УДК 323.2:352 DOI 10.12737/21040

Худокормов Сергей Иванович, аспирант кафедры
административного и муниципального права,
Орловский государственный университет им. И.С.Тургенева,
(Российская Федерация, г. Орел), e–mail: s.khudokormov@mail.ru

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТИТУТА НАРОДОВЛАСТИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Статья посвящена исследованию демократической природы местного самоуправления в контексте методологии современного конституционного права. Автор статьи обосновывает точку зрения, что имеются основания для интерпретации местного самоуправления в качестве самостоятельной формы конституционной демократии в том смысле, что, во-первых, местные сообщества обладают конституционным правом самостоятельного учреждения системы и структуры органов местного самоуправления посредством уставного нормотворчества, во-вторых, конституцией страны гарантируется автономия муниципальных образований в области передачи полномочий народного представительства непосредственно от населения выборным органам и должностным лицам местного самоуправления, исключая при этом какое-либо вмешательство государственных органов.

Ключевые слова: демократия, конституционализм, местное самоуправление, народное представительство.

DEMOCRATIC ESSENCE OF LOCAL SELF-MANAGEMENT AS INSTITUTE OF DEMOCRACY IN THE CONSTITUTIONAL STATE

Khudokormov S.I., graduate student administrative and municipal law,
Orel State University. Ivan Turgenev, (Russian Federation, Orel),
e–mail: s.khudokormov@mail.ru

Clause is devoted to research of the democratic nature of local self-management in a context of methodology of a modern constitutional law. The author of clause proves the point of view, that local self-management is an independent form of democracy in the sense that, first, local communities possess the right to establishment of structure of institutions of local government, secondly, the constitution guarantees an autonomy of municipalities by transfer of powers of national representation directly against the population to elective bodies.

Keywords: democracy, constitutionalism, local self-management, national representation

В соответствии с Конституцией РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в современной России является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через выборные органы государственной власти и местного самоуправления. Демократическая сущность институтов публичной власти проявляется на всех ее уровнях, включая местное самоуправление, осуществляемое в границах муниципальных образований. В условиях федеративной формы государственного устройства страны и конституционного признания местного самоуправления как самостоятельного института, действующего в рамках своих полномочий независимо и автономно от выборных государственных

органов – представительная демократия не может пониматься и толковаться как исключительно федеральный либо региональный феномен. Она реализуется в конституционном смысле и на уровне России, и в субъектах Федерации, и в муниципальных образованиях. В связи с этим еще дореволюционный русский ученый-юрист Б.Н. Чичерин верно отмечал, что народный представитель, «считаясь представителем всего народа, действуя во имя общих государственных целей», вместе с тем, является представителем «большинства, его избравшего»[1]. На муниципальном уровне таким свойством обладают избиратели, представляющие местное сообщество.

По убеждению С.А.Авакьяна, демократия «есть такой строй и такой образ жизни», при котором «сам народ управляет всеми своими делами – и государственными, и общественными». Над народом «никто не должен стоять, считая народ лишь объектом управления»[2]. Свойство «народности» присуще не только институтам прямой и представительной демократии, но и конституции страны, поскольку, во-первых, народ «создает объективные предпосылки появления новых конституций», во-вторых, «народ может непосредственно участвовать в разработке или принятии нового основного закона»[3]. Однако главное в институте конституционной демократии и народовластия – это сочетание прямой и представительной демократии, без которого, по мнению В.Т.Кабышева, «эффективное осуществление власти народа» невозможно[4].

Согласно научной позиции Г.Д.Садовниковой, ценность представительной демократии, которая сложилась «в результате эволюции социальных, политических и правовых институтов», предопределяется: во-первых, справедливой и прозрачной избирательной системой, во-вторых, адекватными конституционализму полномочиями представительных органов, структурой и организацией их работы, в-третьих, оптимальной численностью депутатов, что обеспечивает представительство различных социальных групп и слоев населения, оптимальное отражение интересов этих групп в государственной политике, в-четвертых, контрольными полномочиями по отношению к органам исполнительной власти, в-пятых, механизмом воздействия как самих избирателей, так и институтов гражданского общества на принятие решений народными представителями. Без соблюдения указанных условий, по аргументированному убеждению, данного автора, не является реальным «формирование гражданского общества, демократического, конституционного правового государства»[5]. В связи с этим Н.В. Витрук не случайно настаивает на необходимости «наращивания» конституционных гарантий, «положительно действующих условий и факторов» которые способствовали бы утверждению подлинного конституционализма в стране[6].

