

УДК 342.55

Кузьмич Н. М.
Kuzmich N. M.

ФОРМЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ТИПОЛОГИЗАЦИИ

PUBLIC-LAW INVOLVEMENT FORMS OF MUNICIPALITIES POPULATION: CLASSIFICATION PROBLEMS

В статье анализируется система форм публично-правовой активности населения муниципальных образований, предлагается классификация таких форм с учетом разграничения форм прямой демократии и форм гражданского участия в осуществлении местного самоуправления.

The article analyzes the system of public-law involvement forms of the municipalities population, proposes a classification of such forms, taking into account the differentiation of direct democracy forms and citizen participation forms in the implementation of local self-government.

Ключевые слова: прямая демократия, гражданское участие, участие населения в осуществлении местного самоуправления, публично-правовая активность населения.

Keywords: direct democracy, citizen participation, participation of population in implementation of local self-government, public-law involvement of population.

Местное самоуправление в настоящее время является составной частью единого конституционного механизма народовластия. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] не является первым федеральным законом, регулирующим имеющую правовое значение деятельность граждан, которая по своим юридическим свойствам не может быть отнесена ни к прямой, ни к представительной демократии. Но именно этот закон нацелен на разграничение двух типов публично-правовой активности граждан в муниципальных образованиях, чем ранее действовавший. С одной стороны, федеральный закон регулирует формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (формы непосредственного народовластия в муниципальном образовании). С другой – он перечисляет и такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые не являются формами прямой демократии. Если ранее закон допускал существование иных, кроме прямого волеизъявления граждан, форм осуществления местного самоуправления, теперь «в законе закреплена более точная юридическая формула «участия населения в осуществлении местного самоуправления» [8, с. 105].

Деление на два типа форм публично-правовой активности граждан в муниципальном образовании нашло отражение в наименовании главы 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Однако закон не содержит критериев разграничения этих типов, он даже не содержит юридических дефиниций каждой из форм, в силу чего невозможно ответить на вопрос, что считать формами непосредственного осуществления местного самоуправления, а что – формами участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Более того, сам перечень форм публично-правовой активности населения, заявленный в федеральном законе, открыт. Возможно появление иных форм, которые, как полагает законодатель, также могут быть разделены на формы прямого народовластия и на формы гражданского участия. В качестве общих признаков форм непосредственного осуществления

местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления А. А. Уваров выделяет: «1) обязательную правовую регламентацию процедур их осуществления; 2) непосредственный характер воздействия воли каждого участника (жителя) на правовой результат; 3) предмет, по которому осуществляется волеизъявление граждан (как правило, вопросы местного значения)» [7, с. 11].

Вместе с тем, сама последовательность статей главы 5 Федерального закона указывает на то, что первыми урегулированы именно формы прямой муниципальной демократии. В этой связи теоретическая неопределенность относительно критериев разграничения двух типов публично-правовой активности населения муниципальных образований может создать технико-юридическую проблему в случае дополнения пятой главы закона новыми статьями, регулирующими новые формы публично-правовой активности.

Кроме того, спорным остается и вопрос о «границе» между двумя группами форм публично-правовой активности населения муниципальных образований. Например, относится ли правотворческая инициатива в муниципальном образовании к формам прямой демократии? Или уже представляет форму гражданского участия в делах муниципального образования?

Так, А. Е. Гузий предлагает разграничивать правотворческую инициативу и местную общественную инициативу (Российскую общественную инициативу муниципального образования), при этом обе формы предлагает рассматривать в качестве «институтов непосредственного народовластия» [1, с. 9]. Между тем, если следовать критерию правовых последствий реализации этих форм публично-правовой активности, невозможно не увидеть принципиального различия между ними. Общественная инициатива может быть отклонена органом публичной власти даже при наличии необходимой для ее рассмотрения поддержки. Любая из форм прямой демократии, будучи реализованной в установленной форме, обязывает орган публичной власти к исполнению принятого гражданами решения.

Таким образом, как теория конституционного права, так и современное муниципальное право нуждаются в выработке юридических критериев разграничения форм прямой демократии и форм гражданского участия на всех уровнях публичной власти. Причем наибольшее практическое значение такое разграничение имеет для местного и регионального уровней публичной власти.

Эта проблема уже стала предметом научной дискуссии.

