Ю.М. Лермонтов

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО НАРОДОВЛАСТИЯ

Аннотация. *Рассматривается вопрос о соотношении понятий местного самоуправления и демократии. Представлена характеристика таких форм демократии, как представительная и непосредственная, осуществляемые на муниципальном уровне.*

Ключевые слова: *демократия, местное самоуправление, муниципальное право.*

В настоящее время местное самоуправление, а также право на его осуществление закреплены в Конституции Российской Федерации как обязательные элементы государства и его конституционного строя, наряду и во исполнение таких основополагающих принципов, как демократизм, социальность, правовая основа и т. д.[1].

Местное самоуправление как общественно-правовое явление и обязательный элемент конституционного строя базируется на таких общезначимых категориях, как народовластие и демократия, в связи с чем представляется обоснованным семантический и сравнительно-правовой анализ их сущности и содержания как в отдельности, так и в тесной взаимосвязи.

В научной среде нет единого подхода к раскрытию содержания народовластия. Наиболее действенным является его интерпретация через сопоставление и сравнение с таким явлением, как демократия.

Сущность демократии многозначна и разноаспектна. К сожалению, в российской литературе наблюдается во многом односторонний подход к определению понятия демократии, что объясняется отсутствием должного внимания к его исходным посылкам.

Процесс исследования и толкования содержания демократии имеет богатую историю. Научные дискуссии по данному вопросу актуальны и по сей день. Часть научного сообщества считает невозможной разработку единого определения демократии, другие выступают за необходимость его актуализации соответственно уровню и характеру развития общества, третьи отмечают, что соотношение демократии и местного самоуправление имеет разнополюсный характер[2]. На современном этапе развития особое место занимает точка зрения об изыскании возможности формулирования

[1] См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

[2] См.: Демократия и местное управление: реферат на книгу: Hill D.M. Democratic theory and local government. – М.: ИНИОН РАН, 1994. – С. 3.

понятия демократии, которое способствовало бы привлечению населения к участию в осуществлении местного самоуправления.

Демократия как комплексное явление изучается многими отраслями знания в различных аспектах: как форма государства, как его сущность, как разновидность власти, как форма политической организации системы общества, как особый политический режим.

Особое место в процессе интерпретации основных демократических институтов занимает соотношение понятий народовластия и демократии. Здесь представлены две основные позиции: либо указанные понятия синонимичны, либо различаются по ряду признаков[1].

Отметим, что исторически сложившееся мнение о содержательном совпадении демократии и народовластия является ущербным и алогичным. Ставшая во многом классической расшифровка понятия демократии через слово «народовластие» представляет собой общеизвестный перевод термина «демократия» с греческого языка. В рабовладельческой Греции этим термином обозначалась власть всех или имущих слоев свободных людей, но не всего населения[2]. Здесь демократия рассматривается как одна из форм власти, способ организации этой власти и в то же время ее мера, т. е. степень господства и подчинения, свободы действий и усмотрения для подвластных и осуществляющих власть. Это власть, фактически или формально-декларативно исходящая от большинства, осуществляемая большинством и благотворная для большинства населения (общества)[3]. В дальнейшем такая точка зрения стала традиционной, особенно в зарубежных странах.

Однако ее придерживались далеко не все, в частности советские, ученые. Так, Г.Х. Шахназаров формулировал понятие демократии следующим образом: «Под демократией принято понимать форму государственного устройства, основанную на принципах народовластия, равенства и свободы»[4]. Отметим, что указанное понятие претендует на универсальность и применимость к различным видам демократии, но обязательным условием здесь выступает наличие развитого гражданского общества, что пока не достигнуто ни в одном из известных государств. При этом приведенная точка зрения доказывает неправильность отождествления понятий «демократия» и «народовластие», но подтверждает их тесную взаимосвязь и взаимообусловленность.

---

[1] См.: *Цвик, М.В.* Социалистическая демократия и самоуправление // Советское государство и право. – 1985. – № 4. – С. 7.

[2] См.: *Черниловский, З.М.* Всеобщая история государства и права. – М.: Юристъ, 1996. – С. 67.

[3] См.: *Хевсаков, В.В.* Демократия и народовластие: к проблеме разграничения понятий // Гражданин и право. – 2007. – № 5.

[4] *Шахназаров, Г.Х.* Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории. – М.: Политиздат, 1974. – С. 14.

В свою очередь ряд ученых придерживается мнения о взаимном влиянии народовластия и демократии. Например, Б.В. Щетинин отмечал, что между демократией и народовластием существует прямая и обратная связь. Без демократии народовластие немыслимо и, наоборот, лишь в условиях народовластия возможно существование реальной демократии для трудящихся и социальных групп, нации и народностей[1]. Характер подчинения демократии отмечали В.В. Копейчиков и З.И. Сущук, отмечая, что демократия – это прежде всего система определенной деятельности по практическому осуществлению народовластия»[2].

