

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.35.19.020

Местный референдум как основная форма народовластия: проблемы и перспективы

Павлов Станислав Юрьевич

Кандидат юридических наук
доцент кафедры государственного права
Башкирский государственный университет
450076, Российская Федерация, Уфа, ул. Заки Валиди, 32
e-mail: pavlov_s.u@mail.ru

Аннотация

Участие населения в управлении государственными и муниципальными органами является ключевым условием развития правового государства и гражданского общества в Российской Федерации. Представительная и непосредственная демократия являются двумя формами народовластия в системе местного самоуправления. Местное самоуправление наравне с органами государственной власти образуют единую публичную власть, в то же время местное самоуправление не является элементом системы государственных органов. Участие населения в решении вопросов местного значения через соответствующие муниципальные органы, а также прямое волеизъявление граждан (местный референдум) являются основными формами народовластия в системе местного самоуправления. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации, на наш взгляд, является наименее исследованной сферой в современной отечественной правовой науке. В статье анализируются проблемы организации и проведения местного референдума на территории Российской Федерации, рассматриваются вопросы соотношения различных форм непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении, а также практика проведения местного референдума в зарубежных странах.

Для цитирования в научных исследованиях

Павлов С.Ю. Местный референдум как основная форма народовластия: проблемы и перспективы // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 9А. С. 171-176. DOI: 10.34670/AR.2021.35.19.020

Ключевые слова

Местный референдум, непосредственная демократия, законодательство, население, волеизъявление.

Введение

Местное самоуправление в Российской Федерации есть способ реализации власти народа. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

«Местное самоуправление – это самая существенная часть во всей системе власти современного общества, обеспечивающая жизнедеятельность людей на самом низком (приближенном к нуждам людей) уровне. Отсюда следует, что честная и четкая выборность самой приближенной к населению местной власти должна быть организована безупречно. Только тогда восторжествуют в обществе подлинные демократические институты и справедливость. Люди именно с этого уровня организации власти должны себя чувствовать подлинным источником власти и вершителем своей судьбы» [Раянов, 2014, С.162].

Муниципальная власть принадлежит населению муниципалитета, которое реализует ее различными способами, предусмотренными законом. Так Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет такие способы реализации власти как прямое волеизъявление, при котором население непосредственно принимает решение по вопросам местного самоуправления, либо выборные и иные органы местного самоуправления, которые формируются населением непосредственно, либо формируются представительным органом местного самоуправления, получившим власть от народа.

Основная часть

Необходимо отметить тот факт, что ни одна из вышеуказанных форм демократии не может рассматриваться как наиболее приоритетная, либо более значимая. «Представительная демократия конституционно равнозначна непосредственной, поскольку условия, рознящие их, кроются лишь в механизме, опосредующем выражение воли народа, но никак не в сущностной специфике, позволяющей преференцировать положение одной над другой» [Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ, С. 5].

«Население муниципального образования не может отстраняться от осуществления местного самоуправления по той лишь причине, что оно уже сформировало для этого представительные органы. В случае необходимости либо в силу особой значимости проблемы жители муниципального образования вправе самостоятельно принять решение по тому или иному вопросу» [Бялкина, 2010, С. 11].

В.А. Толстик и Н.А. Трусов полагают, что «референдум является наиважнейшим институтом демократии, именно посредством его использования идея об участии граждан в управлении государством может быть эффективно реализован» [Толстик, Трусов, 2013, С. 9].

Конституцией РФ референдум наряду со свободными выборами определен как высшее непосредственное выражение власти народа, статьей 22 Федерального закона № 131-ФЗ местным референдумом признается форма непосредственного осуществления местного самоуправления гражданами, которые проживают в границах определенного муниципального образования.

Однако, на сегодняшний день, в российской практике местного самоуправления, прослеживается закрепление особого преимущественного положения представительных органов в организационной системе местного самоуправления. Среди преимущественных

особенностей по сравнению с иными способами народовластия выделяют: избираемость членов (депутатов) непосредственно населением, решение вопросов отнесенных к своей компетенции коллегиально, исключительная компетенция представительного органа в решении наиболее важных вопросов местного значения (принятие и утверждение устава, бюджета, программ и планов развития муниципалитета).

