

## ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРИРОДЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СФЕРЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

**Аннотация:** В статье предпринят системный и комплексный анализ вытекающей из действующей Конституции России в ее интерпретации в практике конституционного правосудия конституционной сущности местного самоуправления. На этой основе рассмотрены проблемные вопросы, связанные с существующими особенностями соотношения в муниципальной сфере форм (институтов) прямой (непосредственной) и представительной (опосредованной) демократии. Цель исследования состоит в аргументации неразрывной взаимосвязи в условиях местного самоуправления непосредственно-общественных и профессионально-представительских начал, единство которых определяется в своей основе самим характером отношений публично-территориальной самоорганизации населения. В соответствии с этим раскрывается специфика муниципальной представительной демократии как порождения и необходимой формы поддержания местного самоуправления, формулируется авторская дефиниция этого понятия. Авторская методология исследования определяется конституционной концепцией местного самоуправления как диалектического единства власти и свободы самого местного сообщества. Отсюда необходимость и возможность обособления муниципальной представительной демократии в соотношении с иными институтами публичного представительства и одновременно — ее рассмотрения в качестве своего рода продолжения и вместе с тем обеспечительного средства реализации прямой муниципальной демократии. В статье выделены основные, сущностные характеристики муниципальной демократии в ее различении и соотношении с государственными институтами демократии. Обосновано, что хотя принцип сочетания прямой и представительной демократии свойствен отношениям народовластия как таковым, в местном самоуправлении он проявляется особым образом. В частности, через глубокий уровень проникновения прямой демократии в муниципальную систему представительства, складывание различных комбинированных (непосредственно-представительских) институтов (например, территориальное общественное самоуправление).

**Ключевые слова:** народовластие, самоуправление, прямая демократия, представительная демократия, кризис демократии, местное самоуправление, публичная власть, муниципальная свобода, муниципальная демократия, муниципальная представительная демократия.

**М**естное самоуправление относится к числу основополагающих характеристик современной конституционной государственности и служит существенным фактором стабильности и устойчивого развития конституционного строя. Именно от распространенности и качества демократических практик на местном уровне сегодня во всей большей степени зависит жизнеспособность и действенность, полнота демократического политико-правового режима государства в целом.

В одной из своих работ Ю. Хабермас заметил, что в современных условиях к числу приоритетных, жизненно важных задач относится прежде всего разработка новых форм демократического самоуправления общества, ибо только так мы сможем принимать вызовы со стороны глобализации

разумным путем<sup>1</sup>. Очевидно, что эта задача определяется не только проблемами усиливающейся интернационализации и унификации государственно-общественных институтов, имея в виду необходимость реального обеспечения политико-правового самоопределения и социально-культурной идентичности народов, сохранения завоеванной социально-политической свободы гражданина эффективным образом участвовать в управлении своей страной. Речь должна идти также о глобальных вызовах, характеризующих текущий этап развития самой демократии, все более остро проявляющихся во всеобщем масштабе ее различных дефектах и дисфункциях.

<sup>1</sup> Хабермас Ю. Политические работы / Сост. А.В. Денежкина; пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Праксис, 2005. С. 309.

Н.С. Бондарь отмечает, что в современной практике конституционного развития государств не только молодых, но и развитых демократий принцип народного суверенитета в реальном его проявлении приобретает к большинству населения как «электорату» субсидиарно-совещательный характер, а применительно к государственной власти — чисто факультативное значение; сами институты государственной демократии, основанные на идеях непосредственных и представительных форм народовластия, технологически отработанных моделях партийных систем и систем голосования (выборов), декоративного парламентаризма и т.п., в ушедшем XX в. во многом себя дискредитировали, включая страны с так называемыми развитыми демократиями<sup>2</sup>. Возможности для преодоления негативных тенденций конституционно-правового развития Н.С. Бондарь видит прежде всего в становлении полноценной муниципальной демократии, поскольку: а) вопросы местного самоуправления меньше всего подвержены политическим и партийным пристрастиям и идеологическим искажениям; б) именно на местном уровне ярко и наиболее зримо, результативно обнаруживаются личностные моменты развития демократических процессов.

Муниципализм как одно из перспективных направлений разрешения противоречий, характеризующих становление демократическое государственности, выдвинулся не вдруг. Само по себе самоуправление может рассматриваться как качество, свойство народа и других социальных общностей, их способность управлять своими делами, как особая форма организации и развития демократии, при которой субъектом и объектом управления выступает народ, т.е. все население страны<sup>3</sup>. Следовательно, самоуправление является воплощением определенного качественного уровня демократического развития, содержит в себе политико-правовой инструментарий реального сближения управляющей и управляемой подсистем в механизме управления делами государства и общества.

Местное самоуправление, полагает О.Е. Кутафин, неразрывно связано с демократией, ибо в ос-

нове демократии как формы государства и способа правления лежит идея политической свободы, в соответствии с которой принцип самоопределения и самоуправления распространяется не только на отдельного человека или народ в целом, но и на район и другие сообщества граждан<sup>4</sup>. В.И. Фадеев в свою очередь прямо указывает на то, что местное самоуправление служит децентрализованной формой демократического управления, которая предполагает известную самостоятельность, автономность местных органов власти, выступающих органами населения данной территории<sup>5</sup>.