Наряду с взаимодействием, демократия и народовластие обладают определенной самостоятельностью, в частности, в качестве общеправовых принципов, что отмечают авторы многих учебников по теории государства и права. Вместе с тем нельзя не отметить, что достижение реального народовластия выступает как критерий подлинной демократии, как ее идеал. При этом именно развитое гражданское общество ставит целью превращение демократии в подлинное народовластие. Мы придерживаемся позиции тех авторов, которые рассматривают демократию и народовластие как самостоятельные, но неразрывно взаимосвязанные общественные явления в рамках единого государства.

Народовластие есть принадлежность всей государственной власти народу, свободное осуществление им этой власти согласно его воле и интересам. Признание народа в качестве верховного носителя государственной власти является выражением народного суверенитета. Суверенная власть народа включает в себя права и свободы самостоятельно, независимо решать вопросы своей жизни. Принцип суверенитета народной власти реально существует при реализации на практике следующих властных функций: народу принадлежит учредительная власть; народ выбирает своих представителей и периодически может сменять их; народ имеет право непосредственно участвовать в разработке и принятии законов путем народных инициатив и референдумов; признание народом власти и ценностей, на основе которых она стоит, составляет существо легитимности этой власти.

Еще Ж.-Ж. Руссо считал главными свойствами народного суверенитета неотчуждаемость, неделимость и непредставляемость: «суверенитет не может быть представлен по той же самой причине, по которой он не может быть отчуждаем. Он заключается исключительно в общей воле, а воля не может быть представлена, это или та же самая воля, или другая, середины здесь нет»[3].

---

[1] См.: *Щетинин, Б.В.* Проблемы теории советского государственного права. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 87.

[2] См.: *Копейчиков, В.В., Сущук, З.И.* Реальный социализм: демократия, личность, права человека. – Киев: Вища школа, 1988.

[3] *Руссо, Ж.-Ж.* Об общественном договоре или принципы политического права. – М., 1938. – С. 25.

Основополагающий характер народного суверенитета закрепляет Конституция Российской Федерации: «…Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. …Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. …Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону»[1].

Представляется верным, что принцип суверенитета народа воплощает морально-политические требования демократии и является неотъемлемым качеством подлинно демократической организации современного государства и общества*. В Конституции Российской Федерации народный суверенитет получил свое выражение и закрепление применительно к определению конституционных основ государства, прав и свобод человека и гражданина, применительно к характеру полномочий соответствующих государственных органов и должностных лиц, а также к формам реализации институтов демократии в системе местного самоуправления.

В контексте содержания демократии и конституционного принципа суверенитета народа понятие «воля народа» является базисом для формирования такой широко применимой и используемой категории, как волеизъявление народа, в частности, непосредственное. Отметим, что применительно к законодательному оформлению и практическому осуществлению гражданами местного самоуправления понятие «волеизъявление» является одним из наиболее представленных и применяемых.

Закрепленные в Конституции и законах основы местного самоуправления включат в себя элементы как непосредственной, так и представительной демократии.

Прямая демократия характеризуется непосредственным участием граждан в управлении и принятии государственно важных решений, их политичностью и инициативностью, обладанием населением полномочиями по контролю за деятельностью государственных органов и должностных лиц. Исследование рассматриваемой проблемы позволяет выделить направления и формы реализации основных институтов прямой демократии, в частности, в сфере местного самоуправления, позволяющие раскрыть ее содержание и понять сущность. Развитие системы этих направлений и форм исторично обусловлено системным изменением основ российской государственности, целей и задач ее функционирования. Каждое из них разноаспектно, но при этом применимо к определенной группе смежных общественных отношений. В целом указанные формы и направления не-

[1] Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993. – Ст. 3.

* См. работы Д.А. Керимова, Г.В. Мальцева, Б.Н. Топорнина, М.А. Шафира и других.

посредственной демократии можно рассмотреть через призму ее функций, которые можно представить следующим образом:

1. Осуществления власти народом. Данная функция направлена на привлечения населения к участию в управлении делами государства, максимально возможное расширение сферы самоуправления народа, повышение уровня политической активности составляющих его индивидов. В рамках ее реализации используется широкий перечень форм прямой демократии, применяемых, в частности, в такой важнейшей сфере жизнедеятельности населения государства, как производство.

2. Функция контроля. В рамках реализации данной функции населением (как государства, так и отдельно взятого муниципального образования) используется комплекс контрольных мероприятий в рамках институтов непосредственной демократии. К ним можно отнести и заслушивание отчетов депутатов, должностных лиц местного самоуправления, и непосредственный гражданский контроль за решением конкретных задач в различных сферах осуществления местного самоуправления, и многое другое. Здесь целесообразно представить такое определение институтов непосредственной демократии, как «прямое участие «граждан в обсуждении и принятии важнейших решений в масштабах государства, так и отдельных регионов и местного самоуправления, в их реализации и осуществлении контроля на основе инициативы и самостоятельности, гласности и информированности в порядке, установленном Конституцией и действующим законодательством»[1]. Примечательно, что непосредственно принятые населением решения легитимны без дальнейшего утверждения какими-либо органами власти (управления) и подлежат непосредственному исполнению последними.

