

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.27.72.018

## **К вопросу о консультативных институтах муниципальной демократии в призме реформирования законодательства о местном самоуправлении**

**Арзуманова Сильва Михайловна**

Аспирант,  
Юридический институт,  
Пятигорский государственный университет,  
357532, Российская Федерация, Пятигорск, пр. Калинина, 9;  
e-mail: lawyers@pgu.ru

### **Аннотация**

В статье исследуются вопросы реформирования законодательства о местном самоуправлении, в связи с чем проведен анализ тенденции развития консультативной демократии на муниципальном уровне. Проведен анализ и обзор классификаций институтов непосредственной демократии и правового регулирования участия населения в местном самоуправлении. Автор делает вывод о том, что реформирование законодательства о местном самоуправлении оказывает влияние на институты муниципальной демократии, гарантии реализации прав граждан на участие в управлении делами муниципальных образований. Скорее всего, переход к одноуровневому формату муниципальной территориальной организации будет способствовать появлению нового института муниципальной демократии, посредством которого население городских населенных пунктов, будет взаимодействовать с органами местного самоуправления городского или муниципального округа. Необходимо подчеркнуть, что реформирование законодательства о местном самоуправлении окажет влияние на институты муниципальной демократии, гарантии реализации прав граждан на участие в управлении делами муниципальных образований. Очевидно, что указанные изменения потребуют от законодателя и правоприменительных органов приведения имеющейся нормативно-правовой базы в соответствие с нововведениями.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Арзуманова С.М. К вопросу о консультативных институтах муниципальной демократии в призме реформирования законодательства о местном самоуправлении // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 1А-2А. С. 128-134. DOI: 10.34670/AR.2023.27.72.018

### **Ключевые слова**

Местное самоуправление, консультативная демократия, органы местного самоуправления, взаимодействие власти и населения, публичная власть.

## Введение

Российская Федерация является правовым демократическим государством, в котором действует один из важнейших принципов – принцип народовластия. Развитие демократического государства напрямую зависит от степени эффективности организации системы власти, как государственной, так и местной. Именно эффективное существование и развитие местного самоуправления определяет степень доверия населения ко всей системе публичной власти, поскольку является самым приближенным к населению уровнем, что не может не накладывать большую степень ответственности за осуществление своей деятельности в интересах жителей определенных территорий.

Актуальным на сегодняшний день является вопрос правового регулирования осуществления местного самоуправления в связи с реформированием законодательства, в том числе включением местного самоуправления в систему единой публичной власти. Безусловно, назрела необходимость реформирования законодательства о местном самоуправлении, и конституционные нововведения 2020 года задали новое направление его развития.

## Основная часть

По мнению А.Ф. Малого, «необходимость модификации главного закона страны вызвана общественным запросом, вовремя понять который и адекватно среагировать на него, безусловно, задача правящей политической элиты» [Малый, 2021, 132]. О.А. Кожевников подчеркивает, что «конституционные изменения 2020 года вновь и вновь поднимают вопрос о содержании правового регулирования местного самоуправления как фундаментальной конституционной ценности, о предпосылках появления нового статуса у местного самоуправления как структурного элемента единой публичной власти» [Кожевников, 2021, 49].

Рассматривая вопрос правового регулирования организации и деятельности местного самоуправления, необходимо обозначить источники, в которых содержатся нормы, регулирующие эти аспекты. К ним относятся Конституция Российской Федерации (глава 8), нормативно-правовые акты федеральных органов государственной власти, законодательство субъектов федерации и акты органов местного самоуправления.

Нововведения в Конституции РФ коснулись таких вопросов как введение местных налогов и сборов органами местного самоуправления, обеспечение доступности медицинской помощи в установленных законодательством пределах, а также права на предоставление определенных государственных полномочий, в случае если органам местного самоуправления передаются материальные и финансовые средства необходимые для их реализации.

Органы местного самоуправления и органы государственной власти составляют теперь единую систему публичной власти в государстве, и эта система основана на их эффективном взаимодействии, которое необходимо для представления интересов граждан, населяющих данную территорию.

Положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> закрепляют за субъектами Федерации право

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

принимать региональные нормативные правовые акты, регулирующие осуществление местного самоуправления и реализацию институтов муниципальной демократии.

Установлено, что уставы и конституции субъектов Федерации должны соответствовать нормам федерального законодательства относительно вопросов исключительного и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Среди нововведений в сфере местного самоуправления следует упомянуть об установлении видов муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, федеральным законодательством. Данная новелла была введена Федеральным законом о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>2</sup>.

Правовое регламентирование участия граждан в муниципальном управлении, определение системы местного самоуправления находит свое отражение в конституциях (уставах) и региональном законодательстве.

Народовластие представляет собой довольно сложный механизм реализации воли населения и их представителей по осуществлению публичной власти в государстве. Законодательно закреплена возможность осуществления публичной власти населением, исключая посредников в виде органа власти, что является одним из главных признаков настоящей демократии.