Конституционное регулирование местного самоуправления служит нормативно-правовой основой демократической самоорганизации населения по месту жительства, свидетельствует о том, что муниципальная демократия признается на конституционном уровне<sup>6</sup>. Муниципальная демократия — это первичная, базовая форма осуществления населением своей власти, предназначенная для того, чтобы обеспечивать удовлетворение основных, жизненно важных потребностей человека по месту жительства<sup>7</sup>. Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. провозглашает местное самоуправление одной из главных основ любого демократического строя, а Итоговая декларация Второго саммита Совета Европы 1997 г. закрепляет фундаментальную роль институтов местной демократии в поддержании стабильности в Европе. В проекте Всемирной Хартии местного самоуправления, подготовленном в рамках ООН в 2000 г., признано необходимым укреплять местные органы власти в целях обеспечения свободы, человеческого достоинства и устойчивого развития.

Конституция РФ уделяет местному самоуправлению особое внимание и содержит правовое регулирование муниципальных (самоуправленческих) отношений, которое вполне может рассматриваться как наиболее объемное и комплексное в сопоставлении с конституционными актами за-

<sup>4</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 238.

<sup>5</sup> Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 23.

<sup>6</sup> Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 44.

<sup>7</sup> См. об этом подробнее: Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. — Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2012.

<sup>2</sup> Бондарь Н.С. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии. М.: НОРМА, 2008. С. 35, 37.

<sup>3</sup> Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. М., 1991. С. 35.

рубежных стран. Как это следует из Конституции РФ, местное самоуправление в России как демократическом федеративном правовом государстве признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя, оно является необходимой формой осуществления власти народа и обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает субъективные права граждан, связанные с участием в самостоятельном решении населением вопросов местного значения; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; местное самоуправление осуществляется в соответствии с общими принципами его организации, установление которых относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов; деятельность органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также деятельность граждан и их объединений в сфере местного самоуправления должны носить законный характер (ч. 1 ст. 1, ст. 12, ч. 2 ст. 15, ч. 1 и 2 ст. 32, п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 130). Конституция РФ определяет общее функциональное назначение местного самоуправления, связанное с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека по месту жительства (ст. 2, ч. 1 ст. 7, ст. 18), и основное предметное содержание муниципальной деятельности: управление муниципальной собственностью, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, охрана общественного порядка, решение иных вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132). Специально выделены некоторые сферы, за состояние которых местное самоуправление отвечает совместно с органами государственной власти: например, жилищное обеспечение, здравоохранение, образование (ч. 1 и 2 ст. 40, ст. 41, ч. 2 и 3 ст. 43 Конституции РФ). Кроме того, Конституция РФ закрепляет организационные формы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130), его территориальную (ч. 1 ст. 130) и финансово-экономическую (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 131) основы, общие принципы взаимоотношений местного самоуправления с органами государственной власти (ст. 12, п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 2 ст. 132), а также специальные гарантии местного самоуправления (ст. 133).

Изложенные конституционные положения получили свою конкретизацию и развитие в интерпретационной практике конституционного правосудия, которая и является развернутым официальным выражением, своего рода нормативно-

доктринальной материализацией конституционно-правовой природы местного самоуправления. Конституционный Суд РФ рассматривает местное самоуправление как форму осуществления власти народа и одновременно как территориальную самоорганизацию местного сообщества<sup>8</sup>, полагая при этом, что власть, осуществляемая на уровне местного самоуправления, имеет специфический характер, поскольку публичная власть может быть и муниципальной<sup>9</sup>. Конституционный Суд РФ, следовательно, исходит из того, что местное самоуправление и государственная власть находятся в сложном соотношении и обладают как общими признаками, так и специфическими, только им присущими, особенностями. Тем не менее, подобные различия не должны приводить к отрыву местного самоуправления от государства, имея в виду, что речь идет о формах реализации одной и той же публичной власти народа. Местное самоуправление находится внутри единой системы народовластия<sup>10</sup>, обеспечивает решение вопросов местного значения и, одновременно, осуществляет конституционные функции государства<sup>11</sup>, его самостоятельность не является абсолютной, лимитирована пределами, установленными Конституцией РФ и законом<sup>12</sup>. Поэтому особую ценность имеют различные неимперативные формы взаимодействия и сотрудничества органов местного самоуправления и органов государственной власти<sup>13</sup>. Но в законодательстве и правоприменительной практике не должно происходить отождествления местного самоуправления и го-

<sup>8</sup> См.: абз. 1 п. 3 мотивир. части Постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

<sup>9</sup> См.: п. 4 и 7 мотивир. части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708; абз. 4 п. 2 мотивир. части Постановления Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

<sup>10</sup> См.: абз. 4 п. 2 мотивир. части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

<sup>11</sup> См.: абз. 3 п. 2 мотивир. части Определения Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 435-О-О // Вестник КС РФ. 2009. № 1.

<sup>12</sup> См.: абз. 3 п. 3 мотивир. части Определения Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 375-О-О // Вестник КС РФ. 2009. № 5.

<sup>13</sup> См.: абз. 3 п. 3.2 мотивир. части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (Ч. 2). Ст. 8062.

сударственной власти, подмены местного самоуправления местным государственным управлением. Вопросы местного самоуправления могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти<sup>14</sup>; создание на низовом уровне осуществления местного самоуправления исполнительных и представительных органов государственной власти общей компетенции недопустимо, а их образование на более высоком территориальном уровне (районы и города регионального подчинения) предполагает, что такие органы, в соответствии с принципами демократии и децентрализации власти, являются органами именно данной административно-территориальной единицы, а не структурными подразделениями вышестоящих органов<sup>15</sup>.

Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления позволяет подчеркнуть следующие призванные лежать в основе конституционного обоснования муниципальной демократии моменты, имеющие определяющее значение, в том числе с точки зрения рассмотрения соотношения в ней непосредственных и представительных начал, выяснения особенностей проявления в муниципальной сфере институтов представительной демократии.

1. Конституция РФ закрепляет муниципальную демократию через соединение в ней организационно-властных (ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 130) и субъективно-правовых, конкретно-личностных (ч. 1, 2 и 3 ст. 32, ч. 2 ст. 130) начал, вследствие чего она выступает одновременно как форма реализации муниципальных прав и муниципальной (публичной) власти. Уже сам характер местного самоуправления как именно самоуправленческой формы реализации демократии предполагает, что в условиях местного самоуправления обеспечивается горизонтальная самоорганизация населения, а гражданин, как субъект данных самоуправленческих отношений, выступает ассоциированным участником местного сообщества, осуществляющего муниципальную власть. Еще А. де Токвилем было замечено, что общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки, они открывают народу путь к

свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером<sup>16</sup>. Муниципальная деятельность самым непосредственным образом связана с самореализацией и самовыражением человека в рамках местного сообщества, обеспечением социальной и правовой идентичности личности, она служит прямым порождением и выражением согласованных в рамках соответствующих организационных форм осуществления местного самоуправления интересов человека, коллектива, местного сообщества в целом. Посредством институтов муниципальной демократии обеспечивается реализация как социально-политической свободы личности, так и власти местного сообщества, связанной с самостоятельным решением вопросов местного значения. Попытки сведения местного самоуправления исключительно к властеотношениям могут приводить в конечном счете к выхолащиванию в нем личностного начала, к обесцениванию местного самоуправления как самостоятельного конституционно-правового института. Но вместе с тем и отрицание наличия в местном самоуправлении публично-властного начала, в том числе по предлогу того, что якобы это влечет слияние местного самоуправления с государственной властью<sup>17</sup>, означает фактически отрицание местного самоуправления как такового, его низведение до непосредственно-общественной коммунально-бытовой самодеятельности. Именно понимание местного самоуправления как формы реализации самоуправленческой демократии служит целям сущностного различения местного самоуправления и государственной власти, позволяет не ограничивать муниципальную демократию только пределами «соседского локалитета».

2. Понимание местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти и территориальной самоорганизации населения предполагает, что муниципальная демократия, будучи сферой реализации народовластия, является одним из существенных институциональных проявлений гражданского общества, и в этом качестве оно входит в состав демократической основы суверенной российской государственности, служит основой конституционного строя. Институты самоорганизации населения, пишет Н.С. Бондарь, являются одновременно муниципальными институтами гражд-

<sup>14</sup> См.: абз. 2 п. 3 мотивир. части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

<sup>15</sup> См.: п. 4, 5 и 7 мотивир. части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П.

<sup>16</sup> Токвиль А. де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 65.

<sup>17</sup> Научный макет новой Конституции России. М.: Научный эксперт, 2011. С. 109, 245, 246.

данского общества и конституционного строя, что связано с пониманием местного самоуправления как институциональной основы социально-территориальной самоорганизации населения, формирования гражданского общества и утверждения нового конституционного строя<sup>18</sup>. В связи с этим Н.С. Бондарь полагает возможным включить в структуру гражданского общества, в частности, институты организации муниципальной власти и институты взаимоотношений человека с муниципальной властью, включая институты правового положения человека в системе местного самоуправления. В этом плане оправданно исходить из того, что институты муниципальной демократии, обеспечивающие свободу и достоинство личности, условия для самоорганизации и самореализации граждан и их объединений (коллективов), согласованное удовлетворение частных и публичных интересов и потребностей в рамках действующего права, не только служат одним из важнейших факторов формирования и развития гражданского общества, но и являются его порождением, отражают качественное состояние и степень зрелости отношений гражданского взаимодействия. От уровня развития муниципальной демократии во многом зависит качество механизмов согласования воли и интересов во взаимоотношениях между местным населением и государством<sup>19</sup>. Становление муниципальной демократии и гражданского общества необходимо рассматривать как взаимообусловленные и взаимозависимые процессы<sup>20</sup>.

3. Муниципальная демократия должна быть в максимально возможной степени приближена к населению в территориальном и организационном отношении, чтобы обеспечивалась реальная всеобщность участия граждан в самостоятельном решении населением вопросов непосредственного жизнеобеспечения в пределах территории постоянного проживания<sup>21</sup>. Конституция РФ исходит

из того, что местное самоуправление осуществляется прежде всего по поселенческому принципу, т.е. признает необходимость формирования и развития местного самоуправления на основе естественного расселения людей, для которых, соответственно, муниципальная власть служит необходимой формой и инструментом обустройства и устойчивого развития территории. Этим не исключается территориальный принцип организации местного самоуправления, которое, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, осуществляется не только в поселениях, но и «на других территориях». Однако именно поселенческий уровень является основным, базовым, а территориальный — субсидиарным, надстроечным. Поэтому степень свободы демократической самоорганизации населения по мере территориального приближения к нему местного самоуправления должна возрастать, получать возможности для своего наиболее широкого выражения в максимально разнообразных формах. С этим не согласуются распространенные в настоящее время на практике «бездумные меры по механическому укрупнению сельских поселений, попытки трансформации муниципальных районов в городские округа, сокращение численности штатов муниципальных администраций или численности депутатов представительных органов муниципальных образований»<sup>22</sup>.

