

В. И. Васильев, А. Е. Постников,
А. Е. Помазанский

**Развитие
демократических
принципов
и институтов
на муниципальном
уровне**

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2017

УДК 342.55
ББК 67.401
В19



The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

*Одобрено секцией публичного права
Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП)*

Рецензенты

Б. Д. Накашидзе, доктор юридических наук.
А. Н. Пилипенко, кандидат юридических наук.

Васильев В. И.

В19 Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы : монография / В. И. Васильев, А. Е. Постников, А. Е. Помазанский. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2017. — 288 с.

ISBN 978-5-91768-868-8 (Норма)
ISBN 978-5-16-013374-4 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-106060-5 (ИНФРА-М, online)

В монографии рассматриваются теоретические вопросы конституционно-правового регулирования местного самоуправления. Исследуются динамика реализации его конституционных принципов, развитие механизмов правового регулирования с учетом соотношения централизации и децентрализации. Особое внимание уделяется демократическим процедурам формирования органов местного самоуправления, соотношению представительной и непосредственной демократии на местном уровне, определению перспектив ее расширения.

В книге характеризуются нормативные условия, в соответствии с которыми осуществлялось местное самоуправление на основе Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г., федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. и 2003 г. Значительное внимание уделено анализу федеральных законов, принятых в 2014–2017 гг., которые существенно изменили направление реформы местного самоуправления и формирование его демократических основ.

Авторы предлагают решения ряда правовых вопросов развития местного самоуправления, которые позволят повысить эффективность его осуществления.

Для научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов, депутатов представительных органов власти, государственных и муниципальных служащих, а также всех, кто интересуется вопросами конституционного и муниципального права.

УДК 342.55
ББК 67.401

ISBN 978-5-91768-868-8 (Норма)
ISBN 978-5-16-013374-4 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-106060-5 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации, 2017

V. I. Vasiliev, A. E. Postnikov,
A. E. Pomazanskiy

The Development of Democratic Principles and Institutions at the Municipal Level

Legal Basis



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2017

*Approved by the Section of Public Law
of the Scientific Council of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation (ILCL)*

Reviewers

B. D. Nakashidze — Doctor of Law.

A. N. Pilipenko — Candidate (Ph.d) of Law.

Vasiliev V. I.

The Development of Democratic Principles and Institutions at the Municipal Level: Legal Basis : Monograph / V. I. Vasiliev, A. E. Postnikov, A. E. Pomazanskiy. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : Norma : INFRA-M, 2017. — 288 p.

Theoretical questions of constitutional legal regulation of local self-government are discussed in the monograph. The dynamics of realization of the constitutional principles of local self-government, development of mechanisms of legal regulation from the standpoint of co-relation of centralized and decentralized regulation are researched. Special attention is given to the democratic procedures of formation of local authorities, the balance between representative and direct democracy at the local level, determination of the prospects for the extension of representative and direct democracy at the local level.

The normative conditions for the exercise of local self-local government in accordance with the Law of RSFSR “On local self-government in the RSFSR” of 1991, and Federal laws “On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation” of 1995 and 2003 are characterized. The significant attention is given to the analysis of the federal laws adopted in the 2014—2017, which significantly changed the direction of reform of local self-government and the formation of its democratic foundations.

The monograph is based on the study of federal, regional and municipal legal regulation of local self-government and its implementation in practice. The authors propose the solution of a number of pressing legal issues of local self-government’s development, which will improve its effectiveness.

For researchers, teachers, students and graduate students, members of representative bodies, state and municipal officials, and anyone interested in issues of constitutional and municipal law.

Коллектив авторов

Всеволод Иванович Васильев, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — введение (в соавт. с А. Е. Постниковым), гл. 2, 4, 5.

Постников Александр Евгеньевич, заведующий отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — введение (в соавт. с В. И. Васильевым), гл. 1.

Помазанский Андрей Евгеньевич, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук — гл. 3, 6.

Collective of Authors

Vasiliev Vsevolod I., Chief Researcher of the constitutional law department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation — Introduction (co-author. with A. E. Postnikov), Ch. 2, 4, 5.

Postnikov Alexander E., Head of the constitutional law department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation — Introduction (co-author. with V. I. Vasiliev), Ch. 1.

Pomazanskiy Andrey E., Leading Researcher of the constitutional law department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law (Ph.d) — Ch. 3, 6.

Введение

Особенность темы муниципального права, развития институтов местного самоуправления состоит в том, что по вопросам законодательства о местном самоуправлении, реформирования институтов местной власти, их демократизации написано немало работ, которые освещают муниципальную демократию с разных сторон. Вместе с тем многие проблемы развития демократии на местном уровне остаются нерешенными как в теоретическом, так и в практическом плане. Авторы монографии исходят из того, что в современных условиях актуально обращение к ценностям муниципальной демократии как составной части общих принципов конституционного строя России. Сама сущность местного самоуправления является демократической, а местное самоуправление представляет собой одну из форм народовластия. Причем форму наиболее массовую, обеспечивающую привлечение всего населения к решению важнейших вопросов жизни людей.

