

НАУЧНАЯ ДИСКУССИЯ

DOI: 10.17803/1994-1471.2026.186.5.170-183

С. Н. Шевердяев*

Трансформация механизмов непосредственной демократии в новом российском Законе о местном самоуправлении

Аннотация. В статье рассматриваются новеллы Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ в части регулирования процедур непосредственной демократии на уровне местного самоуправления.

Сформированы некоторые вытекающие из этих законодательных изменений обобщения, характеризующие очередной этап развития местной прямой демократии: сокращение общего разнообразия ее форм, сужение пространства для применения императивных форм, смешение и гибридизация регулирования разных форм непосредственной демократии, невыразительность потенциала цифровизации процессов участия населения в выработке и принятии решений на этом уровне публичной власти.

В указанном Законе нельзя признать решенными прежние проблемы концептуальной основы местной непосредственной демократии. Например, стало еще меньше четкости в разграничении императивных и консультативных ее форм. Так и не появилась внятная концепция соотношения форм сугубо непосредственной демократии и прочих, где к прямому народному волеизъявлению примешиваются дополнительные стадии и процедуры, делая соответствующие механизмы не вполне непосредственными. Именно их Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ именовал «иными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления».

Ставится вопрос о необходимости поиска таких научных доводов, которые после утверждения в результате конституционной реформы 2020 г. концепции единой системы публичной власти могли бы побудить законодателя к развитию форм инициативной местной самоорганизации граждан на поселенческом уровне.

Ключевые слова: местная непосредственная демократия; местный референдум; муниципальные выборы; отъём; сход граждан; народная правотворческая инициатива; территориальное общественное самоуправление (ТОС); публичные слушания; собрания граждан; опросы; обращения; инициативные проекты; сельский староста

Для цитирования: Шевердяев С. Н. Трансформация механизмов непосредственной демократии в новом российском Законе о местном самоуправлении // Актуальные проблемы российского права. — 2026. — Т. 21. — № 5. — С. 170–183. — DOI: 10.17803/1994-1471.2026.186.5.170-183

© Шевердяев С. Н., 2026

* Шевердяев Станислав Николаевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова

Ленинские горы, д. 1, стр. 4, г. Москва, Российская Федерация, 119991
snshev@gmail.com

Transformation of Direct Democracy Mechanisms in the New Russian Law on Local Self-Government

Stanislav N. Sheverdyayev, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
snshev@gmail.com

Abstract. The paper examines the amendments introduced by Federal Law No. 33-FZ dated 20 March 2025, concerning the regulation of direct democracy procedures at the local self-government level.

It outlines several general conclusions stemming from these legislative changes that characterize the current stage in the development of local direct democracy: a reduction in the overall diversity of direct democracy mechanisms; a narrowing of the scope for applying binding (mandatory) forms; a blending and hybridization of regulatory approaches to different forms of direct democracy; and the limited realization of the potential for digitalization in processes that enable public participation in decision-making at this level of government. The 2025 Law cannot be said to have resolved the longstanding conceptual issues underlying local direct democracy. For example, the distinction between binding and advisory forms has become even less clear. Nor has a coherent framework emerged to define the relationship between strictly «direct democracy» mechanisms and other forms that incorporate elements of direct popular expression alongside additional stages and procedures, thereby making them not entirely direct in nature. It was precisely these mechanisms that the 1995 Law on Local Self-Government referred to as «other forms of public participation in the exercise of local self-government». The article raises the question of whether it is necessary to develop scholarly arguments that, following the constitutional reform of 2020 and its establishment of the concept of a «unified system of public authority», could encourage lawmakers to advance initiatives promoting grassroots civic self-organization at the municipal level.

Keywords: local direct democracy; local referendum; municipal elections; recall; gathering of citizens; people's law-making initiative; territorial public self-government (TPS); public hearings; citizens' assemblies; polls; appeals; initiative projects; village headman

Cite as: Sheverdyayev SN. Transformation of Direct Democracy Mechanisms in the New Russian Law on Local Self-Government. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2026;21(5):170-183. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2026.186.5.170-183

Новый российский Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ (далее — Закон № 33-ФЗ) предусмотрел множество изменений на уровне местной власти. Не явилась исключением и правовая основа непосредственной муниципальной демократии.

Соответствующая глава 5 в Законе № 33-ФЗ именуется «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении мест-

ного самоуправления». В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ² (далее — Закон № 131-ФЗ) такая глава имела почти идентичное название: «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Но в новом Законе так теперь называется статья 42, открывающая эту главу.

Принято считать, что под «формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления» в Законе № 33-ФЗ понимаются императивные формы непосредствен-

¹ СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ной (прямой) демократии, а под «формами участия населения в осуществлении местного самоуправления» — консультативные формы³. Мы полагаем, что это разделение может быть верным лишь при беглом взгляде, поскольку есть ряд существенных нюансов, о которых речь пойдет ниже.