4. Муниципальная демократия носит в своей основе социально ориентированный характер, ее главное предназначение состоит в обеспечении удовлетворения повседневных нужд, потребностей, интересов местных жителей, связанных с коммунально-бытовым, медицинским, образовательным, продовольственным, транспортным, коммуникационным и иным публичным обслуживанием по месту жительства, содействием развитию частной инициативы, поддержанием общественной и экологической безопасности. Формирование и развитие институтов муниципальной демократии во многом обусловлено целя-

<sup>18</sup> Бондарь Н.С. Конституционный строй как государственно-правовое выражение гражданского общества России // Конституционное развитие России. Вып.4. Саратов, 2003. С. 73.

<sup>19</sup> Савватеев А.И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Екатеринбург, 2005. С. 12.

<sup>20</sup> Шаповалова А.М. Местное самоуправление: ресурс самоорганизации гражданского общества в России. Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. Ростов н/Д, 2007.

<sup>21</sup> См., напр.: абз. 3 п. 5 мотививр. части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П; абз. 2 п. 3 мотививр. части Постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.

<sup>22</sup> Выступление председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера С. Киричука на расширенном заседании Совета при Председателе Совета Федерации по местному самоуправлению, приуроченном к 15-летию ратификации Россией Европейской Хартии местного самоуправления и 10-летию принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 17 октября 2013 г. // Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. № 11. С. 6.

ми и задачами социальной государственности, что, однако, не предполагает возможности умаления ценности муниципальной демократии ради социального государства<sup>23</sup>. Напротив, необходимо четкое понимание того, что именно уровень и качество муниципальной демократии в значительной мере определяют работоспособность, эффективность, подлинно адресный характер реализуемых социальных программ и мероприятий. Отсюда насущная потребность укрепления муниципально-демократической основы социальной государственности, расширения возможностей людей влиять как на стратегию социально-экономического развития соответствующих территорий, так и на формирование и реализацию решений по организации текущих дел в социальной, экономической и связанных с ними иных сферах отношений, складывающихся по месту жительства человека.

5. Конституция РФ не противопоставляет государственную и муниципальную формы демократии, поскольку и та, и другая проистекают из единого источника, каковым является многонациональный народ Российской Федерации (ч. 1 и 2 ст. 3), и призваны в едином конституционно-правовом механизме народовластия обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, экономическое процветание и благополучие общества (ст. 2, ч. 1 ст. 7, ст. 18). Поэтому институты муниципальной демократии, будучи основаны на принципах самостоятельности и организационной обособленности местного самоуправления от системы государственной власти, тем не менее не могут и не должны жестко отделяться от государства. Напротив, функционирование муниципальных и государственных институтов демократии должно быть согласованным, и само местное самоуправление призвано обеспечивать разумное сочетание местных и общегосударственных интересов. Такое взаимодействие является не просто конституционно оправданным, но и сама Конституция РФ прямо ориентирует на формирование и развитие различных форм демократического сотрудничества государственной власти и местного самоуправления. В наиболее общем виде это вытекает уже из конституционного принципа государственного гарантирования местного

самоуправления, получившего свое закрепление в ст. 12 и 133 Конституции РФ. Обязанность государства гарантировать местное самоуправление как раз и означает, что именно посредством государственной формы реализации народовластия должны создаваться все необходимые и достаточные условия для укрепления демократических институтов публично-территориальной самоорганизации населения. Вместе с тем в ряде случаев необходимость взаимодействия государственных и муниципальных институтов демократии особенно подчеркивается на конституционном уровне (например, ст. 40, 41, 43 Конституции РФ).

Отмеченные наиболее важные конституционно-правовые аспекты муниципальной демократии позволяют говорить о том, что она должна быть преимущественно ориентирована на развитие и широкое практическое использование институтов прямого народовластия, которые, с одной стороны, относятся к узловым звеньям в муниципальном самоуправленческом механизме, а с другой — могут быть наиболее широко и результативно использованы именно на местном уровне. Вопросы местного значения, близкие каждому местному жителю и напрямую затрагивающие их интересы, привлекающие к себе с их стороны существенно более высокий в сравнении с делами государственного управления уровень повседневного внимания, должны решаться при непосредственном участии населения. Неслучайно даже категорические противники демократии не оспаривают преимуществ от ее использования «в малых коллективах, вроде древнегреческого полиса или современной деревни»<sup>24</sup>. Эта характеристика местного самоуправления — как наиболее тесно связанной с прямой демократией формы и уровня публичной власти — важна еще и потому, что институты непосредственной демократии муниципального уровня являются существенным фактором взаимодействия населения в качестве территориального коллектива с общими целями и задачами, чем обеспечивается сбалансированное соотношение разнообразных социальных, экономических, политических интересов в рамках муниципально-правовых решений.

Вместе с тем особое значение в системе муниципальной демократии прямых форм ее реализации населением не дает оснований для отождествления муниципальной демократии как таковой только и исключительно с непосредственным народовластием. Местное самоуправление во всяком

<sup>23</sup> См. подробнее: Джугарян А.А. Российское местное самоуправление и его роль в системе социальной государственности: конституционно-правовые аспекты. Ростов н/Д: Издательство Южного федерального университета, 2012. С. 64–81.

<sup>24</sup> Проект «Россия». М., 2006. С. 174.