Среди институтов непосредственной демократии С.А. Авакьян выделяет такие, как выборы, референдум, отзыв депутатов и выборных должностных лиц, всенародные обсуждения, опрос, публичные слушания, коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения (петиции), народная правотворческая инициатива, наказания избирателей, собрания, сходы граждан по месту жительства [Авакьян, 2023, 389]. Данные институты непосредственной демократии должны служить главной цели – обеспечению эффективности народовластия. Определить эффективность данных институтов можно оценивая достижение целей государственного и общественного управления, соответствующих воле и интересам народа [Уваров, 2018, 32].

Институты непосредственной демократии классифицируются в зависимости от обязательного или рекомендательного характера исполнения воли населения, участвовавшего в процедурах муниципальной демократии.

Так, императивные институты муниципальной демократии (выборы, муниципальный референдум, голосование по вопросам, предусмотренным законодательством и т.д.) характеризуются обязательным исполнением воли населения в ходе данных процедур. Консультативные институты муниципальной демократии (народная правотворческая инициатива, подача петиций, обращения граждан, публичные слушания, опрос граждан), характеризуются больше выявлением мнения населения по определенным вопросам, чем обязательностью учета его результата.

Стоит упомянуть ряд процедур муниципальной демократии, которые не отражены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., часть из которых обладает признаками консультативных

---

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

институтов. К ним можно отнести: публичные мероприятия, наказания избирателей, отчеты выборных должностных лиц местного самоуправления.

Наряду с данной классификацией ряд авторов предлагает дополнить институты муниципальной демократии.

Так, В.В. Комарова выделяет императивные институты муниципальной демократии, консультативные и регулятивные институты муниципальной демократии. Характерными императивными институтами являются местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, собрание (конференция) граждан, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Среди консультативных – митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, публичные слушания, опросы граждан, консультативный референдум, народное обсуждение. К группе регулятивных В.В. Комарова относит гражданскую инициативу, обращения граждан, наказания избирателей, отчеты, территориальное общественное самоуправление [Комарова, 2010, 76].

По мнению Л.А. Нудненко следует выделить еще две дополнительные категории консультативной демократии, это институты непосредственной демократии, не получившие правовой регламентации в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и опосредованные институты местной демократии [Нудненко, Тхабисимова, Цапко, 2020, 42].

Характерной чертой консультативных институтов муниципальной демократии является выявление мнения населения по определенным вопросам и необязательность учета его результата для органов местного самоуправления.

Существующая тенденция перехода к одноуровневой модели организации местного самоуправления требует серьезного подхода к изучению опосредованных форм участия населения в осуществлении муниципального управления в городских и сельских населенных пунктах.

Законодательное закрепление на федеральном и региональном уровне реализации права населения на участие в управлении делами местных территорий, а именно городских и сельских населенных пунктов, характеризуется неоднозначностью и пробельностью.

Из-за несовершенства законодательного регулирования не представляется возможным использовать на практике некоторые процедуры учета мнения населения, проживающего в городских и сельских населенных пунктах, касательно важнейших вопросов развития территорий. А тем временем право и возможность населения принимать участие в решении важнейших вопросов местного значения, оказывает влияние на уровень политической активности либо пассивности населения, что в свою очередь отражает степень доверия народа к публичной власти в целом.

С принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>3</sup> от 14 марта 2020 года была обозначена тенденция реформирования системы публичной власти в стране, которая коснулась принципиально важных вопросов организации местного самоуправления. Складывающаяся тенденция

---

<sup>3</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

изменения системы муниципально-территориальной организации, получила свое правовое подтверждение посредством внесения поправок в Конституцию РФ.

Безусловно, наметившаяся тенденция укрупнения и реформирования муниципальных образований потребует серьезной и детальной проработки законодательного регулирования местного самоуправления, поскольку есть опасения по сохранению обратной связи населения с органами публичной власти, особенно с органами местного самоуправления. Данный факт оставляет открытым вопрос о возможности использования муниципальных демократических процедур на низовом уровне территориальной организации, а это является определяющим фактором развития института муниципальной демократии.

### Заключение

Подводя некоторые итоги, нельзя не отметить, что, скорее всего, переход к одноуровневому формату муниципальной территориальной организации будет способствовать появлению нового института муниципальной демократии, посредством которого население городских населенных пунктов, будет взаимодействовать с органами местного самоуправления городского или муниципального округа.

Необходимо подчеркнуть, что реформирование законодательства о местном самоуправлении окажет влияние на институты муниципальной демократии, гарантии реализации прав граждан на участие в управлении делами муниципальных образований.

Очевидно, указанные изменения потребуют от законодателя и правоприменительных органов приведения имеющейся нормативно-правовой базы в соответствие с нововведениями.

