

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.2

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В МЕХАНИЗМЕ ГАРАНТИРОВАНИЯ ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Абасов Гафис Гасан оглы

*Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской
Федерации*

В статье, исходя из концептуальной позиции совершенствования и развития механизма гарантирования прав местного самоуправления, рассматривается понятие муниципальной демократии. Выделяются квалифицирующие признаки муниципальной демократии и на их основе дается ее определение.

Ключевые слова: демократия, муниципальная демократия, формы муниципальной демократии, механизм гарантирования прав местного самоуправления.

Результативность местного самоуправления, прежде всего, зависит от уровня и эффективности механизма его гарантирования, то есть от выверенного и целесообразного использования тех средств воздействия, юридических механизмов и рычагов, которые используются на муниципальном уровне. Одним из важнейших направлений совершенствования муниципально-правового регулирования является создание эффективного механизма гарантирования прав местного самоуправления и обеспечение их реального претворения в жизнь.

Развитие института местного самоуправления и эффективное функционирование механизма гарантирования прав местного самоуправления, как свидетельствует мировая практика становления государств с развитой демократией, является необходимой составляющей собственно демократии. Именно на уровне местного самоуправления можно наиболее полно реализовать принцип демократии в государстве, то есть право граждан на управление государственными и местными делами.

Весьма плодотворным направлением теоретического поиска в современной теории демократии постепенно становится демократия участия или партисипаторная демократия (англ. participate – принимать участие), в основу которой положено активное участие населения страны в осуществлении публично-властных функций и возможность граждан влиять на процесс принятия органами власти публично-властных решений.

Местное самоуправление является одной из фундаментальных основ конституционного строя России, одновременно представляя важнейший демократический институт современного общества. Вполне можно согласиться с А. А. Сергеевым, который отмечает, что «...появление местного самоуправления в

современном виде становится результатом процессов, которые вызваны объективной необходимостью: во-первых, децентрализацией власти, а во-вторых, усилением его демократических основ»¹.

Особенности конституционно-правовой природы местного самоуправления и совершенствование институтов муниципальной демократии играют важную роль в механизме гарантирования прав местного самоуправления, которые способствуют достижению общественного согласия на местном уровне и предоставляют населению муниципальных образований дополнительные рычаги в процессе решения местных дел без использования радикальных методов воздействия на органы государственной власти и местного самоуправления. То есть, наличие развитых институтов муниципальной демократии является существенно важным элементом механизма гарантирования прав местного самоуправления.

Поэтому, сегодня, особую актуальность в современных условиях приобретает выработка четких представлений о муниципальной демократии для совершенствования и оптимизации законодательства в сфере местного самоуправления и механизма гарантирования прав местного самоуправления в РФ.

С.В. Крамаренко, отмечая дискуссионность вопроса, связанного с неоднозначностью понимания и толкования сущности демократии, в том числе демократии на уровне местного самоуправления (муниципальной демократии), подчеркивает, что в настоящее время особенно важно и необходимо сформулировать научно-теоретическую дефиницию местной (муниципальной) демократии, введение которой в понятийный аппарат науки муниципального права способствовало бы более активному привлечению населения к участию в осуществлении местного самоуправления. Муниципальная демократия призвана стать универсальным институтом современного гражданского общества и правового государства, поэтому нуждается в наличии четкого категориального аппарата².

В рамках данной статьи рассмотрим квалифицирующие признаки муниципальной демократии и на их основе попробуем дать определение понятия муниципальной демократии.

Для определения понятия муниципальной демократии необходимо осуществить комплексный семантический анализ дефиниции «демократия». Демократия в переводе с греческого (demokratia=demos (народ)+kratos (власть)) означает власть народа. Зарубежные исследователи под демократией понимают «свободный выбор правления, представляющего интересы большинства и уважающего фундаментальное право всех людей жить в соответствии со своими убеждениями и основных интересов»³, «реальную возможность для управляемых выбрать и

¹ Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М., 2006. – С.113-114.

² Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: Дисс. ... канд.юрид.наук: спец. 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. – Воронеж, 2013. – 234 с. – С.17.

² Турен А. Что означает демократия сегодня? // Международный журнал социальных наук. – 1991. – № 1. – С. 17-28. (С.28).

³ Эрмэ Г. Введение: эпоха демократии? // Международный журнал социальных наук. – 1991. – № 1. – С.10-15 (С.15).

смещать мирным путем и через регулярные промежутки времени управляющих ими»⁴, «...с одной стороны определенную меру свободы самоопределенности личности – выбора формы деятельности, места жительства и работы, убеждений, источников информации и т. п. – и, с другой стороны, защиту от авторитарного произвола власть имущих, жизни людей в рамках и под защитой закона»⁵.

Однако большинство современных исследователей уже не считают, что классическое определение демократии как формы народовластия уже не соответствует современному состоянию общественных отношений (по крайней мере на общегосударственном уровне), поскольку, народ в силу своей многочисленности не может реализовывать должным образом свое право на принятие участия в управлении государственными делами. Поэтому считается, что для демократии преимущественно важным является наличие у народа соответствующих рычагов власти, с помощью которых, он может формировать соответствующие органы, которые будут осуществлять управление от его имени.

В механизме гарантирования прав местного самоуправления институты муниципальной демократии играют одну из ведущих ролей, поскольку ее характерным признаком является то, что граждане должны не только советоваться и не только принимать участие в решении политических, социально-экономических и других важных для них вопросов, но и сами решать их. Хотя, как отмечает Н. С. Бондарь, муниципальную демократию не следует противопоставлять «государственно-управленческой», по мнению ученого в идеальном варианте речь идет о возможности сочетания государственных и самоуправляющих (муниципальных) институтов демократии в единой системе осуществления власти народом⁶. А под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории⁷. Такого же мнения придерживается и С.В. Крамаренко, отмечая при этом, что демократия на местном уровне или

³Эрмэ Г. Введение: эпоха демократии? // Международный журнал социальных наук. – 1991. – № 1. – С.10-15 (С.15).

⁴Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна: Феникс+, 2001. – 478 с. – С.28.

⁴Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна: Феникс+, 2001. – 478 с. – С.28.

Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. – 592 с.

⁶Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-3 "О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации".

⁷ Крамаренко С. В. Формы муниципальной демократии и особенности их развития в современной России / С. В. Крамаренко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2011. – № 2. – С. 85-90. (С.85)

муниципальная демократия представляет собой определенную разновидность демократии в государстве⁸.

Акцентируем внимание, что на сегодняшний день наряду с категорией «муниципальная демократия» применяются также термины, как «местная демократия», «локальная демократия», «демократия на местном уровне», «непосредственная демократия в системе местного самоуправления» и другие. Однако все указанные термины отличаются больше по форме, чем по своей сущности. По нашему мнению, в этом контексте более целесообразным и всеобъемлющим будет использование термина «муниципальная демократия» как право членов территориального сообщества осуществлять власть и иметь реальную возможность принимать участие в решении вопросов местного значения. Хотя, в юридической литературе также существует мнение о том, что местное сообщество – это не муниципальная общность, а общность, которая выступает совокупным субъектом общественного действия. Идея местного сообщества предусматривает, что отношения в ней строятся на принципах равенства, в то же время как идея муниципального общества учитывает роль отношений власти и иерархии. В сообществе доминируют отношения солидарности, а в муниципальном обществе борьба интересов различных групп, достижения компромиссов. В муниципальном обществе это ориентация на конкретный обмен благами или услугами, в то же время как отношения в сообществе – это отношения общего, неопределенного типа⁹.