Изменилось позиционирование главы в структуре базового российского Закона о местном самоуправлении. Для начала стоит обратить внимание на позицию В. И. Фадеева, который задавался вопросом о целесообразности первенства главы о формах непосредственной демократии по отношению к главе об органах местного самоуправления в прежнем Законе № 131-ФЗ. По его мнению, тем самым законодатель не вполне уместно «сделал упор именно на непосредственное народовластие на местном уровне»⁴. Напротив, Л. А. Нудненко не увидела в этом какой-то проблемы, поскольку это «соответствует ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, которая на первое место при перечислении организационно-правовых форм реализации местного самоуправления населением ставит институты непосредственной демократии и только потом упоминает выборные и другие органы местного самоуправления»⁵.

В 2020 г. статья 130 Конституции РФ⁶ не претерпела изменений (единственная из гл. 8).

Однако в новом Законе № 33-ФЗ всё же глава об органах местного самоуправления оказалась перед главой о непосредственной демократии. Это связано, по всей видимости, с тем, что скорректирована была сама концепция структуры нового Закона: теперь глава 3 об органах власти именуется «Организационные основы местного самоуправления»⁷ и расположена между гл. 2 «Территориальные основы организации местного самоуправления» и гл. 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления». За ними уже под номером 5 следует глава о формах непосредственной демократии.

Означает ли смена взгляда на структуру Закона отход от стилистических привязок к конституционному тексту — судить читателю. Но напомним, что Конституционный Суд РФ в последовательности упоминания непосредственной и представительной форм демократии в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ («Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления») не был склонен усматривать некое уничижение представительной демократии по отношению к непосредственной⁸, как и наоборот, поскольку это одинаково важные способы проявления народовластия со своими конституционными задачами.

³ Термины «непосредственная (прямая) демократия», а также «императивные» и «консультативные формы непосредственной демократии» в статье используются в общеупотребимых значениях, которые им придаются в современной учебной и научной литературе. См., например: *Авакьян С. А.* Конституционное право России : в 2 т. М., 2014 ; *Комарова В. В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М. : Формула права, 2006.

⁴ *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica.* 2014. № 4. С. 396–412.

⁵ *Нудненко Л. А.* Перспективы развития федерального законодательства о непосредственной демократии в системе местного самоуправления // *Конституционное и муниципальное право.* 2022. № 11. С. 3–8.

⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>.

⁷ В Законе № 131-ФЗ глава 6 называлась «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления».

⁸ См.: п. 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа» // *СЗ РФ.* 2007. № 14. Ст. 1741.

В Законе № 33-ФЗ **сократился набор форм непосредственной демократии**. Необходимо сказать, что Закон № 131-ФЗ за более чем 20-летнюю историю развил набор форм осуществления населением местного самоуправления и участия в осуществлении местного самоуправления. Так, в исходной редакции 2003 г. среди них фигурировали местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзѳву 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; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.

Позже в Законе № 131-ФЗ произошли следующие изменения: в 2011 г. сходы стали регламентироваться двумя статьями, где первая именовалась «Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования», а вторая — собственно «Сход граждан»⁹. В 2017 г. наименование статьи о публичных слушаниях было скорректировано и стало звучать как «Публичные слушания, общественные обсуждения»¹⁰. В 2018 г. появилась статья «Староста сельского населенного пункта»¹¹. В 2020 г. наряду с правотворческими инициативами было положено начало регулированию так называемых инициативных проектов¹².

В Законе № 33-ФЗ перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, в отличие от предыдущего Закона, дан в специальной статье 42. Так, к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся 1) местный референдум; 2) муниципальные выборы; 3) сход граждан.

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления включают 1) опрос; 2) публичные слушания, общественные обсуждения; 3) собрание граждан; 4) инициативные проекты; 5) территориальное общественное самоуправление; 6) старосту сельского населенного пункта.

Таким образом, на основе сравнения этого списка с набором более ранних форм непосредственной демократии в Законе № 131-ФЗ можно сделать некоторые наблюдения относительно эволюции законодательных приоритетов в этой области. В частности, теперь не выступают в качестве отдельных форм прямой муниципальной демократии в Законе № 33-ФЗ:

— голосование по отзѳву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;

— голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

— сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования;

— правотворческая инициатива граждан;

⁹ Ст. 25.1 (введена Федеральным законом от 30.11.2011 № 361-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7039).

¹⁰ Ст. 28 (изменена Федеральным законом от 29.12.2017 № 455-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 39).

¹¹ Ст. 27.1 (введена Федеральным законом от 18.04.2018 № 83-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» // СЗ РФ. 2018. № 17. Ст. 2432).

¹² Ст. 26.1 (введена Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4762).

