

УДК 342.25

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ:
КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ОСНОВА СИСТЕМНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

Н. В. Джагарян

Южный федеральный университет

Поступила в редакцию 17 мая 2014 г.

Аннотация: предложено обоснование авторской концепции системы муниципальной представительной демократии. Определяются факторы системного построения муниципальных институтов представительной демократии, особенности проявления и сочетания в этой сфере публично-властного и общественного представительства. Раскрываются уровни в организации публично-властной подсистемы представительства местного сообщества. Формулируются понятия «институт муниципальной представительной демократии», «система институтов муниципальной представительной демократии».

Ключевые слова: системный подход, местное самоуправление, представительная демократия, общественное представительство.

Abstract: the substantiation of the author's concept of the system of municipal representative democracy is offered in the article. The factors of formation of the system of municipal institutions of representative democracy are defined with the relation of it's influence on the structure of municipal representation, realization of the political and societal (nongovernmental) representation in the sphere of local self-government. The levels structure of public power subsystem of representation of the local community is considered, the concepts of «Institute of municipal representative democracy», «system of municipal institutions of representative democracy» are formulated.

Key words: system approach, local self-government, representative democracy, societal (nongovernmental) representation.

Местное самоуправление относится к числу общепризнанных ценностей современного конституционализма, служит важной содержательной характеристикой демократии. Будучи проявлением демократического государственного режима, местное самоуправление вместе с тем во многом задает реальную глубину проникновения демократических начал в сферу публичной власти, сближает ее посредством коммуникационных каналов, прямых и обратных связей с институтами гражданского общества. От качества «демократии малых пространств» зависят благоустроенная среда обитания человека по месту жительства и достойные условия его существования, а также возможности развития гражданского активизма и широкого вовлечения населения в управление делами государства.

Конституция РФ исходит из принципиального единства публичной власти и неразрывной взаимосвязи прямых и представительных опосре-

дованных форм ее реализации (ч. 2 ст. 3). Поэтому представительная демократия является универсальной, лежит в основе организации всей системы власти, включая местное самоуправление. То обстоятельство, что местное самоуправление ориентировано на широкое использование форм прямого волеизъявления населения, не умаляет ценности решения вопросов местного значения представительно-опосредованным образом. Наличие выборных и других органов местного самоуправления, через представительство в которых население обеспечивает удовлетворение своих основных жизненно важных потребностей по месту жительства, также конституционно обязательно (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). При этом характер и формы проявления представительной демократии в муниципальной сфере имеют специфику, проистекающую главным образом из особенностей конституционной природы местного самоуправления. Представительная демократия служит здесь реализационным выражением самоуправления населения, формой проявления власти и свободы местного сообщества. Это позволяет обособить муниципальную представительную демократию наряду с государственной.

Муниципальная представительная демократия имеет сложноорганизованный и системный характер, определяется, с одной стороны, наличием взаимосогласованного единства социально-организационных институтов и связанных с ними форм, методов и средств определения, согласования, выражения и отстаивания воли и интересов объединенных в местные сообщества людей в целях обеспечения эффективного устойчивого и непрерывного решения всего комплекса вопросов жизнеобеспечения населения по месту жительства. С другой стороны, правовыми, прежде всего конституционными, императивами социально-целевого единства и структурной дифференциации в построении муниципальной власти, требованиями функционально-целевой и структурно-организационной определенности местного самоуправления, общими конституционными принципами, лежащими в основе организации и функционирования представительной системы общества. С этим связана необходимость и плодотворность использования системного метода анализа данного системного объекта, прежде всего изучение в этом контексте характера муниципальных представительно-правовых отношений, их целей как главного системообразующего фактора, определение на этой основе концептуальных подходов к системно-структурной организации муниципальной представительной демократии.

