

УДК 352.075
ББК 67.400.7

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В УСЛОВИЯХ МЕНЯЮЩЕГОСЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

О. Л. Казанцева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)
ORCID: 0000-0003-3697-9903

Актуальность темы исследования обусловлена трансформацией основ местного самоуправления, начало которой положено конституционной реформой 2020 г. и имеющей продолжение принятием нового Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», анализ которого демонстрирует явное сокращение форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем. Несмотря на открытый перечень указанных форм, действенных и реально востребованных у граждан не так много. Учитывая, что местное самоуправление — важнейший демократический институт, позволяющий населению участвовать в реализации публичной власти на низовом ее уровне, необходимо оказывать содействие гражданам и вовлекать их в решение вопросов местного значения в целях эффективного и качественного его осуществления. Возможным это становится благодаря четкому правовому регулированию и информированию граждан о реальных формах участия в местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, формы участия граждан, формы непосредственного осуществления местного самоуправления, демократия

PROBLEMS AND PROSPECTS OF CITIZENS' PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF CHANGING LEGISLATION

O. L. Kazantseva

Altai State University (Barnaul, Russia)
ORCID: 0000-0003-3697-9903

The relevance of the research topic is due to the transformation of the foundations of local self-government, which began with the constitutional reform of 2020 and was continued by the adoption of a new Federal Law dated 03/20/2025 No. 33-FZ “On the general principles of organizing local self-government in a unified system of local self-government.” state power”, the analysis of which demonstrates a clear reduction in the forms of direct implementation of local self-government by the population and participation in it. Despite the open list of these forms, there are not so many effective and really in demand among citizens. Given that local self-government is the most important democratic institution that allows the population to participate in the exercise of State power at the grassroots level, it is necessary to assist citizens and involve them in solving issues of local importance in order to effectively implement them. This is possible due to clear legal regulation and informing citizens about the real forms of participation in local government.

Keywords: local government, fakes, fact-checking, deliberately false information, legal regulation

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2025\)2.6](https://doi.org/10.14258/ralj(2025)2.6)

Местное самоуправление в России введено «сверху» принятием Конституции РФ, которая закрепила за ним статус основы конституционного строя, формы народовластия, а также права граждан на решение вопросов местного значения. В систему публичной власти местное самоуправление оформилось юридически в качестве низового уровня в 2020 г. При этом в государственную власть местное самоуправление по-прежнему не входит и обладает организационной самостоятельностью.

Правовая основа местного самоуправления многократно претерпевала существенные изменения на всем протяжении своего развития, а потому местное самоуправление вынуждено мириться с этим и развиваться в условиях нестабильности, что очень непросто. Большая нагрузка при этом ложится на плечи органов местного самоуправления, нужно «подстраивать» свои нормативные правовые акты под принятые законы и адаптироваться к новым условиям.

Однако проводимые реформы неминуемы, а следовательно, местное самоуправление как уровень публичной власти должно перейти на «новые рельсы», учитывая положения Основного закона о встраивании в общую систему публичной власти и тесном взаимодействии с органами государственной власти, несмотря на свою гарантированную самостоятельность.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через органы местного самоуправления. Населению как важнейшему субъекту местного самоуправления уделяется особое внимание в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131), что находит свое выражение и в самом определении местного самоуправления, и в структуре самого закона.

Новый закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — ФЗ № 33) определяет местное самоуправление как самоорганизацию граждан и акцентирует внимание на организационной основе местного самоуправления, которая раскрывается в гл. 3. Формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем нашлось место в гл. 5, которая четко подразделила данные формы на две группы.

К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления новый закон отнес местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, а к формам участия — публичные слушания и общественные обсуждения, опрос, собрание граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта.

Перечень форм сократился по сравнению с закрепленным в ФЗ № 131-ФЗ. Некоторые формы регламентируются отдельными нормативными правовыми актами. Например, обращения граждан в органы местного самоуправления и порядок их рассмотрения урегулированы Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Некоторые вовсе не нашли своего законодательного закрепления (правотворческая инициатива, отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, указы избирателей, отчеты депутатов перед избирателями и пр.).

