобретает мнение экспертов, обладающих специальными компетенциями для обобщения и анализа этих *big data* (с. 46 - 48).

8 Авторы констатируют, что в процессе реконструкции общественных пространств, формирования новых требований к комфортной городской среде стала выявляться еще одна дилемма: социологи фиксируют конфликт общегородских и локальных интересов. В работе приводятся примеры и дается анализ подобного рода конфликтов.

9 Достоинством монографии следует признать обилие статистических данных, характеризующих правоприменительную практику муниципальной демократии, знакомство с которыми позволяет считать отдельные институты непосредственной демократии реально действующими (с. 156, 158 - 168).

10 Глава вторая посвящена исследованию влияния принципа федерализма на формирование правовой основы муниципальной демократии. Для достижения этой цели проанализированы конституционно - правовые основы разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации в области правового регулирования институтов непосредственной демократии. Убедительным представляется мнение согласно которому одним из показателей конституционности правового акта является устойчивое правоприменительное толкование и разъяснение смысла правовых норм. Исходным в этом отношении можно считать смысл толкований и разъяснений, даваемых Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ ввиду множественности этих актов и длинной «правовой цепи». В работе приведены многочисленные примеры, когда с помощью судебного толкования устраняются пробелы и коллизии в законодательстве.

11 Представляется интересной критика положений Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» о предоставлении права субъектам Российской Федерации своим законом определять места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций (ч 2.2 ст. 8). Основные претензии предъявляются к открытому перечню причин, которые могут повлечь

дополнительное ограничение запрещенных для публичных мероприятий мест (с. 70).

¹² Вместе с тем в монографии в качестве тенденции отмечается сужение возможностей опережающего правового регулирования непосредственной демократии со стороны субъектов Российской Федерации и одновременное расширение возможностей в этой сфере органов местного самоуправления. В связи с этим значительное внимание уделено исследованию пределов полномочий органов местного самоуправления по правовому регулированию институтов непосредственной демократии.

¹³ *Третья глава* монографии посвящена особенностям реализации институтов непосредственной демократии в материалах правоприменительной практики. На основе статистических данных правоприменительной практики отмечается, что местные референдумы проводились и проводятся регулярно. Дан анализ круга вопросов, выносимых на референдум и решений судов разной юрисдикции по данной категории дел. При этом отмечается, что действующее законодательство предусматривает, что референдум по структуре органов местного самоуправления можно инициировать в очень ограниченных ситуациях и в течение короткого времени. Анализ судебной практики показывает, что практически во всех случаях суды становятся на сторону органов власти. Инициативным группам, как правило, не удается добиться назначения референдума.

¹⁴ Изучение судебной практики позволило сделать авторам вывод, что суды, вынужденные исследовать вопросы о подмене одних форм непосредственной демократии другими, сами не всегда понимают различия, позволяющие отграничить одну форму от другой. Довольно болезненным этот вопрос стал в тех муниципальных образованиях, где имело место преобразование муниципальных районов в городские округа.

¹⁵ Так, в монографии приводятся убедительные доказательства того, что довольно регулярно в материалах судебной практики встречается необходимость отграничения норм, регулирующих отзыв выборных лиц, от норм избирательного законодательства (с. 203 - 205).

¹⁶ Имеют место судебные дела об отграничении отзыва выборного лица населения от отзыва иными субъектами смежных отношений (представительным органом, партией). Обоснована идея о том, что при решении таких дел нужно учитывать особенности правового статуса выборных должностных лиц, у которых может быть несколько статусов. Например, совмещение статуса депутата и председателя представительного органа, главы муниципального образования и главы местной администрации. В судебной практике обычно не исследуется вопрос о том, какой статус является первичным и как множественность статусов влияет на основания их прекращения (с. 206).

¹⁷ В монографии приводятся примеры судебных решений, которые обязывают внести изменения в устав муниципального образования, предусматривающие: основания отзыва; порядок прекращения полномочий

депутатов, в том числе в связи с их отзывом избирателями; особенности и причины не применения норм об отзыве депутатов (с. 208, 209).

¹⁸ Регулярно суды вынуждены исследовать вопрос об отграничении сходов от смежных форм выявления и учета мнения населения, предусмотренных действующим законодательством. Авторы монографии полагают, что основным критерий в решении данного вопроса численность населения (с. 259).

¹⁹ Отмечая достоинства рецензируемой книги, считаем некоторые ее положения дискуссионными.

²⁰ Прежде всего, название монографии «Муниципальная демократия: от теории к практике» шире ее содержания. Муниципальная демократия имеет две основные формы: непосредственную и представительную. В работе дан анализ влияния принципа федерализма на правовое регулирование только институтов непосредственной демократии, исследованы особенности реализации исключительно институтов непосредственной демократии в материалах правоприменительной практики.