Не может быть демократии без местного самоуправления, но и не может быть местного самоуправления без демократии. Если отсутствуют реально действующие демократические принципы и нормы его организации, местное самоуправление не может быть признано таковым. В то же время слабость демократических начал в организации местной власти не позволяет в полной мере раскрыться потенциалу демократии как на федеральном, так и на региональном уровне.

Следует признать, что современная практика законодательного регулирования местного самоуправления и правоприменения не всегда последовательна в соблюдении тех демократических стандартов организации местного самоуправления, которые были изначально заложены в Конституции РФ. Это явление отражает трудности преодоления бюрократических традиций в организации местной власти, которые имеют свои истоки в советском и более раннем периоде истории России. Как писал один из основателей современной доктрины российского муниципального права Г. В. Барабашев, «местное самоуправление — трудное дитя России»¹. Он подчеркивал, что укоренение местного самоуправления в России — дело долгое и требует усилий не одного поколения россиян.

¹ Барабашев Г. В. Местное самоуправление — трудное дитя России // Сегодня. 1992. № 1.

В то же время вряд ли правильно утверждать, что местное самоуправление — это мертворожденное дитя. Нельзя не видеть прорастание на отечественной почве ростков муниципальной демократии. Пусть и осторожно, но следует признать, что навыки использования демократических институтов на местном уровне постепенно, хотя далеко не всегда последовательно, начинают осваиваться. Динамичному развитию местного самоуправления мешает то обстоятельство, что государством не используются все возможности вовлечения населения в решение вопросов местного значения. При этом значительная часть населения проявляет незаинтересованность в использовании демократических форм организации местного самоуправления, которые предоставлены ему Конституцией РФ. Это снижает эффективность деятельности институтов местного самоуправления, ослабляет контроль населения за деятельностью органов местной власти, искажает приоритеты в организации местного самоуправления, не давая в полной мере учесть первостепенные нужды и потребности людей.

В монографии исследуются тенденции развития муниципальной демократии, вскрываются противоречия законодательства и практики, которые наглядно проявляются в последнее время, когда происходит пересмотр существенных параметров «муниципальной реформы». Авторы книги ставят целью показать возможности использования в современных условиях правовых средств развития демократии, которые могут быть эффективными при условии их применения в комплексе мер политического, экономического, социально-культурного, информационного и иного характера. Речь идет о достижении оптимального соотношения централизации и децентрализации правового регулирования местного самоуправления. Решающая роль в определении параметров этого соотношения, несомненно, принадлежит федеральному законодателю. Однако речь не идет о переносе на федеральный уровень бремени нормативного решения всех проблем организации местного самоуправления. Такой подход противоречит конституционной модели регулирования местного самоуправления, предполагающей разнообразие вариантов организации местного самоуправления в зависимости от особенностей субъектов РФ и муниципальных образований. Поэтому авторы подчеркивают необходимость дальнейшего развития горизонтальных связей в организации публичной власти на местном уровне, которые могут препятствовать тенденции неоправданного огосударствления муниципалитетов.

В издании рассматриваются теоретические вопросы конституционно-правового регулирования местного самоуправления. Местное самоуправление анализируется как элемент демократической органи-

зации общества, при этом характеризуются особенности местного компонента политической системы общества. Исследуются динамика реализации конституционных принципов местного самоуправления, развитие механизмов правового регулирования под углом зрения соотношения централизации и децентрализации. Особое внимание уделяется демократическим процедурам формирования органов местного самоуправления, соотношению представительной и непосредственной демократии и определению перспектив расширения представительной и непосредственной демократии на местном уровне. В современных условиях роль представительных органов оказывается приниженой. В значительной мере их заменяют исполнительные органы местного самоуправления. Тем самым возвращается негативная практика, характерная для советской модели организации местной власти. Авторы книги настаивают, что центральной фигурой изменения этого положения должны выступать депутаты, которые, опираясь на поддержку населения и располагая достаточными нормотворческими, контрольными и другими организационными полномочиями, способны эффективно решать функциональные задачи местного самоуправления. Это требует совершенствования правового статуса депутатов. При этом должны быть гарантированы его стабильность и достаточное время для осуществления депутатом своих полномочий.