Однако без унифицированного правового регулирования реализация местного самоуправления в разных регионах и муниципальных образованиях будет различной. Как показала практика, не все субъекты РФ и муниципальные образования в своих нормативных правовых актах регулируют формы вовлечения граждан в местное самоуправление, что может негативно повлиять на реализацию прав граждан в сфере местного самоуправления. Региональные акты, как правило, содержат отсылочные нормы к уставам муниципальных образований, а муниципальные уставы только называют форму, но сам порядок ее реализации не устанавливают, что препятствует ее осуществлению. В частности, это касается отзыва депутата представительного органа, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления. В соответствии с п. 2. ст. 24 ФЗ № 131 основания для отзыва и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. В свою очередь, уставы муниципальных образований предусматривают лишь возможность отзыва либо устанавливают перечень оснований для него, а сам порядок реализации процедуры отзыва не регламентируют. В этой связи использование гражданами данной формы было затруднительно,

но вместо того чтобы ее надлежащим образом отразить в законодательстве, было принято решение исключить вовсе. Представляется, что исключение отзыва из форм непосредственного осуществления местного самоуправления — упущение законодателя, поскольку отзыв — это мера муниципально-правовой ответственности, выражающаяся в прекращении полномочий в связи с совершенными противоправными деяниями, подтвержденными вступившим в законную силу судебным решением, и направлена она на обеспечение тесной связи населения с депутатским корпусом и осуществление контроля за его деятельностью.

В нормативном закреплении форм осуществления местного самоуправления и участия в нем видится реальная возможность их реализации, создание определенных правовых рамок, позволяющих гражданам точно определять и понимать свои права и способы участия в местном самоуправлении. Более того, юридическая регламентация форм способствует прозрачности управленческих процессов на муниципальном уровне и как следствие — снижает уровень коррупции и злоупотреблений со стороны органов власти.

Представляется, что закрепление широкого перечня форм вовлечения граждан в местное самоуправление должно осуществляться именно на федеральном уровне, поскольку это предоставит возможность гражданам выбрать наиболее приемлемую и удобную для них форму участия в местном самоуправлении, а органам местного самоуправления позволит максимально оперативно и эффективно взаимодействовать с населением, учитывать его мнения и предложения при принятии управленческих решений, в чем и выражается сущность местного самоуправления.

Местное самоуправление призвано решать проблемы муниципального образования, для чего должна осуществляться тесная связь органов местного самоуправления с населением, и формы такого взаимодействия должны быть понятны как для граждан, так и для органов муниципальной власти.

Содействовать гражданам в осуществлении местного самоуправления должны органы публичной власти и их должностные лица. При этом закон не регламентирует содержательную часть содействия. Представляется, что оно должно строиться на принципе сотрудничества и взаимодействия. Население — основа муниципальной власти, которая, в свою очередь, является опорой для власти государственной. Выстраивание эффективных взаимоотношений между органами местного самоуправления и населением служит развитию муниципальных образований и укреплению системы публичной власти.

В условиях распространения всеобщей цифровизации управленческих процессов новый ФЗ № 33 не уделяет особого внимания использованию современных информационно-коммуникационных технологий для расширения возможности участия и вовлечения граждан в местные дела. Вместе с тем применение таких форм может рассматриваться как оперативный и эффективный механизм взаимодействия с населением и расширит возможность участия граждан в местном самоуправлении. Многими исследователями отмечается значимость новейших технологий в реализации цифровых прав граждан при осуществлении местного самоуправления [1, с. 5; 2].

Целесообразно также использовать и распространять формы общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, отразив их в новом ФЗ № 33 в целях системного правового регулирования [3, 4, 5].

Наряду с неполнотой правового регулирования встречаются и другие проблемы, затрудняющие вовлечение граждан в местное самоуправление. К таковым можно отнести отстраненность органов местного самоуправления от собственного населения, что порождает недоверие граждан к деятельности местной власти [6]. В силу загруженности органы местного самоуправления не уделяют особого внимания взаимодействию с населением либо относятся к нему формально, что приводит к недопониманию и снижает уровень активности граждан. Специалисты органов местного самоуправления, не понимающие значения диалога с жителями, также могут волокитить решение ряда вопросов, а потому уровень квалификации муниципальных служащих и эффективное выполнение ими своих должностных полномочий влияет на формирующийся авторитет органов местного самоуправления в глазах населения. Руководителям органов местного самоуправления следует уделять больше внимания вопросам взаимодействия сотрудников с жителями муниципального образования и доводить информацию до муниципальных служащих о важности содействия гражданам в реализации их прав в сфе-

ре местного самоуправления, а результаты работы с населением учитывать при проведении аттестации муниципальных служащих.

Рекомендательный характер принимаемых решений по итогам реализации форм участия граждан в местном самоуправлении также расхолаживает должностных лиц местного самоуправления, дает им возможность, и действовать по своему усмотрению, не считаясь с интересами граждан. Такое положение может в итоге привести к более серьезным последствиям ввиду нарастающего недовольства среди населения.

Более того, происходящие процессы изменения территориальной основы местного самоуправления, выражающиеся в преобразовании муниципальных образований и их укрупнении, также влияют на удаленность местной власти от граждан, что снижает доступность органов местного самоуправления для решения проблем граждан. Стремление к упрощению и удешевлению управленческих процедур на местном уровне подрывает истинную демократию, реализацию важнейшей формы народо-властия и не влечет при этом существенной экономической выгоды [7].

