Белгородской областной Думы необходимо закрепить минимальное число депутатов-членов комитета. Такое число с учётом численного состава областной Думы шестого созыва (50 депутатов) может составлять 3 депутата [7, с. 19].

Подводя общую черту, стоит отметить, что законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации в значительной мере самостоятельны в определении порядка формирования постоянных комитетов (комиссий). Хотя при этом необходимо исходить из принципа равенства прав депутатских объединений, учитывая профессиональные интересы всех депутатов.

1. О Законодательном Собрании Камчатского края: Закон от 14.11.2011 № 691-3 (ред. от 19.01.2018) // СЗ РФ. – 2011. – № 840. – Ст. 7.
2. О Законодательном Собрании Нижегородской области: Закон от 01.03.2011 № 25-3 (ред. от 25.12.2017) // СЗ РФ. – 2011. – № 14. – Ст. 16.1.
3. О комитетах и комиссиях Государственного Собрания Республики Мордовия: Закон от 10.03.1995 № 62.1-3 (ред. от 27.10.2016) // СЗ РФ. – 1995. – № 14. – Ст. 5.
4. О комитетах Государственного Совета Республики Крым: Закон 15.05.2014 № 2-ЗРК (ред. от 24.09.2014) // ГСРК. – 2014. – № 2. – Ст. 10.
5. О Регламенте Архангельского областного Собрания депутатов: Постановление Архангельского областного Собрания депутатов от 21.06.2005 № 182 (ред. от 23.09.2015) // СЗ РФ. – 2005. – № 4. – Ст. 4.4.
6. Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 6.03.2018) // СЗ РФ. – 1999. – № 191. – Ст. 11.
7. Нунденко Л. А. Конституционно правовой статус депутата органа государственной власти в РФ. – М. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 475 с.

Макаренко Л.А.

Формы непосредственной демократии при осуществлении населением местного самоуправления

doi:10.18411/spc-20-04-2018-10

idsp: 000001:spc-20-04-2018-10

Термин «демократия» впервые возник в недрах древнегреческой философской мысли. Первоначальное его объяснение мы находим в философском труде «Политика» древнегреческого ученого Аристотеля.

Буквально в переводе с греческого «демократия» означает «власть народа» или «народовластие». Мы можем привести несколько определений данного термина: во-первых, с демократией связывается идеал общественного устройства с присущим этому устройству мировоззрением. Во-вторых, под демократией подразумевается равноправное участие членов какой-либо организации в управлении и принятии решений по большинству. В контексте данной работы нас интересует определение демократии как государственно-политического режима, основанного на признании народа в качестве источника власти.

В соответствии со статьями 1 и 3 Конституции Российской Федерации, Россия есть демократическое государство, в котором носителем суверенитета и единственным источником власти является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Множество научных трудов посвящено опосредованному осуществлению народом своей власти - через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Не меньше исследований своим предметом выбрали непосредственную демократию. Однако до сих пор вопрос прямого участия народа в осуществлении государственной власти и местного самоуправления является дискуссионным и не до конца изученным. Чему, в частности, способствует постоянно

меняющееся законодательство об общих принципах организации местного самоуправления.

Чтобы вникнуть в суть непосредственной демократии, попробуем, сначала, обозначить формы этого правового явления.

Согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». В статье 130 главы 8 Конституции Российской Федерации, посвященной местному самоуправлению, предусматриваются и «другие формы прямого волеизъявления», то есть другие формы непосредственной демократии.

Так что же понимается под формами непосредственной демократии? Обратимся к Федеральному закону от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту Федеральный закон № 131-ФЗ), в главе 5 которого перечислены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления: референдум, выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Все вышеперечисленные формы непосредственной демократии можно условно разделить на: решающие (которые влекут за собой обязательное принятие решения) и консультативные (по обсуждению задач).

К решающим формам непосредственной демократии относятся:

Референдум – форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан. Является высшим непосредственным выражением воли участвующих в его проведении граждан. Выделяют обязательный (по принятию решения) референдум и консультативный (по обсуждению задач).

Проведение местного референдума в Российской Федерации регламентируется федеральным законодательством в виде Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и Федерального закона от 12.06.2002г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законодательством субъекта Федерации и муниципального образования.

Согласно статьи 22 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», при помощи местного референдума принимаются решения по вопросам местного значения в результате непосредственного участия населения муниципального образования.