²¹ В *четвертом параграфе третьей главы* монографии рассмотрен институт сельского старосты (с. 214 - 226). Основанием для этого явилась ст. 27.1, посвященная статусу сельского старосты, включенная в гл. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

²² Учитывая, что демократия называется прямой, или непосредственной, если граждане непосредственно участвуют в управлении делами местного сообщества, вызывает сомнение включение в гл. 5 указанного Федерального закона ст. 27.1, посвященной старосте сельского населенного пункта, осуществляющему взаимодействие между органами местного самоуправления и жителями сельского населенного пункта. Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на его территории и обладающих активным избирательным правом. Разумеется, деятельность сельского старосты не относится к институтам непосредственной демократии. Не относится деятельность сельского старосты и к формам представительной демократии, поскольку он не является органом местного самоуправления, не решает вопросы местного значения. Его роль и место в системе местного самоуправления сводится к посредническим функциям между местным сообществом и органами местного самоуправления. Представляется возможным отнесение института сельского старосты к формам опосредованной демократии. С.И. Ожегов в словаре русского языка дал следующее определение слова «опосредованный»: «данный не непосредственно, а через посредство чего-нибудь другого»¹.

²³ К формам опосредованной демократии следует отнести деятельность конференций граждан (собраний делегатов), органов территориального общественного самоуправления, поскольку при их реализации также отсутствует прямое волеизъявление граждан².

²⁴ Анализируя правовую регламентацию публичных слушаний, отмечая неоднозначный подход судебных инстанций к рассмотрению данной категории дел, было бы целесообразно проанализировать проблемы в правовой регламентации публичных слушаний на федеральном уровне, недостатки в практике его реализации, следствием которых и являются судебные споры. Не случайно Уполномоченный по правам человека в России Т.Н. Москалькова констатировала, что многие уполномоченные, работающие в регионах, не раз наблюдали, как эти важные общественные мероприятия (публичные слушания) проводили формально. «Такие слушания, к сожалению, ничего не дают, кроме как оформить беззаконие»³.

²⁵ В монографии приведен широкий круг постановлений Конституционного Суда РФ по вопросам правовой регламентации отдельных институтов непосредственной демократии. При этом в работе констатируется правовая позиция Конституционного Суда РФ без анализа особых мнений отдельных судей Конституционного Суда РФ по рассматриваемым делам (что свидетельствует о дискуссионности вынесенных постановлений Суда) без изучения далеко неоднозначного восприятия названных решений Конституционного Суда РФ научным сообществом.

²⁶ В целом следует дать высокую оценку проведенному авторами исследованию, которое представляет собой заметное явление в науке муниципального права.

²⁷ Монография С.В. Нарутто и Е.С. Шугриной является ценным научным изданием, несомненно имеющим теоретическую и практическую значимость.

Примечания:

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 12-е изд. / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1978. С. 415.
2. См.: Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко И.М. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М., 2020. С. 12, 13.
3. Цит. по: «Москалькова озаботилась слушаниями о присоединении Рублевки к Москве». URL.: <https://lenta.ru/news/2017/07/25/moskalkova/>

Библиография:

1. «Москалькова озаботилась слушаниями о присоединении Рублевки к Москве». URL.: <https://lenta.ru/news/2017/07/25/moskalkova/>
2. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике. М., 2020.
3. Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко И.М. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М., 2020. С. 12, 13.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 12-е изд. / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1978. С. 415.

S.V. Narutto, E.S. Shugrina. Municipal democracy: from theory to practice. M.: Yurlitinform, 2020. 270 pp.

Lydia A. Nudnenko

The Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation

Russian Federation, Moscow

Abstract

The material is a review of the scientific monograph by S.V. Narutto and E.S. Shugrina "Municipal democracy: from theory to practice". The reviewer gave a high assessment to the study conducted by the authors, noting that this is a noticeable phenomenon in the science of Municipal Law. The monograph by S.V. Narutto and E.S. Shugrina is a valuable scientific publication of theoretical and practical significance.

Keywords: local government, municipal democracy, direct democracy, elections, referendum, Constitutional Court of the Russian Federation, Supreme Court of the Russian Federation, federalism

Date of publication: 31.03.2020

Citation link:

Nudnenko L. S.V. Narutto, E.S. Shugrina. Municipal democracy: from theory to practice. M.: Yurlitinform, 2020. 270 pp. // Gosudarstvo i pravo. – 2020. – Issue 3 C. 201-204 . URL: <http://gospravo-journal.ru/s013207690008697-8-1/>. DOI: 10.31857/S013207690008697-8