Новый закон № 33-ФЗ продолжил тенденцию встраивания органов местного самоуправления в систему государственной власти, что демонстрирует еще большую их зависимость от государственных органов, а не от населения. Вместе с тем для развития местного самоуправления требуется гражданская активность, развитие институтов гражданского общества, в противном случае говорить о позитивных перспективах местного самоуправления не приходится [8].

Задачей демократического государства является создание благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан, повышения качества их жизни. У местного самоуправления сложный путь становления, и для полноценного и эффективного взаимодействия его органов с гражданами необходимо расширять перечень форм вовлечения граждан в местное самоуправление — как традиционных, так и цифровых. Местная власть должна быть открытой для граждан, представлять и защищать их интересы. Для более активного вовлечения населения в местное самоуправление необходимо на законодательном уровне закрепить востребованные и действенные формы, которые уже положительно зарекомендовали себя на практике, а также определить порядок и условия их реализации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гриценко Е. В. Право на местное самоуправление в условиях цифровой трансформации // Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе (взгляд ученых и практиков) : коллективная монография / под ред. Е. С. Шугриной, М. П. Ряшина. Ханты-Мансийск, 2022. С. 52
2. Пенизев М. В. Концептуальные проблемы реформы местного самоуправления в России // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 4. С. 63–71.
3. Комкова Г. Н., Куликова С. А. Вопросы законодательного регулирования эффективности информационного обеспечения общественного контроля // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. Вып. 3. С. 294–301.
4. Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Формы непосредственной муниципальной демократии: грядущие трансформации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22. Вып. 3. С. 304–309.
5. Троицкая Т. В. Гражданин Российской Федерации — субъект осуществления общественного контроля в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20. Вып. 4. С. 464–468.
6. Ищенко А. В., Евсеева С. А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в современной России // Конституция Российской Федерации: теория и практика реализации : сб. материалов Всерос. науч.-теор. конф. / отв. ред. А. Н. Осяк, Ю. В. Капранова. Ростов н/Д: Ростов. юрид. ин-т Министерства внутренних дел Рос. Федерации, 2018. С. 65–69.
7. Миронова С. М. Финансово-правовые последствия создания в России муниципальных округов // Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы : сб. материалов II науч.-практ. конф. с междунар. участием юрид. фак. СПбГЭУ / под науч. ред. Н. А. Крайновой. СПб. : С.-Петерб. гос. экон. ун-т, 2019. С. 139–148.

8. Казанцева О.Л., Кузина Е.В. Местное самоуправление в системе российской государственности: проблемы и перспективы // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 3. С. 161–171.

REFERENCES

1. Gritsenko E. V. The right to local self-government in the conditions of digital transformation // Trends in the development of local self-government at the present stage (the view of scientists and practitioners): collective monograph / ed. by E. S. Shugrina, M. P. Ryashin. Khanty-Mansiysk, 2022. P. 52
2. Penizev M. V. Conceptual problems of the reform of local self-government in Russia // Russian law: education, practice, science. 2022. № 4. P. 63–71.
3. Komkova G. N., Kulikova S. A. Issues of legislative regulation of the effectiveness of information support of public control // Izvestia Saratov University. New series. Series: Economics. Management. Law. 2019. T. 19. Vol. 3. P. 294–301.
4. Mikheeva T. N., Mikheev D. S. Forms of direct municipal democracy: the coming transformation // Izvestia Saratov University. New series. Series: Economics. Management. Law. 2022. T. 22. Vol. 3. P. 304–309.
5. Troitskaya T. V. Citizen of the Russian Federation — the subject of public control in Russia // Izvestia Saratov University. New series. Series: Economics. Management. Law. 2020. T. 20. Vol. 4. P. 464–468.
6. Ishchenko A. V., Evseeva S. A. Problems and prospects for the development of local self-government in modern Russia // Constitution of the Russian Federation: theory and practice of implementation: a collection of materials of the All-Russian scientific-theoretical conference / ed. by A. N. Osyak, Y. V. Kapranova. Rostov n/D: Rostov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. Federation, 2018. P. 65–69.
7. Mironova S. M. Financial and legal consequences of the creation of municipal districts in Russia // Law and modern economy: new challenges and prospects: proceedings of the II scientific-practical conference with international participation of the Law Faculty of St. Petersburg State University of Economics. St. Petersburg State University of Economics / under the scientific ed. by N. A. Krainova. St. Petersburg: St. Petersburg State University of Economics, 2019. P. 139–148.
8. Kazantseva O. L., Kuzina E. V. Local self-government in the system of Russian statehood: problems and prospects // Law Enforcement. 2022. T. 6. № 3. P. 161–171.