### Библиография

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 389-392.
2. Кожевников О.А. Местное самоуправление как конституционная ценность: от истоков к современному состоянию // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 4 (92). С. 49-56.
3. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М.: Проспект, 2010. С. 76.
4. Малый А.Ф. Поправки к Конституции России: решение политико-правовых задач // Стабильность и динамизм Российской Конституции. Саратов: Саратовский источник, 2021. С. 132-136.
5. Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М.: Юрилитинформ, 2020. С. 42-80.
6. Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 32-35.
7. Егоров А. М. Псковские пограничные районы в 1920-30-е годы: исторические уроки развития : специальность 07.00.02 "Отечественная история" : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Санкт-Петербург, 1998. 22 с.
8. Егоров А. М. Трансграничные аспекты политико-правового развития городской республики средневекового Пскова // История государства и права. 2013. № 1. С. 12-14.
9. Егоров И. А. Земские служащие как самостоятельный фактор развития местного самоуправления в России второй половины XIX века / И. А. Егоров, А. М. Егоров // Исторический бюллетень. 2022. Т. 5. № 2. С. 113-116.
10. Савощикова Е.В., Дуйсембаева Д.А. Медицинский работник, как возможный субъект уголовного деяния // Современный ученый. 2020. № 3. С. 268 – 272.

---

## To the question of advisory institutions of municipal democracy in the light of reforming the legislation on local self-government

**Sil'va M. Arzumanova**

Postgraduate,  
Law Institute,  
Pyatigorsk State University,  
357532, 9, Kalinina ave., Pyatigorsk, Russian Federation,  
e-mail: lawyers@pgu.ru

### Abstract

The article examines the issues of reforming the legislation on local self-government, in connection with which an analysis of the trend in the development of consultative democracy at the municipal level is carried out. An analysis and review of the classifications of institutions of direct democracy and legal regulation of the participation of the population in local self-government has been carried out. The author concludes that the reform of the legislation on local self-government has an impact on the institutions of municipal democracy, guarantees of the realization of the rights of citizens to participate in the management of the affairs of municipalities. Most likely, the transition to a single-level format of a municipal territorial organization will contribute to the emergence of a new institution of municipal democracy, through which the population of urban settlements will interact with local governments of an urban or municipal district. It should be emphasized that reforming the legislation on local self-government will have an impact on the institutions of municipal democracy, guarantees for the realization of the rights of citizens to participate in the management of municipal affairs. Obviously, these changes will require the legislator and law enforcement agencies to bring the existing regulatory framework in line with the innovations.

### For citation

Arzumanova S.M. (2023) K voprosu o konsul'tativnykh institutakh munitsipal'noi demokratii v prizme reformirovaniya zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii [To the question of advisory institutions of municipal democracy in the light of reforming the legislation on local self-government]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (1A-2A), pp. 128-134. DOI: 10.34670/AR.2023.27.72.018

### Keywords

Local self-government, consultative democracy, local self-government bodies, interaction between the authorities and the population, public authorities.

### References

1. Avak'yan S.A. (2023) *Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyi kurs* [Constitutional law of Russia. Training course]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ.
2. Komarova V.V. (2010) *Formy neposredstvennoi demokratii v Rossii* [Forms of direct democracy in Russia]. Moscow: Prospekt Publ.
3. Kozhevnikov O.A. (2021) Mestnoe samoupravlenie kak konstitutsionnaya tsennost': ot istokov k sovremennomu

- sostoyaniyu [Local self-government as a constitutional value: from the origins to the current state]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 4 (92), pp. 49-56.
4. Malyi A.F. (2021) Popravki k Konstitutsii Rossii: reshenie politiko-pravovykh zadach [Amendments to the Constitution of Russia: the solution of political and legal problems]. In: *Stabil'nost' i dinamizm Rossiiskoi Konstitutsii* [Stability and dynamism of the Russian Constitution]. Saratov: Saratovskii istochnik Publ.
  5. Nudnenko L.A., Tkhabisimova L.A., Tsapko M.I. (2020) *Tendentsii pravovogo regulirovaniya munitsipal'noi demokratii v Rossiiskoi Federatsii* [Trends in legal regulation of municipal democracy in the Russian Federation]. Moscow: Yurilitinform Publ.
  6. Uvarov A.A. (2018) Effektivnost' narodovlastiya v sootnoshenii s formami pryamogo voleiz'yavleniya grazhdan [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], 3, pp. 32-35.
  7. Egorov A.M. Pskov border areas in the 1920s-30s: historical lessons of development : specialty 07.00.02 "National history" : abstract of the dissertation for the degree of Candidate of Historical Sciences. St. Petersburg, 1998. 22 p.
  8. Egorov A.M. Cross-border aspects of the political and legal development of the city republic of medieval Pskov // *History of the state and law*. 2013. No. 1. pp. 12-14.
  9. Egorov I. A. Zemstvo employees as an independent factor in the development of local self-government in Russia in the second half of the XIX century / I. A. Egorov, A.M. Egorov // *Historical Bulletin*. 2022. Vol. 5. No. 2. pp. 113-116.
  10. Savoshikova E.V., Duisembayeva D.A. Medical worker as a possible subject of a criminal act // *A modern scientist*. 2020. No. 3. pp. 268-272.