

НОВАЯ МОНОГРАФИЯ ПО МУНИЦИПАЛЬНОМУ ПРАВУ

Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко. ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ / под ред.
Л.А. Нудненко. М.: Юрлитинформ, 2019. 275 с.

© 2020 г. Е. Ю. Киреева

РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Москва

E-mail: elena_kireeva02@mail.ru

Поступила 07.11.2019 г.

Аннотация. Материал представляет собой рецензию на научную монографию «Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации» под редакцией д-ра юрид. наук, проф. Л.А. Нудненко.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная демократия, непосредственная демократия, представительная демократия, выборы, референдум, опрос граждан, депутаты.

Цитирование: Киреева Е.Ю.

Новая монография по муниципальному праву

Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации / под ред. Л.А. Нудненко // Государство и право. 2020. № 1. С. 163–165.

DOI: 10.31857/S013207690008364-2

NEW MONOGRAPH ON MUNICIPAL LAW

L.A. Nudnenko, L. A. Thabisimova, M. I. Tsapko. TRENDS
IN THE LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL DEMOCRACY
IN THE RUSSIAN FEDERATION / ed. by L.A. Nudnenko.
M.: Yurlitinform, 2019. 275 p.

© 2020 Е. Yu. Kireeva

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

E-mail: elena_kireeva02@mail.ru

Received 07.11.2019

Abstract. The material is a review of the scientific monograph “Trends of legal regulation of municipal democracy in the Russian Federation” edited by Doctor of Law, Professor L.A. Nudnenko.

Key words: local self-government, municipal democracy, direct democracy, representative democracy, elections, referendum, citizens' poll, deputies.

For citation: Kireeva, E. Yu. (2020).

New monograph on Municipal Law

L.A. Nudnenko, L.A. Thabisimova, M.I. Tsapko. Trends in the legal regulation of municipal democracy in the Russian Federation / ed. by L.A. Nudnenko // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 163–165.

Монография «Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации» — комплексное научно-юридическое исследование по актуальной теме конституционного и муниципального права.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) сократил полномочия законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в регулировании отдельных сфер муниципальной демократии, передав эти вопросы в ведение муниципальных образований. Кроме того, последние 15 лет озаменовались многочисленными поправками и изменениями в Федеральный закон № 131-ФЗ, которые повлекли изменения как регионального законодательства, так и муниципальных правовых актов, регламентирующих вопросы муниципальной демократии. Анализ региональных и особенно муниципальных правовых актов позволяет сделать вывод о неоднозначности, пробельности правового регулирования муниципальной демократии. Неоднозначна и практика реализации нормативных правовых актов о непосредственной и представительной демократии в муниципальных образованиях. Сказанное определяет актуальность рецензируемого монографического исследования.

Структура авторской работы представлена тремя главами, включающими 12 параграфов. В первой главе «Тенденции правового регулирования институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления» дан анализ места и роли непосредственной демократии в системе местного самоуправления, рассмотрены императивные институты непосредственной демократии, исследованы ее консультативные институты, дана характеристика институтов непосредственной демократии, не получивших регламентации в упоминаемом Законе № 131-ФЗ, выделены опосредованные институты непосредственной демократии.

Вторая глава посвящена правовой регламентации представительной демократии в системе местного самоуправления. В ней исследованы тенденции правовой регламентации: статуса представительных органов муниципальных образований, в том числе представительных органов муниципальных образований на территориях с особенностями организации местного самоуправления; вопросов местного значения; статуса депутата представительного органа муниципального образования; депутатских запросов.

Третья глава «Особенности правовой регламентации непосредственной демократии в системе местного самоуправления субъектов Федерации в пределах Северо-Кавказского федерального округа» состоит из двух параграфов. В первом из них рассмотрены императивные институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления субъектов Российской Федерации в пределах Северо-Кавказского федерального округа. Во втором — раскрыты особенности правовой регламентации консультативных институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления субъектов Федерации в пределах Северо-Кавказского федерального округа.