Демократическая сущность местного самоуправления, в соответствии с вышеуказанными научными позициями, рядом формально-юридических установлений Конституции РФ и практикой Конституционного Суда РФ, не вызывает каких-либо сомнений. Однако в практически-прикладном аспекте данная концепция порождает определенные споры в современной юридической науке. Так, И.В.Лексин высказал

---

[1] См.: *Чичерин Б.* О народном представительстве. М.: Тип. И.Д.Сытина, 1889. С. 5.

[2] См.: *Авакьян С.А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России. М.: Инфра – М, 2011. – С. 18.

[3] См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 2000. – С. 28.

[4] См.: *Кабышев В.Т.* Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика. М.: Юрист, 2012. – С. 124.

[5] См.: *Садовникова Г.Д.* Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. Дисс… докт. юрид. наук. М., 2013. – С. 30.

[6] См.: *Витрук Н.В.* Соблюдение Конституции Российской Федерации как условие модернизации и прогрессивного развития современной России // Современное общество и право. – 2011. – № 1. – С. 5.

тезис о «вероятной возможности» констатировать «невостребованность местного самоуправления в его демократической концепции»[1]. А.А.Сергеев к числу «демократических механизмов», в числе прочего, относит гарантированную законом возможность «широких слоев населения» участвовать в принятии решений органов публичной власти, обеспечивая тем самым «соответствие» нормативных правовых актов «интересам общества»[2]. К.Д.Кирия в числе важнейших признаков демократической формы называет «предоставление и одновременно ограничение властных полномочий» органов публичной власти[3]. Как считает Е.Е.Тонков, народный суверенитет должен «отображать верховенство и полновластие народа», однако в действительности в современной России граждане далеко не всегда «влияют на выбор экономического, политического или социального развития», поскольку деятельность публичной власти «всегда предполагает и обусловливает» наличие «особого административного ресурса в виде различных учреждений и организаций»[4].

Н.В.Джагарян полагает, что местное самоуправление «задает реальную глубину проникновения» демократических начал публичной власти, поскольку оно сближает власть и гражданское общество «посредством коммуникационных каналов, прямых и обратных связей». От качества «демократии малых пространств», по мнению цитируемого автора, зависит благоустроенность жизнедеятельности, достойный уровень существования индивидов, развитие «гражданского активизма» и широта вовлечения всех слоев населения в управление публичными делами[5]. С этой точкой зрения, разумеется, нужно согласиться, однако в какой степени обстоятельства, выявленные автором, характеризуют специфику муниципального уровня публичной власти? Ведь те же самые факторы и принципы оказывают соответствующее влияние на демократизм государственной власти субъектов РФ, страны в целом. Полагаем, что ответ на данный вопрос неразрывно связан с давней научной полемикой о «государственной» или «общественной» природе местного самоуправления.

Если придерживаться точки зрения, согласно которой местное самоуправление (по сути – местное управление) представляет собой лишь «нижнее звено» государственного механизма власти, то понимание муниципальной демократии будет обусловлено ее функциональным предназначением в общем механизме государственной демократии. Если же местное самоуправление позиционируется в качестве структуры, которая не входит в систему государственной власти – необходим поиск ряда особенных, специфических признаков муниципальной демократии как формы локального самоуправления, направленного на обособленное и автономное решение вопросов местного значения своими собственными методами, которые отличаются от механизма функционирования демократии в государстве, а также в субъектах РФ, которые являются частью государственного механизма публичной власти.

По мнению К.В.Арановского и С.Д.Князева, Конституция РФ ориентирована на «классический вариант» местного самоуправления, но текущее законодательство и накопленный опыт муниципального строительства способствуют «вкраплению» в конституционную модель муниципальной власти ряда элементов государ-

[1] См.: *Лексин И.В.* Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.:Ленанд, 2014. – С. 420.

[2] См.: *Сергеев А.А.* Проблемы демократизации законодательного процесса // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М.: МГУ, 2003. – С. 316.

[3] См.: *Кирия К.Д.* Сущность конституционализма и демократизация российского общества // Правоведение. 2007. – № 3. – С. 70.

[4] См.: *Тонков Е.Е.* Суверенитет народа и суверенитет государства: проблемы рассогласования // Публичные механизмы обеспечения государственного суверенитета. Белгород: ГиК, 2014. – С. 13.

[5] См.: *Джагарян Н.В.* Муниципальная представительная демократия: концептуальная основа системной организации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. – 2014. – № 3. – С. 26.