Феномен муниципальной демократии является понятием междисциплинарным и занимает умы как ученых-правоведов, так и социологов, политологов, историков и др. Так, политолог А. А. Новоселов дает авторское определение понятию «местная демократия», под которой он понимает «...систему, которая динамично развивается со многими взаимосвязанными элементами, в рамках которой происходят процессы взаимодействия на локальном уровне таких акторов, как наднациональные силы и институты, национальные и местные правительства, гражданское общество, неправительственные организации, а также различных групп давления, в процессе выработки общезначимых решений»¹⁰. То есть ученый рассматривает местную демократию как политико-правовое явление.

М. С. Бондарь, отмечает, что муниципальная демократия – это демократия «малых пространств» и предлагает под ним понимать основанную на единстве свободы и ответственности самостоятельную форму осуществления населением по месту жительства публичной власти, коллективных и индивидуальных прав граждан относительно самостоятельного решения в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством вопросов местного значения,

⁸ Макогон Т. И. Социально-философский анализ роли и места муниципального общества в системе местного самоуправления / Т. И. Макогон // Вестник Томского государственного университета. – 2008. – №310. – С.15–19. – С.16.

¹⁰ Новоселов А. А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства Европейских стран: автореф. на соискание ученой степени кандидата политических наук по спец. 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии / Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского. – Нижний Новгород, 2006. – 24 с. (С.9).

непосредственной обеспеченности жизнедеятельности и предоставления муниципальных услуг в интересах местного сообщества и отдельных граждан¹¹.

Для определения любого понятия необходимо, прежде всего, выделить имеющиеся квалифицирующие признаки, присущие тому или иному правовому явлению, которые, собственно, и отделяют его от других родственных правовых категорий. Каковы квалифицирующие признаки муниципальной демократии?

Наиболее основательно к выделению квалифицирующих признаков муниципальной демократии подошел М. С. Бондарь, рассматривая ее системные характеристики как социально-правового явления. Ученый отмечает, что муниципальная демократия, базируясь на общих конституционных принципах народовластия имеет ряд отличительных черт. Во-первых, она осуществляется в особой сфере общественных отношений, которую формируют вопросы местного значения; во-вторых, она реализуется на низовом территориальном уровне организации публичной власти; в-третьих, охватывая всю территорию государства проявляется как публичная власть местных сообществ, и таким образом, имеет собственные пространственные границы муниципальных образований; в-четвертых, основываясь на принципах самоуправления, она предусматривает максимальное сближение управляющего и управляемого субъектов, органов муниципальной власти и местного сообщества, соответственно, непосредственной и представительной демократии (однако, без их отождествления); в-пятых, она обособленная от демократических институтов государственной власти; в-шестых, муниципальная демократия не ограничивается самоуправляющимися властными отношениями, ведь в нее входят также институты общественного, публично-властного характера (например, опросы граждан, собрания граждан и тому подобное)¹².

Вполне соглашаясь с предложенными признаками, отличающими муниципальную демократию от других видов народовластия, необходимо дополнить указанный перечень тем признаком, что институты муниципальной демократии имеют специфический субъектный состав, ведь право на решение вопросов местного значения в России принадлежит исключительно населению муниципальных образований. Также, следует отметить, что муниципальная демократия может применяться в специфических формах и иметь как непосредственный, так и представительный характер.

Обобщая квалифицирующие признаки, можно определить муниципальную демократию как общественно-политический институт (совокупность институтов), предусматривающий право населения муниципальных образований в рамках Конституции и законов России, принимать непосредственное участие в решении вопросов местного значения в пределах соответствующих муниципальных образований или делегировать свои полномочия органам местного самоуправления или должностным лицам.

¹¹ Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 42.

¹² Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 43.