На основе анализа федерального, регионального законодательства, а также муниципальных правовых актов авторам монографии удалось выявить основные тенденции нормативного регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации; охарактеризовать их как позитивные, так и негативные проявления; высказать предложения, направленные на совершенствование правового регулирования муниципальной демократии на федеральном, региональном и местном уровнях.

В монографии определены теоретические аспекты понятия муниципальной демократии и ее форм. Показаны направления: сочетания, синтеза непосредственной и представительной демократии, экстенсивного и интенсивного развития муниципальной демократии; проблема соотношения непосредственной и представительной демократии. Предложена классификация институтов непосредственной демократии по трем критериям: юридическая сила принимаемых решений; степень правовой регламентации форм непосредственной демократии, выражение воли местного сообщества (с. 6–12).

Заслуживает одобрения идея проф. Л.А. Нудненко о выделении наряду с непосредственной и представительной демократией опосредованной демократии (институт сельского старосты, конференции граждан — собрания делегатов, органы территориального общественного самоуправления) (с. 121–137).

Анализ муниципальных нормативных правовых актов позволил констатировать стремление представительных органов муниципальных образований при регулировании процедуры досрочного отзыва избирателями депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, несмотря на нормы Федерального закона № 131-ФЗ сохранить те основания отзыва, которые были характерны для современного этапа развития России. Они были сформулированы в общем виде без указания конкретных действий, бездействия, решений. В их числе — утрата доверия со стороны избирателей соответствующего избирательного округа; совершение противоправных поступков, порочащих звание депутата. В монографии отмечена усложненность процедуры досрочного отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, что привело к декларативности, его практической нереализуемости (с. 27–40).

В книге показано несовершенство правового регулирования на местном уровне порядка реализации правотворческой инициативы. Имеют место излишняя краткость, лаконичность в регламентировании правотворческой инициативы во многих муниципальных образованиях. Выходом из данной ситуации могла бы стать более подробная регламентация правотворческой инициативы на федеральном уровне (с. 64–70).

Заслуживающим поддержки является предложение авторов о предоставлении права быть инициаторами назначения и проведения опроса не только органам местного самоуправления и региональным органам государственной власти, но и гражданам, постоянно проживающим на территории муниципального образования, а также местным общественным объединениям и органам территориального общественного самоуправления (с. 44, 45).

Убедительным представляется мнение авторов о необходимости в федеральном законодательстве обязательной аргументации причин отклонения предложений участников публичных слушаний и доведения их до сведения граждан (с. 56).

Обоснована идея о целесообразности законодательного регулирования порядка рассмотрения петиций граждан в Федеральном законе № 131-ФЗ (с. 64).

В связи с тем, что правовое регулирование статуса депутата представительного органа местного самоуправления отличается многообразием подходов, разной степенью урегулированности форм деятельности депутатов, их прав и обязанностей, в монографии высказано мнение, что исключение правового регулирования статуса депутата из компетенции законодательного органа государственной власти субъектов Российской Федерации было ошибкой федерального законодателя. Надежда на то, что эти вопросы могут быть

профессионально регламентированы органами местного самоуправления, не оправдалась. В этих условиях целесообразно принятие федерального закона о статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (с. 200).

В монографии отмечены также поиск и реализация форм взаимодействия власти и населения в рамках консультативных процедур, существенный рывок в развитии территориального общественного самоуправления. Опережающее нормотворчество субъектов Российской Федерации в сфере новых форм взаимодействия местной власти и населения в долгосрочной перспективе может быть также направлено на создание процедур непосредственной демократии при формировании органов публичной власти, чье учреждение является прерогативой, но не обязанностью субъектов Федерации. Такими формами, по мнению авторов, может быть участие населения в определении состава органов общественного контроля посредством интернет-голосования с авторизацией через сайт «Госуслуги». Положительный опыт, в т.ч. верифицируемость результатов и транспарентность процедуры такого участия, имеет место в субъектах Российской Федерации на Северном Кавказе (с. 237–249).