В этом же Федеральном законе в главе 3 очерчен круг вопросов, которые законодатель относит к вопросам местного значения.

Надо отметить, что законодательством субъекта Федерации и муниципального образования может быть конкретизирован круг вопросов, выносимых для принятия решения по ним на местный референдум.

К примеру, статья 7 закона Приморского края от 5 января 2004 года № 97-КЗ «О местном референдуме» регламентирует круг вопросов, которые могут выноситься и которые не могут выноситься на местный референдум: на референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, ограничивающие или отменяющие общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод, не противоречащие законодательству Российской Федерации, законодательству

Приморского края, исключая возможность его множественного толкования. На референдум не могут быть вынесены вопросы, связанные с досрочным прекращением или продлением срока полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе органов местного самоуправления; о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Референдум не самая популярная форма непосредственной демократии при решении вопросов местного значения возможно потому, что свой источник референдум берет в общественной инициативе, а с инициативой у российского народа не все так хорошо, как хотелось бы, в силу его ментальной инертности.

Несмотря на «инициативную природу» референдума, как пишет П.А. Астафичев, он может не проводится десятилетиями, что по существу не является «нарушением конституционной концепции народного суверенитета».

Причины народной безучастности еще и в том, что население законодательно отодвинуто от участия в принятии публично значимых решений. Вот что по этому поводу излагает А.Н. Костюков: «Муниципальная демократия развивается в настоящее время так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти».

Следующим высшим непосредственным выражением воли населения являются выборы – форма прямого волеизъявления жителей в целях формирования выборных органов и (или) наделения полномочиями выборных должностных лиц. Они бывают: очередными, досрочными, повторными и дополнительными.

Муниципальные выборы в Российской Федерации регламентируются следующими нормативными актами: Федеральным законом от 12.06.2002г. № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законодательством субъекта Федерации и муниципального образования.

В соответствии со статьей 23 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

По результатам социологических исследований, муниципальные выборы отличаются пассивностью населения в реализации своего избирательного права в силу отсутствия веры в то, что их голос может быть учтен или услышан.

Народ не верит в свое самоуправление, считает А.Н. Костюков, и с ним невозможно не согласится: «Значительная часть граждан убеждена в том, что местный референдум и принятые на его основе решения малоэффективны, и их голоса не принимаются во внимание. Основными причинами неявики граждан на муниципальные выборы, по данным социологических опросов, являются: «убежденность в неспособности влиять на муниципальную власть посредством выборов»; «отсутствие среди кандидатов на статус депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования человека, который бы им импонировал, которому бы они доверяли», и «недоверие власти»».

К решающим формам непосредственной демократии относят отзыв депутата в связи с утратой доверия, которая представляет собой форму ответственности депутата, выборного должностного лица перед населением, содержанием которой является

возможность досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица по воле избирателей.

Отзыв депутата или выборного должностного лица местного самоуправления регламентируется статьей 24 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уставом муниципального образования и имеет инициативный генезис. Формально право на отзыв депутата и другого выборного должностного лица местного самоуправления у населения есть, но реально механизм данной процедуры не работает в силу ряда причин, одной из которых является отсутствие четко прописанного алгоритма процедуры отзыва.

Обязанность по установлению процедуры отзыва указанных лиц федеральный законодатель возлагает на муниципального законодателя, но ни на муниципальном уровне, ни на уровне субъекта Федерации данная процедура законодательно не определена. К примеру, 6 августа 2004 года был принят закон Приморского края № 134-КЗ «О порядке отзыва депутата законодательного собрания Приморского края», но данный документ утратил силу на основании закона Приморского края от 15.02.2008 N 196-КЗ. В связи с этим отзыв депутата или выборного должностного лица местного самоуправления не возможен, по крайней мере, в Приморском крае. Можно предположить, что и в остальных субъектах Российской Федерации такая процедура законодательно не прописана. Поэтому говорить об отзыве депутата как о форме непосредственной демократии не совсем корректно. Это скорее фикция, а не форма непосредственной демократии.

Также к решающим формам непосредственной демократии можно отнести голосование по поводу изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Согласно п.2 ст. 131 Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. В голосовании по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования заложен принцип непосредственной демократии.

Наиболее доступной для граждан решающей формой непосредственной демократии являются сходы граждан, на которых решаются вопросы местного значения. Процедура проведения сходов регламентирована статьями 25 и 25.1 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и актуальна для поселений с численностью населения до 300 человек.

