

УДК 347.44

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАРОДОВЛАСТИЯ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2016 г.

С.И. Худокормов

Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева, Орел

sergei.khudokormov@mail.ru

Поступила в редакцию 01.06.2016

Исследуется ряд проблем, связанных с обеспечением принципов конституционной демократии на местном уровне публичной власти. Автор доказывает, что в России предприняты значительные меры в области демократизации деятельности муниципального народного представительства: дебаты лишены идеологической заорганизованности, единогласия при принятии решений, они строятся на проблемной и дискуссионной основе; муниципальные народные представители пользуются широкой свободой мысли и выражения мнения по вопросам местного значения. В отличие от советского периода, исключаются случаи преследования за критику. Однако результаты процесса демократизации муниципальной жизни не следует считать завершенными.

Ключевые слова: народное представительство, местное самоуправление, демократия, избирательная система, публичность, политические права и свободы.

Местная демократия реализуется в двух основных формах – представительной и непосредственной. По мнению А.Н. Кокотова, отношения представительства – это «любые общественные отношения», в которых одна из сторон передает другой стороне определенные права, возлагает обязанности, полномочия или ответственность. В отличие от общего представительства в праве, А.Н. Кокотов выделяет «представительную систему» общества, что связано с «теоретическим и нормативно-практическим обособлением» прямой и представительной демократии. Констатируя возможность «широкого» и «узкого» подходов к трактовке понятия «представительная система» (в первом случае представительная система охватывает государство в целом, во втором – лишь систему представительных органов государственной власти), А.Н. Кокотов аргументирует необходимость третьего подхода (также «широкого»), согласно которому в представительной системе должны выделяться «подсистемы» государственной и муниципальной власти [1, с. 23–26].

Точка зрения А.Н. Кокотова по данному вопросу специфична в том аспекте, что под местной подсистемой «представительной системы» следует понимать не только выборные органы местного самоуправления в их совокупности и системном единстве (представительный орган, главу муниципального образования, иные выборные органы при их наличии в соответствии с уставом муниципального образования), но муниципальную власть в целом. Муниципальная власть, по мнению А.Н. Кокотова, есть феномен

народный и демократический. Всякий орган местного самоуправления, даже если он и не формируется посредством всеобщих, равных, прямых и тайных выборов, является частью «представительной системы» в широком смысле этого словосочетания. Иное означало бы отрицание концепции народного суверенитета, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в стране является ее многонациональный народ. В сущности, с этим мнением солидарны Л.В. Андриченко и В.И. Васильев, которые утверждают, что «организация местного самоуправления» представляет собой «разновидность народовластия» [2, с. 148; 3].

Принципиально отличную позицию занимает А.Р. Еремин, по мнению которого не только по российскому законодательству, но и в международной практике наличие представительного органа является «необходимым условием осуществления местного самоуправления», а сам представительный орган занимает «однозначно главенствующее положение» в системе местных органов власти. Из этого, очевидно, следует отрицание действия принципа разделения властей на муниципальном уровне, а также признание некоего «монопольного» права коллегияльного представительного органа, состоящего из народных депутатов, на выражение публичной власти местного сообщества, что подтверждает, по мнению А.Р. Еремина, «непреклонность принципа народовластия» [4, с. 89].

Своего рода «промежуточная», или «компромиссная», точка зрения по данной проблеме высказана П.А. Астафичевым, по мнению кото-

рого принцип разделения властей на муниципальном уровне следует признавать, функцию народного представительства в местном самоуправлении осуществляют не только коллегиальные депутатские органы, но и выборные должностные лица, муниципальная власть имеет демократическую природу, однако к системе народного представительства не следует относить невыборные органы публичной власти как на федеральном уровне, так и в муниципальных образованиях. Исходя из этого, нет оснований говорить о каком-либо «главствующем» положении коллегиальных органов народного представительства в системе представительной демократии [5, с. 43–47].