случае не сводимо к непосредственной демократии, и попытки определить институт муниципальной демократии как относительно обособленную правовую форму прямого участия населения (территориального коллектива) в обсуждении и принятии важнейших решений в масштабах муниципального образования, в их реализации и осуществлении демократического контроля в порядке, установленном Конституцией РФ и действующим законодательством<sup>25</sup>, — дают пример одностороннего, редукционистского подхода.

П.А. Астафичев небезосновательно предостерегает от абсолютизации значения непосредственно-демократических начал в местном самоуправлении. Не оспаривая ценность прямой демократии в условиях муниципальных (самоуправленческих) отношений, он одновременно обращает внимание на определенные связанные с ее реализацией негативные проявления и последствия, включая и те, которые на практике могут оказывать тормозящий эффект применительно к развитию местного самоуправления, идти вразрез с его публичными целями<sup>26</sup>. Это: а) отсутствие нередко должной степени квалификации муниципального сообщества для принятия ответственных политических решений; б) ориентация большинства форм прямой демократии прежде всего на выражение поддержки или, напротив, протеста, что может препятствовать конструктивному обсуждению вопросов местного значения; в) замедляющее воздействие институтов прямой демократии на процесс принятия самоуправленческих решений, многие из которых, тем не менее, не терпят отлагательства и нуждаются в оперативности; г) ориентация институтов прямой демократии в основном на стимулирование воли большинства и, соответственно, на нивелирование значения интересов меньшинства. В.И. Фадеев, соглашаясь с мнением о том, что местное самоуправление в гораздо большей степени соответствует модели демократии, основанной на участии, нежели

общегосударственная представительная система, соединенная с народом, по сути, лишь пуповиной выборов, полагает важным при этом определить пределы и формы такого участия с учетом наличия необходимых предпосылок для творческой и реальной демократии, а не формальной<sup>27</sup>.

Действительно, хотя местное сообщество достаточно осведомлено о состоянии местных дел, эффективное управление все более усложняющимися общественными процессами требует профессиональных знаний, опыта и навыков, в связи с чем осуществление местного самоуправления, включая разработку и проведение муниципальной политики по различным отраслям местной жизни, не может не предполагать установление в том или ином виде специализированного аппарата публичной власти, обеспечивающего решение вопросов местного значения в профессионально-представительной форме. Отношения публично-властной самоорганизации, складывающиеся на местном уровне, предопределяют необходимость создания наряду с непосредственно-общественными формами самоуправления институциональных форм профессионально-специализированного организационно-властного воздействия, обеспечивающих устойчивую и непрерывную консолидацию населения и его волеобразование, а также формирование, структурирование, выражение, реализацию и защиту его интересов, осуществление от имени и под постоянным контролем жителей комплексного стратегического планирования и стабильного текущего управления территорией.

Профессионально-представительные формы (институты) осуществления местного самоуправления оказываются тем более востребованными в современных условиях, характеризующихся практически повсеместным, в глобальном масштабе, расширением объема участия местного самоуправления в реализации задач, которые по своему характеру имеют общегосударственное значение. Решение таких вопросов связано с использованием форм, методов и средств организации и осуществления властно-управленческой деятельности, в большей степени присущих государственной власти.

<sup>25</sup> Лермонтов Ю.М. Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

<sup>26</sup> Астафичев П.А. Соотношение прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления // Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность: материалы Международной научно-практической конференции (г. Самара, 2–5 июня 2011 г.) / под ред. канд. юрид. наук., профессора В.В. Полянского, канд. юрид. наук. В.Э. Волкова. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2012. С. 107.

<sup>27</sup> Фадеев В.И. Муниципальная демократия: пути развития // Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность: материалы Международной научно-практической конференции (г. Самара, 2–5 июня 2011 г.) / под ред. канд. юрид. наук., профессора В.В. Полянского, канд. юрид. наук. В.Э. Волкова. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2012. С. 188.

Следует учитывать также особенности конкретно-исторического этапа развития российской государственности, когда различные формы прямой демократии стимулируются слабо и вследствие этого применяются редко, наибольший объем вопросов местного значения, решался и будет впредь решаться в основном через органы местного самоуправления. Из этого следует объективная закономерность и необходимость, с одной стороны, всемерно совершенствовать и повышать действенность многообразных форм осуществления населением своей власти через органы и должностных лиц местного самоуправления, а с другой, — укреплять представительные и другие органы местного самоуправления на основе повышения их роли и правового статуса, совершенствования всех форм организационно-правового механизма их деятельности, укрепления авторитета<sup>28</sup>. Таким образом, формирование оптимального демократического механизма местного самоуправления предполагает, прежде всего: а) создание условий для активного прямого и действенного влияния граждан на положение дел в муниципальном образовании; б) обеспечение устойчивой широкополосной взаимосвязи местного сообщества и муниципальных органов власти, в том числе на основе институтов демократического контроля и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; в) достижение сбалансированного сочетания общественного активизма с профессиональным управлением социально-экономическими отношениями.