Заметна в работе реакция региональной правотворческой политики в отношении возможности «отхода» от непосредственной демократии, как только таковую допускает, но не предписывает федеральный стандарт. Так, изменения 2014 г. в Федеральном законе № 131-ФЗ позволили отказаться от прямых выборов глав городских округов и муниципальных районов. Как следствие — они вызвали соответствующий массовый отказ на региональном уровне правотворчества. Возможность и в данном случае реализовывалась как необходимость в региональной правотворческой политике (с. 218–225).

Авторы монографии полагают, что на уровне субъектов Российской Федерации назрела необходимость смены вектора правотворческой политики в сфере муниципальной демократии в сторону ее расширения. Следствием подобных изменений должно стать повышение партиципации и транспарентности муниципальной демократии, а следовательно, повышение легитимности представительной демократии в рамках муниципальных образований. Совершенствование муниципальной демократии возможно либо на основе моделей, закрепленных в федеральном законодательстве, либо в форме опережающего регионального правотворчества в рамках, допустимых федеральным законодательством (с. 266).

Третья глава — об особенностях правовой регламентации муниципальной демократии в системе местного самоуправления субъектов Российской Федерации в пределах Северо-Кавказского федерального округа. При этом значительное внимание уделено исследованию влияния исторических, национальных и других местных обычаев и традиций в системе местного самоуправления отдельных народов Северного Кавказа.

Муниципальное народовластие на Северном Кавказе имеет и общероссийские черты, и региональную специфику.

Сведения об авторе

КИРЕЕВА Елена Юрьевна — доктор юридических наук, профессор, декан факультета управления персоналом и государственной службой ИГСУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; 119571 г. Москва, проспект Вернадского, д. 82

Порой эта специфика выражается в настолько необычной трансформации форм и процедур и настолько отдалается от изначальной их сути, выраженной в федеральном законодательстве, что строго формально следовало бы говорить о его нарушении. Однако авторы монографии доказывают, что парадоксальным образом эта трансформация нередко приводит к повышению демократичности процедур, транспарентности власти, помогает разрешению конфликтных ситуаций, позитивно воспринимается населением муниципалитетов. К тому же Северный Кавказ не обошли стороной и общероссийские негативные тенденции развития муниципального народовластия последнего десятилетия, проявляющиеся прежде всего в последовательном отказе от выборов и референдумов, фактической фиктивности некоторых демократических процедур именно в качестве демократических, народных (например, отзыв депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления) (с. 208, 209).

Представляется интересным мнение авторов монографии о перспективности последовательного повышения демократичности и транспарентности муниципальной власти через насыщение её исполнительных структур должностями как выборными напрямую из предложенных кандидатур, прошедших своего рода «профессиональный фильтр» (это характерно для американской системы управления), так и с участием населения или органов общественного контроля в определении кандидатов на замещение вакантных должностей. Фактически речь идёт о встраивании процедур делиберативной и партисипаторной демократии в кадровую политику, на перспективность чего уже обращали внимание отечественные исследователи (с. 266).

В качестве недостатков при исследовании муниципальной демократии в субъектах Российской Федерации в рамках Северо-Кавказского федерального округа следует отметить отсутствие параграфа, посвященного особенностям нормативно-правового регулирования представительной демократии. Полагаем также, что в главе третьей следовало бы дать характеристику институтов опосредованной демократии. Остался не исследованным характер нормативно-правового регулирования отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в субъектах Российской Федерации Северо-Кавказского федерального округа.

* * *

В целом следует дать высокую оценку исследованию, проведенному авторами. Представленный труд является ценным научным изданием, несомненно имеет теоретическую и практическую значимость, может быть рекомендован к использованию в учебном процессе в рамках учебных курсов конституционного и муниципального права для обучающихся по программам бакалавриата и магистратуры, направление — «Юриспруденция».

Authors' information

KIREEVA Elena Yu. — Doctor of Law, Professor, Dean of the faculty of personnel management and public service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadskogo avenue, 119571 Moscow, Russia