Сравнивая указанные теоретические позиции в развернувшейся научной полемике, полагаем в целом более обоснованной точку зрения А.Н. Кокотова, поскольку в ней наиболее точно и ясно выражена *демократическая сущность местного самоуправления как института народовластия в конституционном государстве*. Следует признать, что А.Н. Кокотов настаивает на демократической сущности скорее «муниципальной власти», чем «местного самоуправления», однако подобная замена близких по содержанию понятий основной смысл его научной позиции не меняет. Именно местное самоуправление, муниципальная власть, деятельность муниципального сообщества в целом представляет собой основной и главный демократический институт народовластия на местном, локальном уровне в широком смысле анализируемого словосочетания. С другой стороны, нужно согласиться с П.А. Астафичевым в том, что признание демократической сущности самого местного самоуправления не отрицает признания *особой роли* в демократическом механизме муниципального народовластия выборных органов, включая институт выборных должностных лиц. Позиционирование представительного органа местного самоуправления в качестве «главствующего», на наш взгляд, не соответствует духу и смыслу ст. 10 Конституции РФ (действие которой, в определенной мере, распространяется и на местное самоуправление).

А.Р. Еремин верно подчеркивает, что «осуществление местного самоуправления» возможно не только в форме прямого волеизъявления граждан, но и через «представительные и иные органы». Как «участие населения в формировании» органов муниципальных образований, так и «сама деятельность» этих органов является «формой осуществления права на местное самоуправление». Эта форма, в отличие от императивного волеизъявления и прямо-

го участия населения, является «опосредованной», т.е. не прямой [6, с. 63]. Однако кроме народного представительства важную роль в общественно-политической жизни муниципальных образований играют различные формы непосредственной местной демократии, которые могут быть императивными (обязательными) и консультативными (рекомендательными).

Закрепление в Конституции РФ и федеральных законах демократических принципов организации местного самоуправления еще не означает, что они реализуются в практической действительности. Многие современные российские ученые высказывают пессимистичную позицию в отношении демократической парадигмы развития современного местного самоуправления. Так, Ю.Е. Аврутин, сомневаясь в полной мере «демократическом и правовом» характере переходного периода российской государственности, считает, что фактически в России институт конституционной демократии есть лишь форма «конституционной самоидентификации». Иными словами, Конституция РФ идентифицирует государство в качестве демократического, однако в действительности оно таковым не является и может приобрести подобные качества лишь в будущем при соблюдении определенных условий. В связи с этим Ю.Е. Аврутин считает, что конституционная демократия есть «целевой ориентир перспектив» публичного строительства, одновременно с этим – «критерий соответствия» данного процесса «конституционной самоидентификации России» [7, с. 42]. В числе негативных факторов, влияющих на уровень местной демократии, ученые указывают «давление на органы местного самоуправления» со стороны государства [3, с. 20], чрезмерные ограничения избирательных прав граждан-военнослужащих на муниципальных выборах [8, с. 53], недостаточный доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления [9, с. 125] и др.

В.И. Фадеев подвергает справедливой и обоснованной критике недооценку в обществе того факта, что самостоятельность местного самоуправления по решению вопросов местного значения предполагает также ответственность населения, «берущего на себя бремя решения этих вопросов». Поэтому осуществление местного самоуправления не может сводиться лишь к деятельности муниципальных органов. Требуется также активное участие населения, его влияние на принимаемые решения, действенность народного контроля над функционированием муниципального аппарата самоуправления [10, с. 357].