— обращения граждан в органы местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ пытается отстаивать позицию о необходимости развития разнообразия проявлений непосредственной демократии на муниципальном уровне, например, утверждая, что «в силу присущих ему свойств местное самоуправление открывает более широкие возможности для использования форм непосредственного волеизъявления граждан по сравнению с другими — региональным и федеральным — уровнями публичной власти»¹³. Однако законодатель при принятии нового Закона о местном самоуправлении решил, по всей видимости, сконцентрироваться на наиболее ценных формах муниципальной демократии на текущем этапе развития.

Между тем не стоит забывать, что перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления не может трактоваться как закрытый, поскольку это противоречило бы смыслу целого ряда основ российского конституционного строя, в том числе принципу народного суверенитета, идее принадлежности власти народу (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Поэтому всякая попытка ограничения в законе форм реализации народом своей власти будет выглядеть ущербно с концептуальных позиций.

Данный тезис более детально подтверждают и Конституция РФ, и сам Закон № 33-ФЗ, оставляя перечень форм непосредственной местной демократии открытым. Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции РФ «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума,

выборов, других форм прямого волеизъявления... (курсив мой. — С. Ш.)». А в соответствии с ч. 3 ст. 42 Закона № 33-ФЗ «наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации (курсив мой. — С. Ш.)».

Некоторые авторы в пользу развития разнообразия форм непосредственной демократии на местах трактуют также и конституционные положения о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами¹⁴.

Более того, согласно ч. 5 ст. 42 Закона № 33-ФЗ «органы публичной власти и их должностные лица обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Иначе говоря, Закон прямо предусматривает, что как государственные органы, так и органы местного самоуправления должны приветствовать и всячески стимулировать развитие инициативы людей в принятии решений по вопросам жизнедеятельности местного сообщества.

Статистические данные явно свидетельствуют о спросе на непосредственную демократию на местах. Например, по утверждению Е. С. Шугриной, за 2018 г. в России были ре-

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

¹⁴ «Отсутствие федерального регулирования других возможных форм непосредственной демократии не может препятствовать в их правовом регулировании региональным законодательством субъектов РФ. Аргументом в пользу такого вывода является отнесение к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ установления общих принципов организации местного самоуправления (пп. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъ-

лизованы следующие отдельные процедуры непосредственной демократии: местные референдумы — 1,6 тыс., сходы — 70, публичные слушания — 92,6 тыс., общественные обсуждения — 52,9 тыс., собрания — 64,3 тыс., конференции — 3 тыс., опросы — 8,7 тыс., территориальное общественное самоуправление (ТОС) — 32 тыс., сельские старосты — 29 тыс., правотворческие инициативы — более 900¹⁵. Поэтому законодатель, скорее всего, будет вынужден проявить больше внимания к разнообразию форм прямой муниципальной демократии в рамках Закона № 33-ФЗ.

Характеризуя Закон № 33-ФЗ, можно отметить, что появились некоторые **сомнительные стилистические акценты** в регулировании непосредственной демократии на местном уровне, которые, по мысли авторов этих положений, видимо, должны были вытекать из новой конституционной концепции единой системы публичной власти. Например, та же начальная, системообразующая для гл. 5 статья 42 указывает на возможность привлечения граждан органами местного самоуправления «к выполнению на добровольной основе социально значимых для городского округа, муниципального округа работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (ч. 6). Подобная норма ранее фигурировала в ч. 2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ о полномочиях органов местного самоуправления. Возможность привлечения населения к работам «в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе» во многих случаях не лишена смысла: может оказаться полезным известный по советскому времени опыт проведения субботников,

связанных с облагораживанием территории, организации добровольных дружин для охраны общественного порядка, упомянутых в этой статье дежурств и т.д. Однако уместность этих положений о привлечении к работам населения в главе об инициативных формах реализации принадлежащей народу власти вызывает некоторые сомнения.

Если вести речь об отдельных формах прямой муниципальной демократии в новом Законе № 33-ФЗ, то можно сказать, что в отношении регулирования **местного референдума** проведены лишь косметические правки. Проблемы местного референдума остаются теми же. Совершенно прав А. Е. Помазанский, указывающий, что потенциал данной формы прямой демократии в целом используется пока недостаточно¹⁶. Количество местных референдумов начиная с 2004 г. составляет около 100 в год¹⁷. Сложно не поддержать позицию А. А. Сергеева о том, что главная ценность института местного референдума заключается в возможности его использования населением по собственной воле, без санкции органов местного самоуправления или иных представителей власти в случае, когда органы местного самоуправления не принимают необходимого решения или принимают решения, не соответствующие мнению большинства жителей муниципального образования¹⁸. В этом смысле важна часть 2 ст. 43 Закона № 33-ФЗ, согласно которой «федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум». Иначе говоря, федеральный законодатель не ограни-

екты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73 Конституции РФ)» (Нудненко Л. А. Указ. соч. С. 3–8).

¹⁵ Шугрина Е. С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 114–115.

¹⁶ Помазанский А. Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 13–24.

¹⁷ Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 170.

¹⁸ Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 185.