Конституция РФ, как это вытекает из взаимосвязанных положений ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 32, ч. 2 ст. 130, рассматривает представительско-демократические институты реализации власти местного сообщества в качестве обязательной и важной составляющей системы местного самоуправления, относит их к необходимым проявлениям публично-территориальной самоорганизации населения. Этот подход получил закрепление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 1)<sup>29</sup> (далее по тексту — Федеральный закон № 131-ФЗ). В отличие от ранее

действовавшего правового регулирования Федеральный закон № 131-ФЗ само понятие местного самоуправления раскрывает через формулу, построенную через различие и сочетание, а не через обобщение и разведение форм решения населением вопросов местного значения: решение таких вопросов, согласно названному Закону, осуществляется населением «непосредственно и (или) через органы местного самоуправления». Прежний же одноименный Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ<sup>30</sup> в сходной формулировке использовал разъединительный союз «или», что не исключало восприятия и оценки характера соотношения в местном самоуправлении прямой и представительной демократии как контрадикторного.

По смыслу Конституции РФ, речь не может идти о каком-либо противопоставлении на местном уровне форм прямой и представительной демократии. Напротив, предполагается, что соответствующие институты выступают как порождение, отражение и форма политико-правового выражения отношений муниципального самоуправления населения. Через взаимосвязанное единство этих институтов обеспечивается реализация власти и свободы местного сообщества, гарантируется осуществление прав и свобод человека и гражданина по месту жительства. Законодательное регулирование, предусматривающее осуществление местного самоуправления самим населением, без образования представительного органа, как это вытекает из правовой позиции Конституционного Суда РФ, оправданно постольку, поскольку оно, будучи распространено лишь на поселения с численностью избирателей не более 100 человек, учитывает реальные возможности непосредственного решения населением вопросов местного значения в небольших по числу жителей поселениях<sup>31</sup>. Но все же и в подобных ситуациях осуществление местного самоуправления наряду с формами прямой демократии требует наличия профессионально-представительского элемента в организационной структуре муниципальной власти в лице избираемого населением главы муниципального образования.

<sup>28</sup> Пылин В.В. Народовластие в системе местного самоуправления. СПб., 1998. С. 143–144.

<sup>29</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>30</sup> См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>31</sup> См.: абз. 1–2 п. 3.1 мотивир. части Определения Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. № 545-О-О // Архив КС РФ. 2010.

На местном уровне, где власть наиболее приближена к населению, связана его целями, потребностями и влиянием, формирование и функционирование представительных институтов служит естественным организационно-правовым выражением фактических отношений самоупорядочения местного сообщества, проявлением и инструментом поддержания его социально-территориального единства. Представительная система на этом уровне является во многом продолжением муниципальной самоорганизации населения, в то время как само местное самоуправление во многом характеризуется широтой вовлечения местных жителей в решение вопросов местного значения через своих представителей. Неслучайно Европейская Хартия местного самоуправления само понятие местного самоуправления увязывает прежде всего с образованием и деятельностью избранных населением советов или собраний (ст. 3). Понятия и институты представительной системы и местного самоуправления оказываются неразрывно связанными между собой, органически близкими. Это объяснимо, если учесть, что сама суть местного самоуправления, как это справедливо подчеркивается А.А. Сергеевым, состоит в способности объекта управления (волевых действий граждан и их коллективов) влиять на субъект управления (органы и должностных лиц, их действия и решения), обеспечивая этим соответствие управления интересам населения<sup>32</sup>.

Получающие свою реализацию и развитие в муниципальной сфере институты представительства населения приобретают ярко выраженный самоуправленческий и одновременно личный характер. Представительная система местного самоуправления призвана обеспечивать и поддерживать устойчивые формы эффективной самоорганизации местного сообщества в целях наиболее оптимального налаживания совместной жизнедеятельности людей по месту жительства, а также развития территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Данная система формируется, воспроизводится и легитимируется самим местным сообществом, наполняется кадровым составом, извлекаемым прежде всего из местной социальной среды, функционирует в режиме непрерывных прямолинейных взаимосвязей местного сообщества и образуемых им органов,

призванных действовать на основе организации и стимулирования как можно более широкого, массового вовлечения людей в решение вопросов местного самоуправления и являющихся связанными во взаимоотношениях с местным сообществом императивами контроля, подотчетности, ответственности. Этим во многом определяются и личностные начала муниципальной представительной демократии, институты которой не просто детерминированы целевой ориентацией на удовлетворение основных повседневных потребностей не только всех, а и каждого человека по месту жительства, но они, в сущности, служат в качестве своего рода организационно-правовой формы реализации (и объективирования) муниципальной (общинной) свободы человека, которая связана с его участием в самоопределении местного сообщества и осуществлении благоустройства среды обитания с учетом исторических и иных местных традиций. Личностные начала институтов представительной демократии на уровне местного самоуправления проявляются наиболее рельефно, зримо. Именно здесь открываются наиболее широкие и реалистические возможности для осуществления эффективного, действенного участия человека в формулировании и обсуждении публично значимых проблем, заявлении и отстаивании своих интересов во взаимоотношениях с органами власти, контроле над реализацией ими публичных целей и задач. Это достигается во многом за счет реализации и развития инициативной социально-правовой и организационной активности человека на основе пользования им всем комплексом социально-политических прав, связанных с осуществлением права на местное самоуправление. Именно системное единство этого права, объединяющего и интегрирующего правомочия по непосредственному и представительнопосредованному участию гражданина в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, обосновывает возможности граждан, как членов местного сообщества, выступать в статусе основных, главных, решающих, а не косвенных и второстепенных, субъектов муниципальной власти и в том случае, если ее реализация опосредована деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Хотя, по смыслу ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, необходимость взвешенного соотношения институтов непосредственной и представительной демократии должна в принципе рассматриваться как универсальная для всех уровней власти, очевидно, что характер такого соотношения применительно

<sup>32</sup> Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 8.