Во многих научных источниках можно встретить противопоставление опыта, с одной стороны,

современной муниципальной демократии, с другой – земств на рубеже XIX–XX вв., которые «выработали оригинальную систему народного просвещения», занимались культурно-просветительской работой, учреждали библиотеки, устраивали народные курсы, развивали музеи, организовывали архивы, выставки, субсидировали творческую деятельность талантливой молодежи и т.д. Современное местное самоуправление, прежде всего в силу экономических причин, подобные функции не осуществляет [11, с. 83]. Однако, на наш взгляд, подобное бездействие современных органов местного самоуправления во многом обусловлено конституционно-культурными причинами, точнее говоря – недостаточным уровнем развития муниципальной демократии. И.А. Кеня верно подчеркивает, что земская реформа базировалась в основном на демократических преобразованиях (демократизация выборов, устранение государственной опеки и поддержка самостоятельности земств, улучшение земских финансов и кредита для земств) [12, с. 31]. В современном обществе местное самоуправление воспринимается не столько в качестве демократического и автономного института, призванного активизировать самодеятельность населения, сколько в виде нижнего звена государственного аппарата, который уполномочен распоряжаться местными налогами и сборами и регулируемыми отчислениями от государственных налогов через систему местных бюджетов.

Вместе с тем, несмотря на критическую оценку в научной литературе фактического процесса становления и развития отечественной муниципальной демократии, нельзя не видеть ряд очевидных позитивных тенденций в обеспечении народовластия в системе современного местного самоуправления в России. Самостоятельность местного самоуправления и его демократический характер непосредственно закреплены в Конституции РФ, которая имеет прямое действие, высшую юридическую силу и обеспечивается конституционным правосудием. Конституционный Суд РФ в ряде своих руководящих постановлений установил, что организация муниципальной власти «должна соответствовать» вытекающим из основ конституционного строя «принципам демократии и децентрализации власти». Данные принципы конституционное правосудие непосредственно применяет к правоотношениям, связанным с проверкой конституционности законодательства о местном самоуправлении.

Избирательная система современной России коренным образом отличается от советской модели, которой было присуще монопольное право КПСС на подбор и выдвижение кандидатов на местных выборах, проводимых на безальтер-

нативной основе. Современные муниципальные выборы являются состязательными и альтернативными. Законодательство содержит гарантии защиты от необоснованного продления срока полномочий выборных органов муниципальных образований. Муниципальные выборы проводятся своевременно, с разумной периодичностью и со строгим соблюдением нормативного срока полномочий. Правом выдвижения кандидатов на местных выборах обладают не только политические избирательные объединения, политические партии (которые действуют в современной России на основе конституционного принципа многопартийности, идеологического и политического многообразия), но также группы избирателей посредством сбора подписей за независимых кандидатов, баллотирующихся по одномандатным избирательным округам. Закон предоставляет лицам, пользующимся пассивным избирательным правом на муниципальных выборах, равные возможности для убеждения избирателей в целесообразности голосования именно за этих потенциальных народных представителей. Для этого, в числе прочего, законом требуется создание специальных избирательных фондов, расходование средств которых находится под надзором государства. В периодических печатных изданиях резервируется бесплатная печатная площадь для выражения мнения альтернативных кандидатов, для них же выделяется бесплатное время в эфире теле- и радиопередач на каналах государственных и муниципальных средств массовой информации. Голосование избирателей в современной России обеспечивается автономной системой независимых избирательных комиссий, большинство из которых действует на постоянной, профессиональной основе. Процесс голосования находится под контролем наблюдателей, в том числе – международных, результаты выборов могут быть признаны недействительными решениями судов по заявлениям лиц, чьи избирательные права оказались нарушенными.

Кроме избирательной системы, в современной России предприняты значительные меры в области демократизации деятельности муниципального народного представительства. Дебаты в местных представительных органах, в отличие от советского периода отечественной истории, лишены идеологической заорганизованности, единогласия при принятии решений, они строятся на проблемной и дискуссионной основе. Муниципальные народные представители пользуются широкой свободой мысли и выражения мнения по вопросам местного значения. В отличие от советского периода, исключаются случаи преследования за критику народными депу-

татами действующего политического курса, решений высшего политического руководства страны. Современное общество вообще более свободно и демократично. Следствием этого является демократизация фактически осуществляемого местного самоуправления в стране.