Однако реалии отечественного местного самоуправления связывают пассивность российского населения в решении вопросов местного значения не с эффективностью и профессионализмом представительных и иных органов местного самоуправления, а с увеличивающимся разрывом между реальными потребностями населения (развитие муниципального образования) и приоритетами властных структур. Нередки случаи противодействия, а порой и противоборства со стороны органов местного самоуправления попыткам населения муниципального образования участвовать в решении вопросов местного значения, либо попыткам контроля за исполнением тех или иных решений. Несогласие с действиями местной администрации зачастую проводят к необходимости оспаривания властных решений в судебном порядке, в основном причинами являются проблемы связанные с принятием и утверждением градостроительной документации, выбором приоритетных направлений расходования местного бюджета, а также зонированием территории.

Как отмечает Т.М. Бялкина, «подобные ситуации чреваты тем, что находящееся в стадии формирования российское местное самоуправление теряет свою демократическую сущность и трансформируется в разновидность бюрократически централизованной системы управления, в которой местным органам важнее оценка их деятельности не со стороны населения, а от вышестоящей управленческой единицы, которая в основном и определяет их финансовое и карьерное благополучие. Поэтому население, не став по-настоящему субъектом местного самоуправления и подлинным носителем муниципальной власти, теряет веру в возможность повлиять реально на положение дел и отстраняется от участия в различных формах непосредственной демократии, а также демократии соучастия» [Бялкина, 2010, С. 13].

Однако, на наш взгляд, ключевой проблемой практического осуществления местного самоуправления в Российской Федерации заключается в сущностной несформированности идеи российского правового государства.

Как справедливо отмечает Ф.М. Раянов, «это происходит потому, что проблеме типологической сущности правового государства в отечественной юридической науке внимание не обращалось. Все исследования проблем правового государства в отечественной юридической науке постсоветского периода свелись к выявлению особенностей «связывания» государства правом: правовым ли законом «связать» государство или еще каким-то другим. В то же время проблемы взаимодействия государства и общества (гражданского общества), а отсюда выявления путей и возможностей сдерживания излишней (не соответствующей интересам общества) деятельности государства институтами гражданского общества остались вне изысканий со стороны представителей нашей науки. Здесь не был учтен и зарубежный опыт, где проявления правового государства рассматривались в двух состояниях: в формальном смысле – законностью государства, в материальном смысле – как государство справедливости» [Раянов, 2011, С. 4].

Также, на наш взгляд, одной из причин пассивного участия населения в жизнедеятельности муниципального образования является правовая неосведомленность граждан о существовании такой формы народовластия как местный референдум и реальной возможности решения проблем местного значения посредством такого инструмента.

В свою очередь в зарубежных странах, в частности в странах-членах Европейского союза, прослеживается иная тенденция, связанная кризисом представительной демократии. «Развитие новых коммуникационных технологий дает возможность гражданам быть в большей степени в курсе современных событий, вступать в непосредственный контакт с действующей административной системой» [Черкасов, 2019, С.89].

Тенденция к расширению форм прямой демократии на местах подтверждает тезис о том, что «чем ниже уровень территориального деления, тем больше возможностей имеют граждане быть непосредственно вовлеченными в процесс принятия решений».

Представляется, что данные тенденции являются плодом нацеленной программы, целью которой является повышение привлекательности и авторитета действующей избирательной системы, которая на постоянной основе задействует механизмы прямого участия населения в решении вопросом местного значения.

В контексте вышесказанного растет значение такого важнейшего института прямой демократии, как референдум, в котором, как отмечает румынский юрист Ф. Лавиниу, «находит свое отражение ряд базовых принципов современной публичной администрации: принцип местной автономии, принцип децентрализации власти и принцип консультации с гражданами» [Laviniu, 2017, P. 208].

Заключение

Практика проведения местных референдумов в странах-членах Европейского Союза позволяет определить некий базовый набор вопросов, традиционно выносимых на местный референдум, среди которых можно выделить строительство общественных зданий и сооружений, организацию рынков и мусорных свалок, строительство дорог. В Норвегии путем местного референдума определяется какой из двух официальных языков страны должен использоваться в начальной школе, в Швейцарии посредством местного референдума может приниматься местный бюджет, что порой снижает публичные расходы до 10%.