3. Регулятивная функция. Основным аспектом осуществления данной функции является сопоставление воли народа с волеизъявлением формируемых им органов власти и управления (местного самоуправления), основанное на таком важнейшем конституционном принципе, как народный суверенитет. Здесь всеми правовыми методами и средствами реализуется неограниченная власть народа в своем государстве. Отметим, что данный процесс ни в коей мере не является разнополярным: народ и государство выступают в единстве и взаимодействии, направленных на создание прочных государственных институтов и механизмов в целях полной реализации интересов населения и формирования прочного гражданского общества.

Российское конституционное законодательство предусматривает целый комплекс институтов непосредственной демократии: референдумы,

[1] *Прусаков, Ю.М., Нифанов, А.Н.* Местное самоуправление в России: вопросы теории и практики. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2004. – С. 25.

выборы, собрания, конференции, сходы граждан, обращения населения, территориальное общественное самоуправление и многое другое.

Отметим, что в российскую систему местного самоуправления включены все известные институты непосредственной демократии, основные положения и элементы которых развиваются в законодательстве о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах[1].

Несомненно, демократия и самоуправление обладают рядом общих признаков:

1. Являются взаимосвязанными формами осуществления публичной власти. Причем демократия есть форма осуществления государственной власти, а самоуправление – общественной. В связи с этим Д.Ю. Шапсугов верно отмечает, что самоуправление является одной из двух составных частей, посредством которых реализуется народовластие[2].

2. Общими для демократии и самоуправления являются принципы свободы и равенства, народного суверенитета, выборности лиц для осуществления функции управления. Например, реализация институтов представительной демократии, решение вопросов большинством голосов и др.

При этом имеется ряд отличительных черт. Анализ демократии как формы государства резюмирует ее строго политический характер, а сущность самоуправления обладает мобильностью и изменчивостью. Основные формы и институты демократии по общему правилу закрепляются в праве, что обусловливает ее общегосударственную сущность и обязательность. Самоуправление, напротив, многоаспектно и изменчиво, предполагает адаптацию к различным уровням системы государства, обществам и коллективам, социальным стратам, реализует интересы и потребности множества групп населения, функционирует в различных масштабах – от организаций самодеятельности до регионов страны.

Самоуправление может существовать как в условиях государственности, так и в догосударственном и послегосударственном обществе, т. е. исторически предшествует демократии и продолжает функционировать после ее отмирания. Оно соотносимо со степенью участия в делах государства системы местного самоуправления, деятельность которой носит политический характер, что обеспечивает внедрение в сферу осуществления политической власти и реализации институтов демократии.

«Местное самоуправление, как отмечает С.Д. Князев, – это неотъемлемая часть единой общероссийской системы народовластия. Конституция

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (вкл. изм., вст. в силу с 1 января 2009 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2006.

[2] См.: *Шапсугов, Д.Ю.* Народовластие и популизм // Северо-Кавказский юридический вестник. – 1998. – № 4. – С. 31.

РФ (ст. 12) не только рассматривает его в качестве одной из основ конституционного строя, но и гарантирует обеспечение исполнения решений органов и должностных лиц местного самоуправления и непосредственно населения муниципальных образований, принятых в пределах их компетенции. При этом за субъектами муниципальной власти резервируется возможность в случае нарушения утвержденных законом прав использовать для их восстановления и защиты механизмы государственного принуждения и судебного разбирательства[1]. В данной связи использование институтов прямой демократии при осуществлении права граждан на местное самоуправление должно стать неотъемлемой частью повседневности граждан, а не «праздничной» редкости, причем государство обязано гарантировать реальную реализацию данного права.

Особым моментом в данном процессе является согласованность интересов, позиций населения и потребности, желания государственных структур в выявлении и действительном воплощении в жизнь таких интересов. Помимо этого, необходимо на законодательном уровне расширить перечень и закрепить конкретные ситуации использования институтов непосредственной демократии, что подтолкнет государственный аппарат к осознанию необходимости широкого применения указанных институтов в целях создания прочного фундамента принимаемых с их помощью решений, изменения в позитивную сторону процесса легитимации итоговых положений, а также достижения должного уровня популярности представителей государственной власти среди населения.

Список литературы

1. *Князев, С.Д.* Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал российского права. – 2008. – № 6.

2. *Хевсаков, В.В.* Демократия и народовластие: к проблеме разграничения понятий // Гражданин и право. – 2007. – № 5.

3. *Черниловский, З.М.* Всеобщая история государства и права. – М.: Юристъ, 1996.

4. *Шахназаров, Г.Х.* Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории. – М.: Политиздат, 1974.

5. *Щетинин, Б.В.* Проблемы теории советского государственного права. – М.: Юрид. лит., 1984.

© Лермонтов Ю.М.

[1] См.: *Князев С.Д.* Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал российского права. – 2008. – № 6.