чивает субъекты РФ в развитии регионального законодательства в этом направлении, обеспечивая возможность вовлечения населения в принятие обязательных для исполнения властных решений.

Изменений в отношении **муниципальных выборов** также немного. Отрадно, что в ч. 1 ст. 44 Закона № 33-ФЗ среди целей муниципальных выборов специально упомянуто избрание главы муниципального образования. Далее в статье закономерно устранено упоминание о специфике выборов представительных органов поселений в силу ликвидации таковых. Не один год в литературе критикуется приемлемость пропорциональной избирательной системы в нижних звеньях территориальной организации публичной власти. Поэтому коль скоро выборы представительных органов на поселенческом уровне перестали быть актуальными, часть этой проблемы снята. Относительно выборов уровня муниципальных округов скажем, что осталась такой же норма, согласно которой выборы депутатов представительных органов городских и муниципальных округов с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам (ч. 7 ст. 44 Закона № 33-ФЗ).

Хотя этим одним вопросом о негативных последствиях проникновения пропорциональной избирательной системы, а с ней и политических партий, на уровень местного самоуправления решен быть не может, поскольку проблема здесь концептуальная. Задача партий состоит в том, чтобы отстаивать перед гражданами собственный взгляд на общенациональные приоритеты через призму партийной идеологии. Но организация быта и жизнедеятельности локального сообщества нуждается не в идеологических интерпретациях, а в предельно практической, приземленной работе. По этому поводу справедливо высказывался В. И. Фадеев

применительно к поправкам к прежнему Закону № 131-ФЗ, расширявшим применение пропорциональной избирательной системы на местах: «Местное самоуправление — идея, которая должна объединять всех в общем деле обустройства жизни там, где они живут, работают, отдыхают. Является ли в связи с этим оправданным привнесение политической борьбы, партийных пристрастий и разногласий в организацию и деятельность местного самоуправления?»¹⁹

Кроме того, важно понимать, что поскольку политические партии неизбежно сосредотачивают внимание избирателей на общенациональной, государственной политической повестке, то местные дела в организуемой ими дискуссии уходят в тень. И если конституционное право не будет предпринимать особых усилий, то вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения никогда не смогут выдержать конкуренцию за дефицитные публичные ресурсы с общегосударственными интересами. Представляется, что в этом состоит истинная задача статьи 12 Конституции РФ — установить институциональную мембрану между государственными структурами и муниципалитетами²⁰, между политикой и местным бытом. Главное ее предназначение заключается именно в гарантиях невмешательства государства с его политическими интересами в дела локальных сообществ.

Перестал фигурировать в Законе № 33-ФЗ **отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления**. Несмотря на некоторую востребованность в законодательстве субъектов РФ, развитию этого института мешает целый ряд факторов, начиная от непреклонной позиции Конституционного Суда РФ относительно максимально сложной процедуры голосования по отзыву²¹, заканчивая навязчивым проникновением на уровень местного самоуправления вышеупомянутой пропорциональной избира-

¹⁹ Фадеев В. И. Указ. соч. С. 396–412.

²⁰ «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

²¹ См.: п. 9 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федераль-

тельной системы, формирующей депутатский корпус на основании партийного представительства, к которому отзыв выборных должностных лиц по инициативе граждан неприменим.

Серьезные изменения связаны с проведением **сходов**. В последних редакциях Закона № 131-ФЗ выделялось два типа сходов: сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25), и обычный сход (ст. 25.1). Первую разновидность сходов новый Закон № 33-ФЗ не упоминает. Это довольно существенная новелла, но в общем предсказуемая в связи с ликвидацией поселенческого уровня местной самоорганизации граждан. Аналог подобного императивного института непосредственной демократии на уровне муниципальных округов создать сложнее, поскольку и численность жителей муниципальных образований этого уровня значительно выше, и разнообразие и сложность вопросов более высокой территориальной ступени местной власти здесь совсем иного порядка.

Но Закон № 33-ФЗ также сократил по сравнению со ст. 25.1 предыдущего Закона № 131-ФЗ число оснований для проведения обычных сходов. Теперь они могут проводиться только для решения вопроса о самообложении, поддержки инициативного проекта или для выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы. Данная разновидность сходов ранее приобрела черты не вполне императивной формы непосредственной демократии. С одной стороны, некоторые признаки императивности сохраняются (сход правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта; решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников; наконец, органы местного самоуправления обеспечивают исполнение решений схода). Но, с другой стороны, сходы стали не столько самостоятельной процедурой, сколько отдельной фазой комплексной после-

довательности процедур принятия решений, где местным властям важно было бы заручиться поддержкой граждан. Окончательное решение по существу вопроса принимается не на сходе (куда именно, в каком порядке направить средства самообложения; какой кандидат будет назначен на должность муниципальной службы; утвердить ли конкретный инициативный проект). Поэтому в зависимости от того, как данная процедура применяется на практике и насколько она подконтрольна инициативным гражданам, представляющим местное сообщество, она может рассматриваться и как императивная форма непосредственной демократии, и как консультативная, т.е. приобретает гибридный характер.