к системе организации и осуществления государственной власти, с одной стороны, и местного самоуправления, с другой, различается. Если в условиях государственной власти в силу особенностей ее социальной и правовой природы, характера, содержания и объема решаемых на этом уровне публичных задач центр тяжести в системе институтов демократии смещается в сторону представительного-опосредованных форм ее реализации, а формы прямого (непосредственного) осуществления народом государственной власти и участия в ее осуществлении имеют во многом вспомогательное значение, то муниципальная демократия строится иначе.

Не только для муниципальной демократии в целом характерным является расширенное использование различных форм прямого волеизъявления населения в целях решения вопросов местного самоуправления, но и муниципальная представительная демократия, будучи максимально приближена к населению, предполагает достаточно глубокое проникновение в нее непосредственно-демократических принципов, начал. Поскольку само право граждан на участие в управлении публичными делами может быть наиболее непосредственно реализовано именно на местном уровне, муниципальные институты представительной демократии тесно связаны и переплетаются с институтами непосредственного (прямого) народовластия, должны обеспечивать, насколько это возможно, близкие и непрерывные взаимосвязи представителей и представляемых, получать свою реализацию в максимально широком разнообразии используемых инициативных, непосредственно-общественных форм представительства. Соответственно, в рамках муниципальной представительной демократии может и должна обеспечиваться множественность различных вариантов сочетания и комбинирования основных (выборных) и вспомогательных (консультативных, совещательных, дискурсивных, петиционных и т.п.) каналов связей между местными жителями, социальными группами в составе местного сообщества и органами местного самоуправления, должны стимулироваться и получать свое активное развитие комплексные — «представительно-непосредственные» — демократические институты. Равным образом не вызывает сомнений и то, что именно в местном самоуправлении наиболее востребованными и результативными могут быть институты представительства населения не публично-властного характера, в том числе разовые или периодические организационные мероприятия (акции) граждан, их групп, кол-

лективов, призванные формулировать, выражать и отстаивать значимые для широкого круга участников местного сообщества их интересы, нужды, потребности, запросы.

Все это позволяет говорить о том, что в местном самоуправлении сочетание непосредственной и представительной демократии достигается и реализуется не только на макроуровне — в масштабе всей системы организации муниципальной власти, но и на микроуровне — в социальных и правовых конструкциях отдельно взятых устойчивых форм (институтов) самоуправленческих отношений. В.В. Комарова верно обращает внимание на то, что в сравнении с четким разграничением форм прямого и представительного правления существуют такие формы осуществления власти народом, которые используют для поставленных перед ними задач и формы непосредственного народовластия, и формы представительного правления, например, это территориальное общественное самоуправление<sup>33</sup>.

Вместе с тем подобное сочетание непосредственной и представительной демократии предопределяет специфику проявления самого по себе характера представительного-правовых взаимосвязей человека, как члена местного сообщества, и организационных структур муниципальной власти, имея в виду, что органы муниципальной власти являются в сущности органами самоуправления местного сообщества, а значит как таковые, не зависимо от их конкретно-правового статуса, не могут быть выведены за пределы системы представительства интересов населения.

Таким образом, под муниципальной представительной демократией можно понимать основанную на единстве власти и свободы, государственных и общественных начал самоуправленческую форму (и режим) реализации опосредованного народовластия, призванную в условиях непрерывных прямых и обратных связей и контактов местного сообщества и его органов, должностных лиц обеспечивать волеобразование и адекватное выражение воли и интересов местного сообщества в муниципально-властной деятельности, поддерживать компетентное устойчиво-упорядоченное управление жизнеобеспечением человека по месту жительства, а также комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования.

<sup>33</sup> Комарова В.В. Демократия — конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 4.

## Библиография:

1. Бондарь Н.С. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии. М.: НОРМА, 2008..
2. Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность: материалы Международной научно-практической конференции (г. Самара, 2–5 июня 2011 г.) / под ред. канд. юрид. наук., профессора В.В. Полянского, канд. юрид. наук. В.Э. Волкова. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2012.
3. Джагарян А.А. Российское местное самоуправление и его роль в системе социальной государственности: конституционно-правовые аспекты. Ростов н/Д: Издательство Южного федерального университета, 2012.
4. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. — Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2012.
5. Комарова В.В. Демократия — конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22.
6. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.
7. Пылин В.В. Народовластие в системе местного самоуправления. СПб., 1998.
8. Савватеев А.И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Екатеринбург, 2005.
9. Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.
10. Токвиль А. де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.
11. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1994.
12. Хабермас Ю. Политические работы / Сост. А.В. Денежкина; пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Праксис, 2005.
13. А. В. Васильев Демократия как форма взаимодействия органов государства и граждан в управлении делами общества в современной России // Политика и Общество.-2012.-2.-С. 4–12.
14. Никифорова А.В. Правовые позиции органов конституционной юстиции по вопросам территориальной организации местного самоуправления // NB: Вопросы права и политики.-2012.-1.-С. 69–91. DOI: 10.7256/2305–9699.2012.1.29. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_29.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html)
15. Борисенков А.А. О демократической политической культуре и политическом прогрессе // NB: Философские исследования.-2012.-2.-С. 53–74. DOI: 10.7256/2306–0174.2012.2.81. URL: [http://www.e-notabene.ru/fr/article\\_81.html](http://www.e-notabene.ru/fr/article_81.html)
16. И.Н. Трофимова Общественно-политические и философские представления о природе и эволюции государства и местного самоуправления в России. // Философия и культура.-2010.-10.-С. 61–70.
17. Булах Е.В. Государственная поддержка развития системы местного самоуправления в современной России: перспективы и сдерживающие факторы // NB: Вопросы права и политики.-2013.-2.-С. 1–22. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_490.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html).
18. И.Н.Трофимова. Местное самоуправление в современных концепциях публичного управления. // Тренды и управление.-2013.-№ 2.-С. 187–195. DOI: 10.7256/2307–9118.2013.2.5022.
19. А.В Губницын. Прозрачность доступность и заинтересованность. Канадский рецепт вовлечения граждан в местное самоуправление. // Тренды и управление.-2013.-№ 2.-С. 180–186. DOI: 10.7256/2307–9118.2013.2.6293.
20. М. Б. Бекбосынов. Местное самоуправление в условиях федеративной России: законодательное обеспечение, проблемы и перспективы. // Право и политика.-2012.-№ 1.-С. 16–22. DOI: .