Следующей решающей формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления могло бы быть территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Деятельность территориального общественного самоуправления регламентируется статьей 27 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Чтобы понять, насколько эффективно территориальное общественное самоуправление в решении вопросов местного значения, обратимся к мнению А.Н. Костюкова. Он пишет: «Перенос местного самоуправления на уровень внутригородских районов как муниципальных образований практически полностью выхолостит институт местного самоуправления. Дело в том, что городское сообщество, которое только и может быть основой местного самоуправления, не складывается из районных сообществ по принципу матрешки. Безусловно, у людей есть потребности, связанные непосредственно с территорией их проживания в городе. Но интересы горожан этим не ограничиваются. Перспективы развития, городская среда, культурное пространство - все это формируется на уровне города в целом, и городское сообщество

должно иметь решающий голос в выборе из возможных альтернатив решения данных вопросов. Не случайно Закон РСФСР N 1550-1 содержал целую главу 9, касавшуюся основ организации управления городом, из содержания которой следовало, что город должен управляться как единое целое».

Основной задачей территориального общественного самоуправления является обустройство и благоустройство мест проживания. Данная деятельность финансируется в подавляющем большинстве за счет личных средств проживающих на территории данного территориального общественного самоуправления жителей. Успех деятельности территориального общественного самоуправления зависит от профессионализма и морально-деловых качеств инициативной группы, а также от активности и консолидации граждан.

Реальность такова, что на сегодняшний день у территориального общественного самоуправления нет репутации эффективно действующей структуры. К сожалению, большинство населения даже не сможет расшифровать аббревиатуру территориального общественного самоуправления.

Остальные формы непосредственной демократии, указанные в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно отнести к консультативным формам. Это такие формы, как: собрания граждан, правотворческую инициативу граждан, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

Другие источники к формам непосредственной демократии относят митинги, шествия, пикетирование, демонстрации и т.д.

Но являются ли перечисленные формы проявления гражданской позиции и активности в реальности эффективными формами проявления непосредственной демократии? Попробуем в этом разобраться.

К примеру, профессор А.А. Уваров считает, что сегодня уже весьма архаично выглядят, например, собрания и конференции граждан для обсуждения вопросов местного значения и для информирования населения о деятельности органов местного самоуправления. Возможно, они целесообразны лишь в небольших сельских поселениях. Собрание и конференция как формы согласования и выражения мнений их участников, более распространены в трудовых коллективах предприятий, в общественных объединениях, в коммерческих структурах (например, собрание акционеров), в кооперативах (дачных, гаражных), товариществах собственников жилья, и т.п. По мнению А.А. Уварова, применительно к местному самоуправлению, собрания и конференции целесообразно оставить в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не как самостоятельные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, а как формы осуществления территориального общественного самоуправления (ТОС). С его точкой зрения трудно не согласится. И потом, что собрания граждан, что конференция (собрание делегатов) созываются для обсуждения вопросов местного значения, а не для принятия решения, в отличие от схода граждан. То есть носят больше консультативный характер. Также, в прочем, как и публичные слушания.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «это своего рода форма контакта (диалога) органов публичной власти с населением». Публичные слушания проводятся в обязательном порядке перед принятием устава муниципального образования, местного бюджета и отчета о его исполнении, планов и программ развития муниципального образования, вопросов о преобразовании муниципальных образований и в ряде других случаев. Решение публичных слушаний имеет рекомендательный характер. Конституционная характеристика публичных слушаний дана КС РФ в Определении от 15.07.2010 г. № 931-О-О, где указывается, что целью публичных слушаний является выявление коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях,

имеющих коллективный характер; конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

В противовес публичным слушаниям, истоки правотворческой инициативы действительно народны. Правотворческая инициатива предполагает, в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», самостоятельное и непосредственное участие «инициативной группы граждан, обладающих избирательным правом» в правотворческом процессе.

При этом правотворческая инициатива предполагает наличие профессиональных навыков и юридических знаний, а также юридической культуры, позволяющих интерпретировать определенные потребности и интересы населения в юридическую конструкцию, служащую механизмом их удовлетворения. Что касается регламентации процесса реализации правотворческой инициативы граждан, то в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» используется довольно оригинальная норма, позволяющая представительному органу муниципального образования самостоятельно урегулировать этот процесс при условии, что минимальная численность инициативной группы граждан – субъектов правотворческой инициативы не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. В реалии, в силу указанных причин, правотворческая инициатива практически не находит применения.

