

УДК 342.7

ФОРМЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ И ОСОБЕННОСТИ ИХ РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

С. В. Крамаренко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 9 сентября 2011 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию проблем сочетания форм непосредственной и представительной муниципальной демократии, особенностям их реализации в современной России. Анализируются сильные и слабые стороны существующих форм демократии.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальная демократия, представительная и непосредственная демократия.*

Abstract: *this article is dedicated to the analysis of the problems of combining forms of direct and representative of municipal democracy, especially their implementation of municipal democracy in modern Russia. Analyzes the strengths and weaknesses of existing forms of democracy.*

Key words: *local self-government, municipal democracy, representative and direct democracy.*

Местное самоуправление – одна из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации, представляющая собой важнейший демократический институт современного общества. Как справедливо отмечает А. А. Сергеев, появление российского местного самоуправления в его сегодняшнем виде стало результатом процессов, вызванных объективной необходимостью: во-первых, децентрализацией власти, а во-вторых, усилением ее демократических начал¹.

Демократия на местном уровне или муниципальная демократия представляет собой определенную разновидность демократии в государстве. Муниципальную демократию в зависимости от формы волеизъявления населения делят на представительную и непосредственную демократию.

Советская правовая наука основывалась на постулате о приоритете представительной демократии. При широком развитии непосредственной демократии представительная демократия сохраняла свое значение как ведущая форма осуществления социалистического народовластия².

Однако в современном Российском государстве сочетание представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении

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

² См.: Баулина Е. И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления // Вестник Челяб. гос. ун-та. Серия: Право. 2008. № 22 (123). С. 30.

представляется сложным и неоднозначным. Проблема состоит в выяснении возможного, оптимального объема непосредственной демократии в муниципальном образовании. Несмотря на то, что представительная демократия важна для нормальной жизнедеятельности муниципального образования, в настоящее время созрела потребность модернизировать именно институты непосредственной демократии на муниципальном уровне, так как именно при их использовании наиболее полно реализуется идея приближения власти к народу, муниципальное народовластие.

Необходимо отметить, что между различными формами муниципальной демократии существуют тесная организационная и правовая взаимосвязь, взаимодействие и взаимопроникновение. Взаимодействие указанных форм проявляется в том, что единственным способом формирования местных органов власти являются общие и прямые выборы – одна из самых распространенных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Непосредственная демократия представляет организационную основу системы постоянной связи между органами местного самоуправления и населением, обеспечивает гласность деятельности органов местного самоуправления.

И у представительной, и у непосредственной муниципальной демократии есть как достоинства, так и недостатки.

Преимущества представительной демократии ее сторонники видят в наличии гарантий политической стабильности и порядка; ограждении общества от идеологического иррационализма широких слоев населения; четком разделении труда; более высокой по сравнению с непосредственной демократией компетентности и ответственности лиц, принимающих решения. Однако представительная демократия не лишена недостатков. Критики представительной демократии указывают на недостаток рационализма в современном парламентаризме, превращении его в неэффективный институт, ставший местом проявления амбиций политиков. Принятие решений осуществляется не в ходе дебатов, а в комиссиях, партийных комитетах³. Более того, происходит фактическое отстранение народа от власти в промежутке между выборами и тем самым отход от сути демократии как народовластия, а может быть, и ущемление политического равенства, возможностей всех граждан участвовать в политическом процессе за счет чрезмерно большой свободы представительных органов.

Достоинства же непосредственной демократии заключаются главным образом в том, что она обеспечивает наиболее полное участие народа в управлении общественной жизнью, преодоление политического отчуждения граждан, укрепляет легитимность последних. Однако у непосредственной демократии есть и существенные минусы: невысокая эффективность и недостаточная компетентность принимаемых ею решений, что объясняется отсутствием у населения достаточных знаний о предмете принимаемых решений; снижение персональной ответственности за последствия всенародно принятых решений; сложное организационно-тех-

³ См.: Нудненко Л. А. Теория демократии. М., 2001. С. 91–92.

ническое обеспечение и большие финансовые затраты; большая подверженность неожиданным, непредсказуемым факторам⁴.

Представляется интересным и полезным рассмотреть сочетание различных форм демократии на местном уровне с начала 90-х гг. XX в.

Необходимо подчеркнуть, что формирование всей системы местного самоуправления является органичным звеном глобальных реформ, которые проводились в России в начале 1990-х гг. Преобразование правового регулирования были направлены на то, чтобы граждане страны могли самостоятельно решать значительное количество вопросов, связанных со средой их проживания, проявляли гражданскую инициативу в решении важных социальных вопросов⁵. Следовательно, цель всех реформ была направлена в большей степени на развитие непосредственных форм демократии. Хотя, безусловно, и сам процесс формирования новых институтов власти, и создание новой нормативной правовой базы шли под значительным влиянием субъективных факторов, были непоследовательны и противоречивы.

Первые шаги по утверждению принципиально новых подходов к организации органов местного управления и их деятельности, отличных от периода Советов, были сделаны с принятием 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»⁶. С этого момента начинается процесс реформирования местных органов власти и формирования демократических институтов местного самоуправления. Однако необходимо отметить, что предпринятая реформа носила скорее декларативный характер, поскольку местное самоуправление не было обеспечено в материальном, организационном и правовом отношениях.

Как известно, на содержание закона всегда оказывает влияние существующая политика государства. В 1990-е гг. в России хотя и были провозглашены местная автономия и местная демократия, но неблагоприятная институциональная среда в центре и регионах, растянутое во времени, несогласованное и спонтанное проведение муниципальных реформ не обеспечили их успешную реализацию. Ситуация не устраивала ни федеральный центр, ни регионы, ни муниципалитеты, не способствовала эффективной работе органов местного самоуправления, доверию к ним граждан и решению местных проблем. Необходимость дальнейших преобразований в сфере местного самоуправления признавали все специалисты⁷.