Система (от греч. «synistemi» – ставить вместе, приводить в порядок, основывать, соединять) характеризует, по мысли основоположника общей теории систем Л. фон Берталанфи, совокупность элементов, находящихся в определенных отношениях друг с другом и со средой¹. Свойства системы раскрываются прежде всего через ее целостность, открытость, внутреннюю неоднородность, структурированность, функциональность,

¹ См.: *Берталанфи Л. фон. История и статус общей теории систем // Системные исследования : ежегодник. М., 1973. С. 29.*

стимулируемость воздействиями извне, изменчивость во времени, существование в изменяющейся среде, эмерджентность, неразделимость на части, ингерентность, целесообразность².

Именно системный подход к познанию местного самоуправления в сочетании с методами диалектики и комплексным подходом, по мнению А. А. Акмаловой, в наибольшей степени отвечает природе местного самоуправления³. Незавершенность системно-структурной методологии порождает в области современного муниципального права недостатки как теоретического, так и нормативного конструирования⁴. Институты непосредственной демократии, по выводу Т. М. Бялкиной, не функционируют в необходимом качестве, и представительная демократия в местном самоуправлении все еще не справляется со своими задачами⁵. В частности, это замечание можно связать и с отсутствием в отечественной доктрине муниципального и конституционного права устоявшихся представлений о таких базовых категориях, как «институт муниципальной представительной демократии», «система институтов муниципальной представительной демократии», в том числе в их соотношении с понятиями «система местного самоуправления», «система органов местного самоуправления», «структура органов местного самоуправления».

Вопросы системы муниципальной представительной демократии, очевидно, должны раскрываться с учетом понимания местного самоуправления как открытой динамической саморазвивающейся системы, испытывающей на себе в конкретных условиях существенное организующее воздействие со стороны государственной власти и вместе с тем наполненной серьезным потенциалом социально-правовой гражданской активности, с учетом влияния не только собственно правовых, но и всего комплекса социальных, экономических, политических, духовно-культурных и иных им подобных факторов. При этом концептуальная модель системной организации муниципальной представительной демократии прежде всего должна быть соотносена с определяющими ее принципами, выраженными в Конституции РФ как в непосредственно-текстовой форме, так и имплицитно.

В социально-правовом содержательном отношении системность муниципальной представительной демократии определяется специфическими характеристиками лежащих в ее основе взаимосвязанных общественных отношений, которые: 1) возникают и развиваются в особой сфере, связанной прежде всего с решением вопросов местного значения, и соответственно институты представительства местного сообщества при-

² См.: *Тарасенко Ф. П.* Прикладной системный анализ. Томск, 2004. С. 23–45.

³ См.: *Акмалова А. А.* Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2003. С. 8–9.

⁴ См.: *Бабичев И. В.* Муниципальное право : системно-структурный анализ юридических конструкций. М., 2010. С. 13.

⁵ См.: *Бялкина Т. М.* Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 60.

званы в своей основе обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов непосредственного жизнеобеспечения через создаваемые местным сообществом публичные органы и организации; 2) являются комплексными, многоуровневыми и включают, в частности, организационно-учредительные, процедурно-процессуальные, реализационные и иные моменты; 3) обязательно включают в качестве хотя бы одного из участников субъектов местного самоуправления; 4) предполагают наиболее непосредственные, основанные на регулярных прямых контактах уполномоченных субъектов с местными сообществами жителей, организационно-правовые формы осуществления представительства; 5) реализуются в локальных пространственных пределах; 6) складываются на основе присущего местному самоуправлению принципа самостоятельности и организационной обособленности от системы органов государственной власти; 6) определяются требованием различения и сочетания в местном самоуправлении непосредственных и представительных опосредованных форм его реализации, что объясняет и обосновывает возможность и необходимость разнообразия гибридных (комбинированных) демократических форм; 7) характеризуются сочетанием правовой универсализации и дифференциации, достаточно широкой свободой усмотрения местных сообществ в соотношении с общими принципами организации муниципальной представительной демократии, обеспечивающими сущностную однородность и конституционно-правовую идентичность институтов подобного рода; 8) реализуются в соответствии с принципом многообразия организационно-правовых форм местного самоуправления; 9) охватывают все аспекты проявления местного самоуправления как публично-властные, так и общественные, а также реализацию муниципально-правового статуса личности.