Опросы упомянуты вслед за сходами в Законе № 33-ФЗ и имеют сугубо рекомендательный характер. Они проводятся «для выявления мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления». Поэтому было бы логично думать, что обязательной для них чертой является инициатива органов власти. Однако для выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта опросы проводятся по инициативе жителей муниципального образования (п. 3 ч. 4 ст. 46). Иначе говоря, снова скрывается гибридизация форм непосредственной демократии. Вместо того чтобы составить отдельный блок в Законе о местном самоуправлении, новые перспективные формы активности локального сообщества вроде инициативных проектов были примешаны к привычной системе форм непосредственной демократии, внеся сумятицу. В этом смысле Закон потерял в концептуальной четкости, и, вероятно, стоит в перспективе снова вернуться к серьезному разговору о выработке цельной теоретической концепции форм непосредственной демократии, чтобы точнее определить, для каких целей какую из них корректно использовать.

Регулирование **публичных слушаний и общественных обсуждений** не подверглось в новом Законе существенным корректировкам. Проблемы остались теми же. Например,

ного закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

по-прежнему законодатель не особенно стремится различить эти два понятия, находящиеся в очевидной корреляции с градостроительным законодательством, к которому сохраняется отсылка (ч. 10 ст. 47). Если Закон о местном самоуправлении как элемент конституционного законодательства по каким-то причинам не считает спорной возможность определять специфику форм непосредственной демократии в градостроительном законодательстве, то почему тогда хотя бы не учесть более последовательно указанные там признаки обеих форм выявления мнения местного населения. Так, согласно п. 4 ч. 5 ст. 5.1 Градостроительного кодекса РФ процедура проведения публичных слушаний отличается от процедуры общественных обсуждений дополнительным этапом — «проведением собрания или собраний участников публичных слушаний»²². Однако догматически правильнее было бы процедурную специфику форм местной непосредственной демократии всё же обозначать в базовом Законе о местном самоуправлении. В вопросе об общественных обсуждениях и о публичных слушаниях отечественное конституционное²³ и муниципальное²⁴ законодательство имеет собственный обширный опыт, который сто́ит обобщить в доктрине и предложить законодателю взвешенный вариант.

Регулирование **местных собраний граждан** не претерпело существенных изменений, но

уточнены основания проведения собраний, а также особенности собраний, проводимых в рамках территориального общественного самоуправления, для выдвижения кандидатуры сельского старосты, и др. Имеется несколько моментов, которые при дальнейшем совершенствовании регулирования форм непосредственной демократии сто́ит иметь в виду. Во-первых, собрания организационно близки к сходам. В Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁵ им была посвящена одна статья. Различие терминов тогда объяснялось тем, что сход — это мероприятие сельских жителей, а собрание — жителей микрорайона города, поселка. Сегодня они разграничиваются в большей степени в зависимости от императивного или консультативного характера решений.

Во-вторых, следует иметь в виду, что в российском конституционном законодательстве имеется отдельный Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»²⁶. Разумеется, различаются порядок проведения и предмет таких собраний. Но различия и их конституционная основа. Проведение собраний как разновидности публичных массовых общественно-политических мероприятий основывается прежде всего на положениях, связанных с реализацией свободы собраний (ст. 31 Конститу-

²² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 29.12.2025) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

²³ Закон РСФСР от 20.04.1988 «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1988. № 17. Ст. 540 ; Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

Подробнее о развитии института народных обсуждений см., например: *Иванов И. В.* Общественное обсуждение как конституционно-правовой институт в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

²⁴ «Закон РСФСР о местном самоуправлении (1991 г.) предусматривал проведение публичных слушаний. Их проводили постоянные комиссии представительного органа местного самоуправления по собственной инициативе или по решению представительного органа по вопросам, отнесенным к ее ведению и представляющим общественный интерес (ст. 25)» (*Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica.* 2014. № 4. С. 396–412).

²⁵ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

²⁶ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

ции РФ). А собрания, которые являются формой участия населения в решении вопросов местной жизни, базируются на специальных нормах о конституционных основах местного самоуправления (ст. 12, 130 Конституции РФ). У собраний этих двух типов похожие формы проведения, но разные задачи, повестка, состав участников и т.д. Это различие общественно-политических собраний граждан и местных собраний (собраний местных жителей) важно сохранить, дабы избежать дальнейшей редукции и примитивизации конституционных ценностей в этой сфере.