По мнению Н. А. Игнатюк, «отличие в формулировках «осуществление местного самоуправления» и «участие в осуществлении местного самоуправления» состоит в том, что в первом случае речь идет о действиях, осуществляемых от имени всего населения муниципального образования, реализуемых через принятие актов, обязательных к исполнению на всей территории муниципального образования, и исполнении, а также обеспечении исполнения данных актов. При этом осуществление местного самоуправления является не только правом, но и обязанностью» [2, с. 85]. Тем самым отмечается публично-властный, а не общественный характер действий, а также императивный характер наступающих правовых последствий.

Нетрудно увидеть в этом продолжение дискуссии о критериях и перечне институтов прямой демократии, имевшей место в российском конституционном праве в начале XX в. Перечень институтов, относимых к прямой демократии, был вариативен; нередко к институтам (формам) прямой демократии относились и петиции, шествия, пикетирования и другие [4, с. 71].

В. В. Комарова выделила 12 форм прямого народовластия при осуществлении местного самоуправления. При этом «перечень форм непосредственной демократии на уровне местного самоуправления не закрыт (его можно продолжить митингами, шествиями, демонстрациями, пикетами, наказами, отчетами, обсуждениями, консультативным референдумом, деятельностью политических партий – в совокупности это двадцать одна форма непосредственной демократии)» [3, с. 32].

По мнению В. Н. Руденко, с которым мы солидаризируемся, к «институтам прямой демократии можно отнести лишь те институты, которые связаны с непосредственным принятием самими гражданами публично-властных решений» [6, с. 104]. Принимаемые гражданами решения в этом случае окончательны, не подлежат дальнейшему пересмотру и обсуждению, они имеют характер «децизивных» (К. Шмитт) решений. Кроме того, эти решения принимаются гражданами как субъектами властных отношений самостоятельно, без участия органов местного самоуправления (органов государственной власти). На основании юридических критериев публично-властной обязательности (императивности), самостоятельности и окончательности (дицизивности) В. Н. Руденко был предложен закрытый перечень институтов прямой демократии, что и позволило все *иные* формы публично-правовой активности отнести к формам гражданского участия (участия населения) в осуществлении государственной власти (местного самоуправления). К институтам прямой демократии им были отнесены: референдум, народная правотворческая инициатива, народное вето, общее собрание (сход) граждан, участие в формировании выборных органов публичной власти, отзыв депутата, высшего должностного лица, роспуск выборного органа власти [6, с. 111]. Формы публично-правовой активности граждан в осуществлении местного самоуправления являются неотъемлемой составляющей права граждан самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Изучение указанных форм дает осознание заложенных в них законодателем возможностей, которые непременно должны быть реализованы населением.

Итак, все формы публично-правовой активности граждан в муниципальном образовании можно разделить на основании трех критериев. Во-первых, по критерию обязательности принимаемых публично-властных решений можно выделить формы прямой демократии и формы участия в осуществлении местного самоуправления. При этом некоторые формы (право правотворческой инициативы) можно считать «переходными». Во-вторых, по критерию особенностей процедуры, их можно разделить на обязательные и факультативные. Это деление применимо и к формам непосредственной демократии, и к формам гражданского участия. Так, местные выборы и местный референдум являются примерами, соответственно, обязательной и факультативной форм непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления, а обязательные и факультативные публичные слушания – примерами такого же деления форм гражданского участия. Наконец, факультативные формы непосредственной демократии и гражданского участия можно классифицировать по субъекту инициативы, отдельно выделив такие формы, которые могут быть инициированы непосредственно гражданами (населением) муниципального образования. К таким «инициативным» формам гражданского участия можно отнести инициируемые гражданами публичные слушания, российскую общественную инициативу на муниципальном уровне, формирование территориально-общественного самоуправления и т. д. К «инициативным» формам прямой демократии можно отнести голосование по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, проведение схода граждан и другие подобные формы.

Литература

1. Гузий А. Е. Соотношение понятий «правотворческая инициатива» и «общественная» инициатива // Вестн. Омск. юрид. акад. 2015. № 1. С. 8–11.
2. Игнатьюк Н. А. Муниципальное право России : учеб. М. : Юстицинформ, 2007. 312 с.
3. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учеб. пособие. 2-е издание. М. : Проспект, 2010. 142 с.
4. Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления: проблемы теории и практики : дисс. ... д. ю. н. М., 2001. 342 с.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодат. РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

6. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : УрО РАН, 2003. 476 с.
7. Уваров А. А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 23.
8. Филиппова Н. А. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии // Науч. ежегод. Ин-та философии и права Уральск. Отд. Рос. акад. наук 2013. Т. 13. № 2. С. 101–114.