ственного управления, поставленного в режим децентрализации[1].

В.И.Васильев отстаивает научную идею «партнерства» органов государственной власти и местного самоуправления «в проведении политики, направленной на улучшение жизни граждан». В рамках этой концепции автор, с одной стороны, утверждает о юридической необходимости «общетерриториальной компетенции» органов местного самоуправления, получения ими полномочий непосредственно «от населения», что исключает назначение муниципальных должностных лиц «сверху» и согласование их кандидатур с государственными органами; с другой стороны – ученый полагает, что «структурно-организационная» самостоятельность местного самоуправления не означает «выведения» муниципальных образований из «государственно-властных отношений» в «содержательно-функциональном» смысле[2].

Вместе с тем, по данной проблеме может быть занята и другая научная позиция: местное самоуправление не входит в систему государственной власти, обладает определенной спецификой, однако демократия организуется в местном самоуправлении в тех же формах и строится на тех же принципах, что и демократия в государстве и в государственных образованиях («унифицированная» модель конституционной демократии при «дифференцированной» модели государственной власти и местного самоуправления). Согласно этой позиции представительная демократия – институт конституционный, который нельзя относить исключительно к муниципально-правовым институтам. В связи с этим заслуживает внимания точка зрения Р.М.Усмановой о том, что конституционные нормы в регулировании отношений в системе местного самоуправления обладают свойством «первичности»[3].

В современной литературе высказывается ряд других точек зрения, которые объединяет «патриотическая направленность»: отечественный конституционализм имеет ряд особенностей, которые не должны безусловным образом заимствоваться из опыта конституционной демократии зарубежных стран. В связи с этим В.И.Фадеев, безусловно, прав в том, что, с одной стороны, «ориентация только на зарубежный парламентский опыт» без учета особенностей нашей страны искажает «саму идею народного представительства», с другой – что «недопустимо впадать в иную крайность», игнорируя общие закономерности развития представительной демократии[4]. К числу таких «сугубо российских» факторов, предопределяющих функционирование институтов представительной демократии, М.П.Фомиченко относит «беспрецедентное» в мировой истории сочетание многонационального и многоконфессионального состава населения, уникальность географического положения и геополитического статуса страны, переходный период в жизни современного российского общества и активизацию попыток «как внешних, так и внутренних сил» раздробить политическое, социальное и культурное пространство России[5].

Полагаем, что в условиях современного конституционного строя России, получившего конкретизацию в законодательстве и практике конституционного правосудия, имеются основания для интерпретации местного самоуправления в качестве самостоятельной формы конституционной демократии в том смысле, что,

---

[1] См.: Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Правоведение. – 2007. – № 6. – С. 105.

[2] См.: Васильев В.И. Конституционные начала местного самоуправления // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности. М.: Юриспруденция, 2013. – С. 401–408.

[3] См.: Усманова Р.М. Место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений. Стерлитамак: БашГУ, 2013. – С. 46.

[4] См.: Фадеев В.И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. –2011.– № 2. – С. 4.

[5] См.: Фомиченко М.П. Многонациональный народ Российской Федерации: проблемы реализации его конституционных прав // Современное общество и право. – 2011. – № 4. – С. 45.

во-первых, местные сообщества обладают конституционным правом самостоятельного учреждения системы и структуры органов местного самоуправления посредством уставного нормотворчества, во-вторых, конституцией страны гарантируется автономия муниципальных образований в области передачи полномочий народного представительства непосредственно от населения выборным органам и должностным лицам местного самоуправления, исключая при этом какое-либо вмешательство в данный процесс государственных органов. С другой стороны, муниципальная прямая демократия и местное народное представительство не обладают достаточными специфическими особенностями, чтобы их можно было бы «выделить» из общей системы непосредственной и представительной демократии, регулируемой конституционным правом, и придать им статус институтов муниципального права. Это, на наш взгляд, – конституционно-правовые институты, реализуемые в местном самоуправлении.

***Библиография*:**

1.Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. – М.: Инфра-М, 2011.

2.Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 2000.

3.Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Правоведение. – 2007. – № 6.

4.Васильев В.И. Конституционные начала местного самоуправления // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности. – М.: Юриспруденция, 2013.

5.Витрук Н.В. Соблюдение Конституции Российской Федерации как условие модернизации и прогрессивного развития современной России // Современное общество и право. – 2011. – № 1.

6.Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия: концептуальная основа системной организации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. – 2014. – № 3.