Разумеется, эти результаты процесса демократизации муниципальной жизни не следует считать завершенными. Российскому обществу предстоит разрешить еще немало проблем, связанных с предотвращением коррупции, развитием контрольных полномочий народного представительства в отношении исполнительной власти, обеспечением доступности и прозрачности муниципальных услуг, гарантированием подлинного участия каждого жителя муниципального образования в муниципальной деятельности и т.д. Однако это не должно ставить под сомнение демократическую сущность местного самоуправления как института народовластия в конституционном государстве.

Список литературы

1. Парламентское право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург: УГЮА, 2008.
2. Андриченко Л.В. Новый учебник по муниципальному праву России // Журнал российского права. 2007. № 12.
3. Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7.
4. Еремин А.Р. Представительство как форма реализации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2006.
5. Астафичев П.А. Муниципальное право России. М.: Инфра-М, 2011.
6. Еремин А.Р. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2005.
7. Аврутин Ю.Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал российского права. 2008. № 5.
8. Верижникова Н.М. История становления и развития института муниципальных выборов в России // Реализация прав человека в законодательстве и судебной деятельности / Под ред. П.А. Астафичева. Орел: ОрелГТУ, 2010.
9. Сусликов С.А. На пути к открытой власти // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2009.
10. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Е.И. Козловой. М.: РГ, 2009.
11. Солодских А.Ф. Местное самоуправление как институт гражданского общества // Конституционные чтения. Саратов: ПАГС, 2006.
12. Кеня И.А. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Брянск: БФ РАНХиГС, 2013.

SECURING DEMOCRACY IN THE MODERN SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

S.I. Khudokormov

The paper examines a number of issues related to ensuring the principles of constitutional democracy at the local level of public authority. The author argues that significant steps in democratization of the municipal people's representation have been made in Russia: debates are devoid of ideological over-organization, of unanimity in decision-making, they are problem-oriented and built on the basis of discussion; people's representatives at the municipal level enjoy broad freedom of thought and expression of opinions on local issues. In contrast to the Soviet period, cases of persecution for criticism are eliminated. However, the democratization process of the municipal life has not been completed.

Keywords: popular representation, local self-government, democracy, electoral system, publicity, political rights and freedoms.

References

1. Parlamentskoe pravo Rossii / Otv. red. A.N. Kokotov. Ekaterinburg: UGYuA, 2008.
2. Andrichenko L.V. Novyj uchebnik po municipal'nomu pravu Rossii // Zhurnal rossijskogo prava. 2007. № 12.
3. Vasil'ev V.I. O funkcional'nom naznachenii mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossijskogo prava. 2007. № 7.
4. Eremin A.R. Predstavitel'stvo kak forma realizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe razvitie Rossii. Saratov: SGAP, 2006.
5. Astafichev P.A. Municipal'noe pravo Rossii. M.: Infra-M, 2011.
6. Eremin A.R. Neposredstvennoe osushchestvlenie naseleniem mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe razvitie Rossii. Saratov: SGAP, 2005.
7. Avrutin Yu.E. Perspektivy razvitiya administrativnogo prava v kontekste konstitucionnoj samoidentifikacii sovremennoj Rossii // Zhurnal rossijskogo prava. 2008. № 5.
8. Verizhnikova N.M. Istoriya stanovleniya i razvitiya instituta municipal'nyh vyborov v Rossii // Realizaciya prav cheloveka v zakonodatel'stve i sudebnoj deyatel'nosti / Pod red. P.A. Astaficheva. Orel: OrelGTU, 2010.

9. Suslikov S.A. Na puti k otkrytoj vlasti // Konstitucionnoe razvitie Rossii. Saratov: SGAP, 2009.

10. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii / Pod red. E.I. Kozlovoj. M.: RG, 2009.

11. Solodskih A.F. Mestnoe samoupravlenie kak institut grazhdanskogo obshchestva // Konstitucionnye chteniya. Saratov: PAGS, 2006.

12. Kenya I.A. Pravovoe regulirovanie deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya v sub"ekte Rossijskoj Federacii. Bryansk: BF RANHiGS, 2013.