В книге большое внимание уделяется развитию форм прямой демократии. Анализируя современное законодательство и практику местного самоуправления, авторы делают вывод, что на уровне местного самоуправления непосредственная демократия должна получить значительно большее распространение, чем это имеет место сейчас. Речь идет как о сохранении и укреплении системообразующих для муниципальной демократии форм непосредственной демократии (таких, как выборы и референдум), так и об органическом сочетании этих и других форм с формами представительной демократии, использовании новых возможностей, открывающихся в условиях информационного общества, для увеличения степени участия населения в урегулировании муниципальных вопросов. При обеспечении этих условий институты прямой демократии, равно как и демократии представительной, становятся эффективными инструментами решения населением насущных жизненных задач.

Исследование основано на анализе широкого круга нормативных источников федерального, регионального и муниципального уровня, практики их применения. В связи с этим высказываются рекомендации по формированию целостной системы правового регулирования

муниципальной демократии в России и внесению изменений в наиболее важные нормативные акты, принимаемые в сфере местного самоуправления. Авторами книги вносятся предложения о совершенствовании федерального и регионального законодательства, направленные на демократизацию модели организации местного самоуправления в нашей стране.

Настоящее издание продолжает цикл исследований муниципального права, проводившихся последние десятилетия в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Эти исследования представлены такими работами, как: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1997); *Васильев В. И.* Местное самоуправление (1999); *Васильев В. И.* Законодательная основа муниципальной реформы (2005); Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. *Т. Я. Хабриевой* (2010); *Васильев В. И.* Муниципальное право России: учебник (2012).

Глава 1. Местное самоуправление как элемент демократической организации общества

1. Местное самоуправление в России в настоящее время представляет собой значимую сферу общественной жизни. Оно одновременно является темой научной и политической полемики, объектом непрерывной реформаторской деятельности государства в последние десятилетия. Местное самоуправление многоаспектно. В рамках местного самоуправления развиваются политические, экономические, социальные, культурные, идеологические и иные общественные отношения, в которых участвуют индивиды, объединенные общими интересами, формирующимися в силу их проживания на территориях, относящихся к низовому уровню организации публичной власти. Как форма организации власти на местном уровне местное самоуправление по своей природе носит всеобщий характер, поскольку затрагивает практически все территории и всех людей, проживающих в России. Вместе с тем местное самоуправление в рамках обозримой исторической перспективы для России — явление относительно новое, постоянно развивающееся, что заставляет обращаться к поиску наиболее важных, закономерных черт демократической организации власти на местном уровне, составляющих сущность местного самоуправления.

Мировой и отечественный исторический опыт доказывает, что само по себе участие населения в решении местных вопросов не создает феномен местного самоуправления как развитого и влиятельного института. Факты привлечения населения к решению местных дел могут являться массовой практикой деятельности авторитарных режимов, когда такого рода участие населения, по сути, носит мобилизационный, обязательный характер. При этом участникам соответствующих отношений не предоставляется возможность выбора значимых вариантов поведения в целях реализации и защиты собственных интересов.

Для сущностного определения местного самоуправления важны качественные характеристики такого участия, которые и превращают население, образующее местное сообщество, из объекта управления на местном уровне в субъект этого управления. Таким образом, признание за населением собственной субъектности на местном уровне представляет собой серьезный сдвиг в организации государственной

Table of contents

Collective of Authors RUS	7
Collective of Authors ENG	8
Introduction	9
Chapter 1. Local government as an element of democratic organization of society	13
Chapter 2. The co-relation of centralized and decentralized regulation of municipal democratic institutions and procedures	53
Chapter 3. Legal aspects of political structuring in the municipalities ...	103
Chapter 4. Democratic principles of formation of local governments	130
Chapter 5. Representative democracy: the functional content and basis of the organization	157
Chapter 6. Forms of direct participation of population in matters of local significance (institutions of direct democracy, forms of population's participation in local self-government) ..	218

Оглавление

Коллектив авторов	7
Collective of Authors	8
Введение	9
Глава 1. Местное самоуправление как элемент демократической организации общества	13
Глава 2. Соотношение централизованного и децентрализованного регулирования муниципальных демократических институтов и процедур ..	53
Глава 3. Правовые аспекты политического структурирования в муниципальных образованиях	103
Глава 4. Демократические основы формирования органов местного самоуправления	130
Глава 5. Представительная демократия: функциональное содержание и основы организации	157
Глава 6. Формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения (институты непосредственной демократии, формы участия населения в местном самоуправлении)	218
Table of contents	286

*Васильев Всеволод Иванович, Постников Александр Евгеньевич,
Помазанский Андрей Евгеньевич*

**Развитие демократических принципов и институтов
на муниципальном уровне: правовые основы**

Монография

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *Е. В. Плеханова*
Художник *С. С. Водниц*
Верстка: *А. Ю. Виноградов*

Подписано в печать 00.00.17
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Ньютон». Печать цифровая
Усл. печ. л. 18,00. Уч.-изд. л. 17,40
Тираж 500 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