Весьма призрачной формой непосредственной демократии представляются опросы граждан, которые согласно ст. 31 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» носят рекомендательный характер и проводятся для выявления мнения, а также мониторинга настроения населения, его лояльности к органам местного самоуправления.

Что же касается обращений граждан в органы местного самоуправления как формы непосредственной демократии, то она носит отсылочный характер. Так ст. 32 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нас прямо отсылает к Федеральному закону от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

С таким же успехом, пишет А.А. Уваров, можно было закрепить право граждан на пикеты, манифестации, митинги, и т.п. по вопросам местного значения в соответствие с ФЗ от 19.06.2004г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», или право граждан на общественные инициативы в соответствие с Указом Президента РФ от 04.03.2013г. №183, утвердившим Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Исходя из вышеизложенного, среди форм непосредственной демократии можно выделить те формы, по которым следуют обязательные решения, или решающие формы: референдум, выборы, сходы граждан, отзыв депутатов и выборных должностных лиц, голосование по территориальному изменению границ муниципалитета. К решающим формам можно было бы отнести и правотворческую инициативу граждан, если бы не ее эксклюзивность в практическом применении. Так как законодатель дает реальную возможность гражданам самостоятельно воздействовать на содержание нормативно-правовых актов, принимаемых в органах местного самоуправления. Другие формы, которые законодатель относит к формам непосредственной демократии, носят скорее рекомендательный или консультативный характер: собрания, конференции, опросы, обращения граждан, митинги, шествия, пикетирование, демонстрации и т.д. Но в основе демократии – народовластия должно лежать все же властное народное решение, поэтому весьма трудно отнести последние

формы гражданского участия в управлении к демократии, разве что только к косвенной.

Поэтому, в свете проведенного исследования, к формам непосредственной демократии можно отнести только те формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, которые влекут за собой принятие властного решения.

1. Конституция Российской Федерации (с гимном России). М.: Проспект. 2017. 32с.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс»
3. Закон Приморского края от 5 января 2004 года № 97-КЗ «О местном референдуме». [Электронный ресурс] доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Закон Приморского края от 15.02.2008 N 196-КЗ « О признании утратившими силу законодательных актов (положений законодательных актов) Приморского края о порядке отзыва депутат законодательного собрания Приморского края». [Электронный ресурс] доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: референдум и народное представительство как объекты конституционного контроля / П.А. Астафичев. // Современное общество и право № 2. Издательство: ОГУ им. И.С. Тургенева. Орел. 2012. С. 114-121
6. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие./ А.Н. Костюков. Конституционное и муниципальное право №8. М.: «Юрист». 2017. С. 61-64.
7. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. 2013. 672 с.
8. Постовой Н.В. Муниципальное право России: учебник. / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор. 4-е изд., перераб. и доп. Под ред. Н.В. Постового. М.: ИД «Юриспруденция». 2016. С. 295-297.
9. Савченко М.С. Правовые основы и особенности реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии. / М.С. Савченко // Ленинградский юридический журнал № 4 (34). Изд-во: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. С-Пбг. 2013. С. 196-202.
10. Уваров А.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления. / А.А. Уваров. // Труды оренбургского института (филиала) московской государственной юридической академии № 25. Оренбург. Изд-во: Оренбургская областная общественная организация "Попечительский совет Оренбургского института (филиала) Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Московская государственная юридическая академия". 2015. С. 63-67.

Привалов Е.Е.

История и современность земельного налогообложения

*Красноярский государственный аграрный университет, юридический институт
(Россия, Красноярск)*

doi:10.18411/spc-20-04-2018-11

idsp: 000001:spc-20-04-2018-11

Одним из основных источников дохода местных бюджетов является земельный налог. К сожалению, данный налог занимает небольшую долю среди объема доходов муниципальных образований. Тем самым данная тема является актуальной в настоящее время. Проблемы, связанные с налогообложением, неиспользованным доходным потенциалом по сей день, обусловлены исторически. В статье мы будем рассматривать развитие налоговой системы поземельного налогообложения в России, анализировать проблемы земельного налогообложения, искать пути их решения опираясь на исторический опыт.

В налоговой системе РФ, земельный налог играет не мало важную роль, он является одним из поимущественных местных налогов и зачисляется в бюджеты муниципальных образований полностью. Несмотря на это, в настоящее время данный налог имеет небольшую долю в налоговых доходах местных бюджетов.