В-третьих, в предыдущем Законе № 131-ФЗ, помимо ст. 29 «Собрание граждан», выделялась и статья 30 «Конференция граждан (собрание делегатов)». Данное обособление касалось специфики организационной формы проведения мероприятия (в случае с конференциями вопросы обсуждаются не гражданами, а их уполномоченными представителями — делегатами), но предназначение собраний и конференций сходно. В настоящее время термин «конференция» в Законе № 33-ФЗ используется применительно лишь к дополнительной процедуре, обслуживающей механизм территориального общественного самоуправления. Однако представляется, что местным жителям вполне может быть интересно использовать формат конференции, предполагающий кооптацию наиболее ответственных и инициативных граждан и помимо более забюрократизированного института ТОС, и помимо института сельского старосты, который обеспечивает менее массовый харак-

тер представительства местной общины, чем команда инициативных делегатов.

Инициативные проекты относятся Законом № 33-ФЗ к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления. Концептуально по ряду признаков они близки к народной правотворческой инициативе, петициям, наказам. Данный институт не является новеллой Закона № 35-ФЗ: он стал частью Закона № 131-ФЗ в 2020 г. (ст. 26.1). В нашей литературе возникновение организационного формата инициативных проектов принято связывать с проблематикой инициативного бюджетирования²⁷, особой позитивной практикой, которая получила распространение в отдельных российских регионах²⁸. В этом смысле можно приветствовать появление в базовом Федеральном законе о местном самоуправлении новых институтов непосредственной демократии, поскольку в государстве с многоуровневым территориальным устройством это свидетельствует о способности центра проявлять внимание к регионам и муниципалитетам и учитывать их опыт на уровне федерального регулирования. В этом процессе главное — чтобы новые формы непосредственной демократии закреплялись на практике не в ущерб уже оправдавшим себя классическим.

Смешение и гибридизация механизмов народного волеизъявления, формирование тяжелых, забюрократизированных процедур, связанных с получением одобрений и согласований от органов власти, — это процесс по своей природе обратный развитию непо-

²⁷ «Инициативное бюджетирование легализовано в 2020 г. введением в БК РФ термина “инициативные платежи”, а также включением в Закон о местном самоуправлении ст. 26.1 “Инициативные проекты” и 56.1 “Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов”» (Шарандина Н. Л. Участие населения в бюджетном процессе: самообложение граждан и инициативное бюджетирование в России // Безопасность бизнеса. 2022. № 5. С. 33–40).

²⁸ «Инициаторы внедрения нового института полагали, что механизм инициативного бюджетирования, как более гибкий и удобный, со временем может вытеснить механизм самообложения. Эта уверенность строилась на том, что: во-первых, он не предполагает затрат времени и средств на проведение референдумов; во-вторых, инициативную группу сформировать легче, чем убедить всех жителей поселения; в-третьих, свои проекты по инициативному бюджетированию могут подавать уже сложившиеся ячейки гражданского общества — ТОСы, спортивные клубы, коллективы самодиагностики и т.д.; в-четвертых, действие закона распространяется на все типы муниципалитетов. Федеральный законодатель откликнулся на запрос представителей муниципального сообщества и внес коррективы в законодательство. Закон № 131-ФЗ был дополнен новой ст. 26.1 “Инициативные проекты”»

средственной демократии. Поэтому если бы инициативные проекты появились вместо тех форм муниципальной прямой демократии, с которыми они сходны (народная правотворческая инициатива, указы²⁹, петиции), то не оказалась бы в итоге слишком высокой цена. Видные российские исследователи неоднократно выступали против выхолащивания и бюрократизации **народной правотворческой инициативы**³⁰; утверждали, что не стоит пренебрегать интересом субъектов РФ и муниципалитетов к процедуре **наказов**³¹, и т.д. В новом Законе 33-ФЗ им не нашлось места. Однако не существует убедительных оснований полагать, что у них нет никакой перспективы в российском местном самоуправлении.

Территориальное общественное самоуправление давно известно отечественному муниципальному законодательству. В базовом Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ ТОС было единственной прямо поименованной формой «участия населения в осуществлении

местного самоуправления» (ст. 27), в то время как другие процедуры соответствующей главы назывались формами прямого волеизъявления граждан (местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления) (гл. IV). С точки зрения строгой теории непосредственной демократии такой подход был более последовательным, чем применяемый сегодня: сначала необходимо выделить формы непосредственной демократии (императивные и консультативные) и формы, не вполне непосредственные, — это и есть иные формы участия населения в осуществлении своей власти.

Интересно также вспомнить, что в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» территориальное общественное самоуправление позиционировалось в качестве фундаментального организационного уровня собственно самоуправления по отношению к местным советам и администрациям, которые еще сохра-

(Малый А. Ф., Качалов П. Н., Артемова О. Е. Самообложение как форма самоорганизации граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 28–32). См. также: Рusanов А. А. Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 24–28.

²⁹ Для справки: указы не были урегулированы и в Законе № 131-ФЗ.