7.Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика. – М.: Юрист, 2012.

8.Кирия К.Д. Сущность конституционализма и демократизация российского общества // Правоведение. – 2007. – № 3.

9.Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. – М.: Ленанд, 2014.

10. Садовникова Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития: дисс… докт. юрид. наук. М., 2013.

11. Сергеев А.А. Проблемы демократизации законодательного процесса // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. – М.: МГУ, 2003.

12. Тонков Е.Е. Суверенитет народа и суверенитет государства: проблемы рассогласования // Публичные механизмы обеспечения государственного суверенитета. – Белгород: ГиК, 2014.

13. Усманова Р.М. Место муниципального права в системе публичного регулирования общественных отношений. – Стерлитамак: БашГУ, 2013.

14. Фадеев В.И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. – 2011. – URL: № 2.

15. Фомиченко М.П. Многонациональный народ Российской Федерации: проблемы реализации его конституционных прав // Современное общество и право. – 2011. – № 4.

16. Чичерин Б. О народном представительстве. – М.: Тип. И.Д.Сытина, 1889.

***References*:**

1.Avak'ian S.A. Konstitutsionno-pravovoi status politicheskikh partii v Rossii. – M.: Infra-M, 2011. (In Russ.)

2.Avak'ian S.A. Konstitutsiia Rossii: priroda, evoliutsiia, sovremennost'.– M.: RIuID, 2000. (In Russ.)

3. Aranovskii K.V., Kniazev S.D. Natsional'naia versiia mestnogo samoupravleniia v inter-

pretatsii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii // Pravovedenie. – 2007. – № 6. (In Russ.)

4. Vasil'ev V.I. Konstitutsionnye nachala mestnogo samoupravleniia // Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii: ot obraza budushchego k real'nosti. – M.: Iurisprudentsiia, 2013. (In Russ.)

5. Vitruk N.V. Sobliudenie Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii kak uslovie modernizatsii i progressivnogo razvitiia sovremennoi Rossii // Sovremennoe obshchestvo i pravo.– 2011.– №1. (In Russ.)

6. Dzhagarian N.V. Munitsipal'naia predstavitel'naia demokratiia: kontseptual'naia osnova sistemnoi organizatsii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia Pravo. – 2014. – № 3. (In Russ.)

7. Kabyshev V.T. Narodovlastie v sisteme konstitutsionnogo stroia Rossii: konstitutsionno-politicheskoe izmerenie // Konstitutsionnoe pravo i politika. – M.: Iurist, 2012. (In Russ.)

8. Kiriia K.D. Sushchnost' konstitutsionalizma i demokratizatsiia rossiiskogo obshchestva // Pravovedenie. – 2007. – № 3. (In Russ.)

9. Leksin I.V. Territorial'noe ustroistvo Rossii: konstitutsionno-pravovye problemy. – M.: Lenand, 2014. (In Russ.)

10. Sadovnikova G.D. Predstavitel'nye organy v Rossiiskoi Federatsii: problemy istoricheskoi obuslovlennosti, sovremennogo prednaznacheniia i perspektivy razvitiia: diss… dokt. iurid. nauk. M., 2013. (In Russ.)

11. Sergeev A.A. Problemy demokratizatsii zakonodatel'nogo protsessa // Parlamentskie protsedury: problemy Rossii i zarubezhnyi opyt. – M.: MGU, 2003. (In Russ.)

12. Tonkov E.E. Suverenitet naroda i suverenitet gosudarstva: problemy rassoglasovaniia // Publichnye mekhanizmy obespecheniia gosudarstvennogo suvereniteta. – Belgorod: GiK, 2014. (In Russ.)

13. Usmanova R.M. Mesto munitsipal'nogo prava v sisteme publichnogo regulirovaniia obshchestvennykh otnoshenii. – Sterlitamak: BashGU, 2013. (In Russ.)

14. Fadeev V.I. Idei simfonii vlastei i sobornosti i razvitie narodnogo predstavitel'stva v Rossii // Sovremennoe obshchestvo i pravo. – 2011. – URL: № 2. (In Russ.)

15. Fomichenko M.P. Mnogonatsional'nyi narod Rossiiskoi Federatsii: problemy realizatsii ego konstitutsionnykh prav // Sovremennoe obshchestvo i pravo. – 2011. – № 4. (In Russ.)

16. Chicherin B. O narodnom predstavitel'stve. – M.: Tip. I.D.Sytina, 1889. (In Russ.)