На наш взгляд, представляется необходимым использование и развитие такой формы непосредственного народовластия как местный референдум, без которого невозможно становление местного самоуправления в Российской Федерации как института подлинного гражданского общества.

Только прямая демократия в Российской Федерации, на сегодняшний день, может обеспечивать легитимность политической системы, ее стабильность и доверие граждан к политическому процессу, а устойчивое использование утверждения «референдум – интегральный элемент российской политической идентичности» свидетельствовать о сформированности гражданского общества.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).
2. Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Бялкина Т.М. Соотношение представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении: теория и практика // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 11.
4. Ирхин И.В. Конституционное измерение сознания народа – фундаментальная основа представительной демократии // Гос. власть и местное самоуправление. 2009. № 8. С. 5.
5. Kaufmann B., Büchi R., Braun N. Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond. Marburg, 2010. P. 27.
6. Laviniu F. Local Referendum – Mechanism of the Participative Democracy // European Journal of Social Sciences

- Education and Research. Vol. 11. 2017. № 2. P. 208.
7. Толстик В.А., Трусев Н.А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Вестник Нижегородской академии МВД. 2013. № 24. С. 9.
 8. Раянов Ф.М. Основная трудность в построении правового государства в России // Правовое государство: теория и практика. 2011. № 2(24). С. 4.
 9. Раянов Ф.М. От земства к гражданскому обществу: современное государственно-правовое измерение местного самоуправления // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3(37). С. 162.
 10. Черкасов А.И. Институт местного референдума как форма прямой демократии в странах-членах Европейского Союза // Государство и право. 2019. № 8. С. 89.

Local referendum as the main form of democracy: problems and prospects

Stanislav Yu. Pavlov

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of State Law,
Bashkir State University,
450076, 32 Zaki Validi str., Ufa, Russian Federation;
e-mail: pavlov_s.u.@mail.ru

Abstract

The participation of the population in the management of state and municipal bodies is a key condition for the development of the rule of law and civil society in the Russian Federation. Representative and direct democracy are two forms of democracy in the system of local self-government. Local self-government, along with state authorities, form a single public authority, at the same time, local self-government is not an element of the system of state bodies. The participation of the population in solving issues of local importance through the relevant municipal bodies, as well as the direct expression of the will of citizens (local referendum) are the main forms of democracy in the system of local self-government. Municipal law-making in the Russian Federation, in our opinion, is the least researched area in modern domestic legal science. The article analyzes the problems of organizing and holding a local referendum on the territory of the Russian Federation, discusses the correlation of various forms of direct and representative democracy in local self-government, as well as the practice of holding a local referendum in foreign countries.

For citation

Pavlov S.Yu. (2021) Mestnyi referendum kak osnovnaya forma narodovlastiya: problemy i perspektivy [Local referendum as the main form of democracy: problems and prospects]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (9A), pp. 171-176. DOI: 10.34670/AR.2021.35.19.020

Keywords

local referendum, direct democracy, legislation, population, expression of will.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993).
2. Federal Law No. 131-FZ of October 06, 2003 "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government"

- in the Russian Federation".
3. Byalkina T.M. Correlation of representative and direct democracy in local self-government: theory and practice // State power and local self-government. 2010. No. 2. p. 11.
 4. Irkhin I.V. The constitutional dimension of the consciousness of the people – the fundamental basis of representative democracy // State power and local self-government. 2009. No. 8. p. 5.
 5. Kaufmann B., Büchi R., Braun N. Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond. Marburg, 2010. P. 27.
 6. Laviniu F. Local Referendum - Mechanism of the Participatory Democracy // European Journal of Social Sciences Education and Research. Vol. 11. 2017. No. 2. P. 208.
 7. Tolstik V.A., Trusov N.A. Referendum in Russia: fundamentals, experience, criticism // Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs. 2013. No. 24. p. 9.
 8. Rayanov F.M. The main difficulty in building the rule of law in Russia // The Rule of Law: theory and practice. 2011. No. 2(24). p. 4.
 9. Rayanov F.M. From Zemstvo to civil society: the modern state-legal dimension of local self-government // The rule of law: theory and practice. 2014. No. 3(37). p.162.
 10. Cherkasov A.I. Institute of local referendum as a form of direct democracy in the member states of the European Union // State and Law. 2019. No. 8. p.89.