Основным системообразующим фактором муниципальной представительной демократии является целевое назначение. Главная цель соответствующей системы, имеющая объективный характер, состоит в обеспечении компетентного устойчиво-упорядоченного и комплексного управления муниципальным образованием органами местного сообщества на основе выявления, формирования, согласования и выражения его общей воли и интересов, связанных с решением вопросов местного самоуправления. Формализация (юридизация) и конкретизация с учетом специфически-местных условий целеполагания данной системы являются неотъемлемой частью самоорганизации и саморегулирования местного сообщества. Поэтому и основные институциональные характеристики системы муниципальной представительной демократии должны определяться в соответствии с установленными законом общими принципами на основе прямого волеизъявления местного сообщества как первичного носителя прав местного самоуправления, т.е. путем референдума.

В соответствии с главной целью системы муниципальной представительной демократии выделяются ее основные функции: а) социально-интегративная; б) вовлечения населения в осуществление местного

самоуправления через своих представителей; в) гармонизированного волеобразования местного сообщества; г) обеспечения эффективного демократического контроля местного сообщества над деятельностью органов и организаций, выполняющих задачи муниципальной власти.

Раскрытие элементного наполнения системы муниципальной представительной демократии связано с пониманием того, что поскольку местное самоуправление как таковое является властью местного сообщества, все его органы в принципе должны рассматриваться как состоящие в общей (формально-функциональной, абстрактно-нормативной) представительско-правовой связи с населением. По своей природе они являются не только носителями публично-властных полномочий, но и одновременно формой реализации права граждан на осуществление местного самоуправления через представителей. Соответственно в своей совокупности они образуют публично-властное представительство местного сообщества. Из этого позитивно-нормативного требования (императива) следует исходить при урегулировании их целей, задач, функций, полномочий, форм и порядка деятельности, механизмов контроля и ответственности и т.п.

Рассмотрение органов местного самоуправления и должностных лиц в системе публично-властного представительства местного сообщества не означает, что эта система монолитная, а отношения представительства, реализуемые через каждый из ее элементов, протекают полностью однородно, с одинаковой степенью интенсивности. Конституция РФ различает, с одной стороны, осуществление народом своей власти через органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 130) – как одну из форм народовластия, а с другой – участие граждан в управлении делами местного самоуправления через своих представителей – как субъективное конституционное право граждан (ч. 1 ст. 32, ч. 2 ст. 130). Поэтому общая (формально-функциональная, абстрактно-нормативная) представительско-правовая связь органов местного самоуправления с населением как бы предпослана самой Конституцией РФ, существует в виде конституционного принципа, связывающего и законодателя, и правоприменение, не зависит от порядка формирования того или иного органа. Таким образом, все элементы структуры органов местного самоуправления укладываются в форму опосредованного – через представительство – осуществления народом своей власти. В этом можно видеть некоторое сходство с конституционным подходом к характеристикам представительства народа в государственной власти. Но если представительско-правовые связи народа с невыборными органами государственной власти носят в основном сугубо формальный, фрагментарный и периферийный характер, то на уровне местного самоуправления как власти местного сообщества предполагается необходимость и возможность наполнения формального требования представительства, реализуемого во взаимоотношениях между не избираемыми населением организационными структурами муниципальной власти и местными жителями, реальным, фактическим содержанием.

Здесь может состояться не потенциальное, а практически-деятельностное обеспечение постоянных и универсальных прямых и обратных интенсивных связей органов и должностных лиц муниципальной власти (безотносительно к порядку формирования) с местным сообществом, в том числе на основе прямых личных контактов, петиционного взаимодействия, отчетов и контроля, ответственности.

