

**С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ:
ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ. М.: Юрлитинформ, 2020. 270 с.**

© 2020 г. Л. А. Нудненко

РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Москва

E-mail: nudnenko@rambler.ru

Поступила в редакцию 13.12.2020 г.

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.

Цитирование: Нудненко Л.А.

С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Муниципальная демократия: от теории к практике // Государство и право. 2020. № 3. С. 201–204.

DOI: 10.31857/S013207690008697-8

**S.V. Narutto, E.S. Shugrina. MUNICIPAL DEMOCRACY:
FROM THEORY TO PRACTICE. M.: Yurlitinform, 2020. 270 pp.**

© 2020 L. A. Nudnenko

Russian presidential Academy of national economy and public administration; Moscow

E-mail: nudnenko@rambler.ru

Received 13.12.2020

Аннотация. 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.

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

Цитирование: Nudnenko, L.A. (2020).

S.V. Narutto, E.S. Shugrina. Municipal democracy: from theory to practice // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 201–204.

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.

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.

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).

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).

В книге убедительно доказано существенное смещение акцентов в использовании различных форм непосредственной народовласти 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 перекалывание 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 перекалываются расходы, которые должны нести органы власти.

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).

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).

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.

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).

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.

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).

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.

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.

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.

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).

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).

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).

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

Отмечая достоинства рецензируемой книги, считаем некоторые ее положения дискуссионными.

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.

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.

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 муниципальной 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.

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

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 отформить беззаконие»³.

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.

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

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

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. 12-е изд. / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1978. С. 415.

² См.: Худненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цанко И.М. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М., 2020. С. 12, 13.

³ Цит. по: «Москалькова озабочилась слушаниями о присоединении Рублевки к Москве». URL.: <https://lenta.ru/news/2017/07/25/moskalkova/>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

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.

Сведения об авторе

НУДНЕНКО Лидия Алексеевна — доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшей профессиональной школы РФ, профессор ИГСУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; 119571 г. Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 1

REFERENCES

1. “Moskalkova attended to the hearings on the accession of the ruble to Moscow.” URL.: <https://lenta.ru/news/2017/07/25/moskalkova/> (in Russ.).
2. *Narutto S.V., Shugrina E.S.* Municipal democracy: from theory to practice. M., 2020 (in Russ.).
3. *Nudnenko L.A., Tkhabisimova L.A., Tsapko I.M.* Trends in legal regulation of municipal democracy in the Russian Federation. M., 2020. P. 12, 13 (in Russ.).
4. *Ozhegov S.I.* Dictionary of the Russian language. 12th ed. / ed. by N. Yu. Shvedova. M., 1978. P. 415 (in Russ.).

Authors' information

NUDNENKO Lydia A. — Doctor of Law, Professor, honorary worker of higher professional school of the Russian Federation, Professor of the Russian presidential Academy of national economy and public administration; 82, building 1 Vernadskogo avenue, 119571 Moscow, Russia