Анализируя содержание Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г., можно сделать вывод о том, что в нем достаточно подробно охватываются вопросы организации и деятельности органов

⁴ См.: Баулина Е. И. Указ. соч. С. 30.

⁵ Тощенко Ж. Т., Цыбиков Т. Г. Развитие демократии и становление местного самоуправления в России : (1990-е годы) // Социологические исследования. 2003. № 8. С. 32.

⁶ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁷ См.: Гельман В. Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления. URL: http://www.ru-90.ru/old/index.php?option=com_content&view=article&id=1836 (дата обращения 06.09.2011 г.).

местной власти, т.е. представительной демократии, которые выполняли большинство функций местного самоуправления. Что же касается непосредственной демократии, то согласно Закону создавалась система, которая включала в себя общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы. Предполагались и другие формы непосредственной демократии: органы территориального общественного самоуправления населения (Советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства.

Тем не менее на практике этот Закон так и не был в полной мере реализован, так как реформы оказались приостановлены в связи с драматическими «августовским переворотом» 1991 г. и последующим распадом СССР⁸.

В 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этому Закону пришлось преодолеть два вето со стороны Совета Федерации, прежде чем он был обнародован и вступил в силу. Закон был принят в такое время, когда все властные структуры активно готовились к выборам – парламентским 1995 г. и президентским 1996 г. Центр стремился заручиться поддержкой регионов на этих выборах, и поэтому пришлось пойти с ними на компромисс, если это касалось сроков введения в действие этого Закона⁹.

Значительной особенностью данного Федерального закона по сравнению с Законом 1991 г. было то, что формам непосредственной демократии отводилась специальная четвертая глава, которая называлась «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления». И это вполне объяснимая закономерность, так как под руководством Президента России Б. Н. Ельцина в стране проводились реформы, направленные на демократизацию и либерализацию, создание гражданского общества и правового государства. А российская политическая практика 1990-х гг. свидетельствует о всё более заинтересованном участии людей в управлении, о повышении требовательности к руководителям, о критическом отношении к деятельности политических партий и общественных объединений, претендующих на защиту интересов различных социальных групп¹⁰.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹ внес существенные дополнения в перечень и содержание основных форм непосредственной демократии по сравнению с аналогичным Федеральным законом 1995 г.

⁸ См.: *Камерон Р.* Российская политика по реформированию местного самоуправления // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3(52). С. 143.

⁹ См.: Там же. С. 143–144.

¹⁰ См.: *Баранов Н. А.* Эволюция современной российской демократии : тенденции и перспективы. СПб., 2008. С. 7.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Сравнительный анализ норм федеральных законов 2003 и 1995 гг. показывает, что, во-первых, законодатель сохраняет преемственность форм прямой демократии при осуществлении местного самоуправления; во-вторых, существенно (практически в два раза) увеличивает их количество. Например, появилась новая форма решения населением вопросов местного значения – голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Еще одним нововведением является закрепление в качестве самостоятельной формы схода граждан. Более подробно урегулированы вопросы о таких формах участия населения в решении вопросов местного значения, как правотворческая инициатива граждан в (Законе 1995 г. – народная правотворческая инициатива) и территориальное общественное самоуправление.

Тем не менее на сегодняшний день при реализации непосредственной муниципальной демократии на практике возникает немало проблем. Одной из таких проблем является низкая активность самого населения в процессе осуществления местного самоуправления. Важными инструментами для решения этой проблемы могут стать четко разработанные правовые механизмы, например: контроль населения за деятельностью органов местного самоуправления, их подотчетность и ответственность перед населением, повсеместное развитие территориального общественного самоуправления как источника гражданских инициатив и естественного проводника объективно существующих интересов местного населения, стимулирование чиновничьего аппарата на деятельность по укреплению связи с местным населением, выявление его мнения и опоры на него при принятии своих решений¹².

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Процесс развития форм муниципальной демократии в нашем государстве происходил в период, когда общество переживало тяжелейший кризис системного характера, и в полной мере отразил в себе все проблемы и противоречия политико-правовых реформ двух последних десятилетий.

2. Российское законодательство идет по пути последовательного расширения участия граждан в осуществлении местного самоуправления, совершенствуя имеющиеся и устанавливая новые формы участия населения в управлении муниципальным образованием.

3. Необходимо разумно сочетать представительную и непосредственную муниципальную демократию, однако в настоящее время созрела потребность модернизировать именно институты непосредственной демократии, так как посредством их осуществления наиболее ярко выра-

¹² См.: Уваров А. А. Политизация муниципально-правовых отношений как альтернатива местному самоуправлению и модернизация советской системы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 61.

жается демократическая сущность местного самоуправления, реализуется идея приближения власти к народу.

4. Неактивное участие граждан в управлении местными делами тормозит полноценную реализацию институтов непосредственной муниципальной демократии. В связи с этим необходимо совершенствовать правовые механизмы, благодаря которым у населения появится больше реальных возможностей в осуществлении местного самоуправления.

Воронежский государственный университет

Крамаренко С. В., аспирантка кафедры административного и муниципального права

*E-mail: kramarenkosvetlana@yandex.ru
Тел.: 8-951-554-14-01*

Voronezh State University

Kramarenko S. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: kramarenkosvetlana@yandex.ru
Tel.: 8-951-554-14-01*