Таким образом, следует отметить, что развитие муниципальной демократии в современных условиях остается актуальной и первоочередной задачей на пути к совершенствованию механизма гарантирования прав местного самоуправления и реализации государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Список литературы

1. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. – 592 с.
2. Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна: Феникс+, 2001. – 478 с. – С.28.
3. Крамаренко С. В. Формы муниципальной демократии и особенности их развития в современной России / С. В. Крамаренко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 2. С. 85-90. (С.85)
4. Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: Дисс. ... канд.юрид.наук: спец. 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. – Воронеж, 2013. – 234 с. – С.17.
5. Макогон Т. И. Социально-философский анализ роли и места муниципального общества в системе местного самоуправления / Т. И. Макогон // Вестник Томского государственного университета. 2008. №310. С.15–19. – С.16.
6. Новоселов А. А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства Европейских стран: автореф. на соискание ученой степени кандидата политических наук по спец. 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии / Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского. – Нижний Новгород, 2006. – 24 с. (С.9).
7. Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М., 2006. – С.113-114.
8. Турен А. Что означает демократия сегодня? // Международный журнал социальных наук. 1991. № 1. С. 17-28. (С.28)
9. Эрмэ Г. Введение: эпоха демократии? // Международный журнал социальных наук. 1991. № 1. С.10-15 (С.15).– С. 85-90. (С.85).

Abasov Hafiz. The municipal institutions of democracy in the mechanism of ensuring the rights of local self-government // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2020. – Т. 6 (72). № 4. – P. 73–78.

The article, based on a conceptual approach to the improvement and development of the mechanism for guaranteeing rights of local self-government, discusses the concept of municipal democracy. Allocated qualifying features of municipal democracy and, based on that given by its definition.

Key words: democracy, municipal democracy, forms of municipal democracy, the mechanism for guaranteeing rights of local self-government.

Spisok literatury

1. Bondar' N. S. Mestnoe samoupravlenie i konstitucionnoe pravosudie: konstitucionalizaciya municipal'noj demokratii v Rossii / N. S. Bondar'. – М.: Norma, 2008. – 592 s.
2. Diligenskij G. G. Demokratiya na rubezhe tysyacheletij // Politicheskie instituty na rubezhe tysyacheletij. – Dubna: Feniks+, 2001. – 478 s. – S.28.
3. Kramarenko S. V. Formy municipal'noj demokratii i osobennosti ih razvitiya v sovremennoj Rossii / S. V. Kramarenko // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2011. № 2. S. 85-90. (S.85)
4. Kramarenko S.V. Razvitie institutov neposredstvennoj demokratii v mestnom samoupravlenii: teoretiko-pravovye i prikladnye aspekty: Diss. ... kand.yurid.nauk: spec. 12.00.02 – konstitucionnoe pravo; konstitucionnyj sudebnyj process; municipal'noe pravo. – Voronezh, 2013. – 234 s. – S.17.
5. Makogon T. I. Social'no-filosofskij analiz roli i mesta municipal'nogo obshchestva v sisteme mestnogo samoupravleniya / T. I. Makogon // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2008. №310. S.15–19. – S.16.
6. Novoselov A. A. Primenenie koncepcii «mestnoj demokratii» v sovremennom processe gosudarstvennogo stroitel'stva Evropejskikh stran: avtoref. na soiskanie uchenoj stepeni kandidata politicheskikh nauk po spec. 23.00.02 – politicheskie instituty, etnopoliticheskaya konfliktologiya, nacional'nye i politicheskie processy i tekhnologii / Nizhegorodskij gosudarstvennyj universitet im. N.I.Lobachevskogo. – Nizhnij Novgorod, 2006. – 24 s. (S.9).
7. Sergeev A. A. Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii: problemy pravovogo regulirovaniya. – М., 2006. – S.113-114.
8. Turen A. Chto oznachaet demokratiya segodnya? // Mezhdunarodnyj zhurnal social'nyh nauk. 1991. № 1. S. 17-28. (S.28)
9. Erme G. Vvedenie: epoha demokratii? // Mezhdunarodnyj zhurnal social'nyh nauk. 1991. № 1. S.10-15 (S.15).– S. 85-90. (S.85).