## References:

1. Bondar' N.S. S. Mestnoe samoupravlenie i konstitutsionnoe pravosudie: konstitutsionalizatsiya munitsipal'noi demokratii. M.: NORMA, 2008..
2. Vybory i inye formu neposredstvennoi demokratii v sisteme mestnogo samoupravleniya: modernizatsiya, effektivnost', otvetstvennost': materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (g. Samara,

- 2–5 iyunya 2011 g.) / pod red. kand. jurid. nauk., professora V.V. Polyanskogo, kand. jurid. nauk. V.E. Volkova. Samara: Izd-vo «Samarskii universitet», 2012.
3. Dzhagaryan A.A. Rossiiskoe mestnoe samoupravlenie i ego rol' v sisteme sotsial'noi gosudarstvennosti: konstitutsionno-pravovye aspekty. Rostov n/D: Izdatel'stvo Yuzhnogo federal'nogo universiteta, 2012.
  4. Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. Konstitutsionnaya tsennost' munitsipal'noi demokratii v Rossii. — Rostov n/D: Izd-vo YuFU, 2012.
  5. Komarova V.V. Demokratiya — konstitutsionnyi imperativ // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2009. № 22.
  6. Kutafin O.E. Rossiiskii konstitutsionalizm. M.: Norma, 2008.
  7. Pylin V.V. Narodovlastie v sisteme mestnogo samoupravleniya. SPb., 1998.
  8. Savvateev A.I. Mestnoe samoupravlenie kak institut razvitiya grazhdanskogo obshchestva. Avtoref. diss. ... kand. polit. nauk. Ekaterinburg, 2005.
  9. Sergeev A.A. Konstitutsionno-pravovye aspekty organizatsii i osushchestvleniya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. diss. ... d-ra jurid. nauk. M., 2007.
  10. Tokvil' A. de. Demokratiya v Amerike. M.: Progress, 1992.
  11. Fadeev V.I. Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii: problemy stanovleniya i razvitiya. Avtoref. diss. ... d-ra jurid. nauk. M., 1994.
  12. Khabermas Yu. Politicheskie raboty / Sost. A.V. Denezhkina; per. s nem. B.M. Skuratova. M.: Praxis, 2005.
  13. A. V. Vasil'ev Demokratiya kak forma vzaimodeistviya organov gosudarstva i grazhdan v upravlenii delami obshchestva v sovremennoi Rossii // Politika i Obshchestvo.-2012.-2.-C. 4–12.
  14. Nikiforova A.V. Pravovye pozitsii organov konstitutsionnoi yustitsii po voprosam territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya // NB: Voprosy prava i politiki.-2012.-1.-C. 69–91. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.1.29. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_29.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html)
  15. Borisenkov A.A. O demokraticheskoi politicheskoi kul'ture i politicheskom progresse // NB: Filosofskie issledovaniya.-2012.-2.-C. 53–74. DOI: 10.7256/2306-0174.2012.2.81. URL: [http://www.e-notabene.ru/fr/article\\_81.html](http://www.e-notabene.ru/fr/article_81.html)
  16. I.N. Trofimova Obshchestvenno-politicheskie i filosofskie predstavleniya o prirode i evolyutsii gosudarstva i mestnogo samoupravleniya v Rossii. // Filosofiya i kul'tura.-2010.-10.-C. 61–70.
  17. Bulakh E.V. Gosudarstvennaya podderzhka razvitiya sistemy mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii: perspektivy i sderzhivayushchie faktory // NB: Voprosy prava i politiki.-2013.-2.-C. 1–22. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_490.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html).
  18. I.N. Trofimova. Mestnoe samoupravlenie v sovremennykh kontseptsiyakh publichnogo upravleniya. // Trendy i upravlenie.-2013.-№ 2.-C. 187–195. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.5022.
  19. A.V. Gubnitsyn. Prozhivayemost' dostupnost' i zainteresovannost'. Kanadskii retsept vovlecheniya grazhdan v mestnoe samoupravlenie. // Trendy i upravlenie.-2013.-№ 2.-C. 180–186. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.6293.
  20. M. B. Bekbosynov. Mestnoe samoupravlenie v usloviyakh federativnoi Rossii: zakonodatel'noe obespechenie, problemy i perspektivy. // Pravo i politika.-2012.-№ 1.-C. 16–22. DOI: .