³⁰ «Отметим, что тенденция к сокращению участия населения в принятии обязательно-властных решений проявляется и в ходе практического применения других форм муниципальной демократии. Такие проблемы характерны для института местной правотворческой инициативы, и вызвано это тем, что в муниципальных правовых актах закрепляются чрезмерные, не обусловленные правовой природой местного самоуправления требования, которые существенно затрудняют ее практическую реализацию. Эти требования могут относиться как к процедуре проведения правотворческой инициативы, так и к основаниям для отказа в ее принятии. В ряде соответствующих муниципальных актов используются нечеткие формулировки, такие как “нецелесообразность принятия нормативного акта”, что позволяет отклонить практически любую правотворческую инициативу» (Помазанский А. Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 62–63).

³¹ «На региональном уровне и в системе местного самоуправления наблюдалось стремление реанимировать указы избирателей, обязательный элемент императивного мандата выборных представителей местного сообщества. Указы избирателей предусмотрены законодательством: Архангельской, Белгородской, Воронежской, Ленинградской, Новгородской, Орловской, Псковской, Владимирской, Ивановской, Пензенской, Самарской, Смоленской, Новосибирской, Курской, Тюменской областей; Камчатского, Приморского краев; Еврейской автономной области; республик Крым, Саха (Якутия), Мордовия, Бурятия; ХМАО-Югры. В Республике Алтай статья о наказах избирателей содержится в Законе о статусе депутатов» (Нудненко Л. А. Указ. соч. С. 3–8).

няли черты органов местного государственного управления³². По сегодняшним меркам такой уровень притязаний на самоуправление был скромным, однако вполне реалистичным. В 1993 г. в гл. 8 Конституции РФ была применена гораздо более амбициозная модель независимости местного самоуправления. По всей видимости, к 2020 г. руководству страны стало ясно, что выданные ранее местному самоуправлению кредиты не оправдались, поэтому в результате последней конституционной реформы государство вернулось на местный уровень посредством реализации концепции единой системы публичной власти. Однако тогда стоило бы проявить бóльшую последовательность и придать институту территориального общественного самоуправления гораздо большее значение, чем сейчас это отражено в Законе № 33-ФЗ.

Институт **сельского старосты** известен российскому законодательству с древности. «Первые упоминания о старостах восходят к временам Русской Правды XI–XII вв.»³³. Однако после возрождения в России в начале 1990-х гг. местного самоуправления институт сельского старосты нашел отражение на уровне федерального закона лишь в 2018 г.³⁴, когда в Закон № 131-ФЗ была включена соответствующая статья 27.1. Не в последнюю очередь этому способствовала активность регионального правотворчества: законодательству многих субъектов РФ данный институт знаком еще с середины 1990-х гг. По состоянию на 2025 г., как отмечают исследователи, специальные законы о сельских старостах были приняты в 47 субъектах Федерации³⁵.

Научные публикации проливают свет на причины появления регулирования данного института на федеральном уровне. Одна из

них заключается в том, что в отдельных случаях практика регионального законотворчества не всегда следовала принципам обеспечения участия населения в осуществлении местного самоуправления при решении вопросов, связанных с деятельностью сельских старост. «Ряд субъектов РФ (например, Республика Алтай, Оренбургская область) демонстрировали стремление придать изначально исключительно общественному институту сельских старост не свойственную им государственную оболочку, рассматривая их в качестве элемента системы государственного управления на местах»³⁶.

Е. С. Шугрина справедливо обращает внимание на то, что после ликвидации поселенческого уровня местной самоорганизации жители пытаются восполнить лакуну с помощью ТОС и сельских старост в условиях, когда «власть от них ушла»³⁷. Но, таким образом, одновременно появился шанс узнать, существует ли в России *самоуправление*, готово ли население отстаивать свои права на самостоятельную организацию местной жизни. Представляется, что там, где политическим органам нет (и не должно быть) дела до конкретных проблем локального сообщества, и проходит граница между государственной властью и властью местного самоуправления. Поэтому если местные сообщества не способны будут не спорадически, а повсеместно самоорганизоваться посредством ТОС, сельских старост и других подобных творчески создаваемых институтов, то и бывший поселенческий уровень окажется чрезмерно высокой планкой для организации местного самоуправления. Однако это всё же, конечно, изрядное допущение, поскольку государству, как правило, требуется сверхусилие, чтобы оставить граж-

³² Гл. 10 Закона РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 (с изм. от 25.10.1991) «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

³³ Булгакова Е. В., Крупкин П. Р. Институт сельского старосты в системе местного самоуправления: история и современность // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 10. С. 29–34.

³⁴ Федеральный закон от 18.04.2018 № 83-ФЗ.

³⁵ Батова О. С., Шалыгина И. С. О становлении и развитии института старост сельских населенных пунктов в современной России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2025. № 4. С. 25–28.

³⁶ Помазанский А. Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. С. 58–68.

³⁷ Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 116.

данскую активность за пределами своего контроля. По всей видимости, нащупать реальную границу возможностей местной самоорганизации граждан в условиях действия концепции единой системы публичной власти будет непросто. Пока остается в очередной раз посотовать на то, что лишь время покажет, может ли у нас существовать граница между государством и местным самоуправлением, стабильна она или подвижна, необходим ли один уровень самоуправления или два, реально ли самоуправление на окружном уровне или стóит вернуть его на поселенческий, закрепив окружной за государством, и т.д.

Наконец, в качестве общего наблюдения применительно к регулированию в новом Законе № 33-ФЗ форм муниципальной демократии стóит отметить, что в свете высоких темпов

внедрения **информационных технологий** в процедуры для голосования на федеральном уровне бросается в глаза непропорционально малое внимание к использованию сети Интернет для участия населения в принятии и обсуждении решений на местном уровне. Термин «Интернет» встречается только в трех статьях рассматриваемой главы: применительно к опросам (ст. 46), публичным слушаниям (общественным обсуждениям) (ст. 47) и инициативным проектам (ст. 49). Поэтому с учетом простоты, дешевизны, оперативности, высокой достоверности результатов³⁸ при использовании информационных технологий и множества других объективных преимуществ скромность в этом вопросе нового Закона № 33-ФЗ, принятого в разгар современной информационной эпохи, может выглядеть излишне многозначительно.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Батова О. С., Шалыгина И. С. О становлении и развитии института старост сельских населенных пунктов в современной России // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2025. — № 4. — С. 25–28.
2. Булгакова Е. В., Крупкин П. Р. Институт сельского старосты в системе местного самоуправления: история и современность // Государственная власть и местное самоуправление. — 2022. — № 10. — С. 29–34.
3. Липчанская М. А., Чаннов С. Е. Правовое обеспечение цифровой трансформации местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2024. — № 2. — С. 239–253.
4. Малый А. Ф., Качалов П. Н., Артемова О. Е. Самообложение как форма самоорганизации граждан // Государственная власть и местное самоуправление. — 2022. — № 1. — С. 28–32.
5. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2010.
6. Нудненко Л. А. Перспективы развития федерального законодательства о непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 11. — С. 3–8.
7. Помазанский А. Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. — 2013. — № 8. — С. 13–24.
8. Помазанский А. Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал российского права. — 2019. — № 11. — С. 58–68.
9. Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. — М., 2005.
10. Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. — 2014. — № 4. — С. 396–412.

³⁸ Липчанская М. А., Чаннов С. Е. Правовое обеспечение цифровой трансформации местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2024. № 2. С. 239–253.

11. Шарандина Н. Л. Участие населения в бюджетном процессе: самообложение граждан и инициативное бюджетирование в России // Безопасность бизнеса. — 2022. — № 5. — С. 33–40.
12. Шугрина Е. С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. — 2019. — Т. 3. — № 3.

Материал поступил в редакцию 6 февраля 2026 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Batova O. S., Shalygina I. S. O stanovlenii i razvitii instituta starost selskikh naselennykh punktov v sovremennoy Rossii // Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy. — 2025. — № 4. — S. 25–28.
2. Bulgakova E. V., Krupkin P. R. Institut selskogo starosty v sisteme mestnogo samoupravleniya: istoriya i sovremennost // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2022. — № 10. — S. 29–34.
3. Lipchanskaya M. A., Channov S. E. Pravovoe obespechenie tsifrovoy transformatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: problemy i perspektivy // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. — 2024. — № 2. — S. 239–253.
4. Malyy A. F., Kachalov P. N., Artemova O. E. Samooblozhenie kak forma samoorganizatsii grazhdan // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2022. — № 1. — S. 28–32.
5. Munitsipalnaya reforma v Rossiyskoy Federatsii: pravovoe i ekonomicheskoe issledovanie / pod obshch. red. T. Ya. Khabrievoy. — M., 2010.
6. Nudnenko L. A. Perspektivy razvitiya federalnogo zakonodatelstva o neposredstvennoy demokratii v sisteme mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2022. — № 11. — S. 3–8.
7. Pomazanskiy A. E. Rol institutov pryamoy demokratii v obespechenii kontrolya naseleniya za deyatelnostyu organov mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2013. — № 8. — S. 13–24.
8. Pomazanskiy A. E. Sootnoshenie traditsionnykh i novykh form uchastiya grazhdan v osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2019. — № 11. — S. 58–68.
9. Sergeev A. A. Federalizm i mestnoe samoupravlenie kak instituty rossiyskogo narodovlastiya. — M., 2005.
10. Fadeev V. I. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskiy opyt i sovremennaya praktika pravovogo regulirovaniya // Lex russica. — 2014. — № 4. — S. 396–412.
11. Sharandina N. L. Uchastie naseleniya v byudzhethnom protsesse: samooblozhenie grazhdan i initsiativnoe byudzhetrovanie v Rossii // Bezopasnost biznesa. — 2022. — № 5. — S. 33–40.
12. Shugrina E. S. Munitsipalnaya demokratiya: tendentsii razvitiya v materialakh pravoprimenitelnoy praktiki // Pravoprimeneniye. — 2019. — Т. 3. — № 3.