В рамках публично-властного представительства местного сообщества можно выделить несколько уровней организации. Основной, первичный, базовый уровень в этой подсистеме публичного (муниципального) представительства населения составляют выборные органы и должностные лица муниципальной власти. Ядро же образует представительный орган муниципального образования как орган народного представительства. Именно представительный орган организует население в единый территориальный коллектив, олицетворяет и выражает полновластие местного сообщества, воплощает универсальность и постоянство его воли в отношении осуществления местного самоуправления на данной территории. На этом уровне обеспечивается непосредственное публично-властное представительство местного сообщества, легитимизируемое прямым волеизъявлением населения. Общая формальная представительско-правовая связь органа муниципальной власти с населением (ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 130 Конституции РФ) сливается с субъективно-правовой и организационно-процедурной связями (ч. 1 и 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ).

Первичное, непосредственное публично-властное представительство местного сообщества имеет решающее значение в устройстве и функционировании всей системы муниципальной представительной демократии, служит генеральным каналом воздействия местного сообщества на определение стратегических ориентиров, планов, программ и мероприятий, связанных с управлением муниципальным образованием, обеспечивает прямое вовлечение граждан в муниципальную политику. Но расширение выборности повышает политизацию местного самоуправления и провоцирует конфликты легитимности, снижает устойчивость всей системы местного самоуправления. Поэтому понимаемая подобным образом демократизация местного самоуправления должна сопрягаться с обеспечением равнозначных конституционных ценностей стабильного, эффективного и ответственного функционирования институтов представительной демократии в интересах всего местного сообщества. Происходящее в настоящее время в рамках муниципальной реформы усиление института непрямых выборов и производной легитимации состава представительных органов муниципальных образований верхнего (территориального) уровня свидетельствует о стремлении к достижению компромисса между названными ценностями с учетом особенностей данных муниципальных образований, функционально интегрированных в осуществление государственной власти.

Следующий уровень публично-властного представительства местного сообщества составляют все иные, не избираемые населением, органы

местного самоуправления, которые в системе действующего правового регулирования образуются представительным органом муниципального образования. В данном случае имеет место вторично опосредованное представительство, поскольку соответствующие органы муниципальной власти призваны воплощать волю и интересы местного сообщества исходя из того, как она была воспринята и выражена в нормативно-юридической форме представительным и иными выборными органами (должностными лицами) муниципального образования. Вместе с тем правовой статус органа местного самоуправления характеризуется наличием собственных полномочий по решению вопросов местного значения и предполагает обособленное вхождение в организационную структуру муниципальной власти. Орган местного самоуправления служит органом муниципального образования как публично-властным образом организованного территориального сообщества жителей. В соответствии с этим конституционные принципы местного самоуправления, включая законность, ответственность за выполнение взятых перед населением публично-правовых обязательств, подотчетность местному сообществу, определяют характер деятельности и этих органов местного самоуправления, как призванных находиться в постоянных устойчивых взаимосвязях непосредственно с населением в целях выработки и реализации решений, максимально отвечающих интересам жителей. Этими принципами не только связываются дискреционные полномочия таких органов, но и предполагается возможность и необходимость расширения контроля со стороны населения за их деятельностью, за ходом соблюдения ими требований, вытекающих из принципов местного самоуправления, включая введение институтов выражения общественного недоверия, порицания и т.п.

В качестве еще одного организационного уровня реализации публично-властного представительства местного сообщества можно обозначить муниципальную службу, в рамках которой посредством замещения должностей муниципальной службы и выполнения должностных обязанностей не только осуществляется реализация интересов местного сообщества в целом, выступающего в правовой форме муниципального образования нанимателем для муниципальных служащих, но и обеспечивается в известной мере соучастие муниципальных служащих как кадрового состава органов местного самоуправления в формировании волеобразования местного сообщества, в том числе через непосредственные контакты с населением, оценку и обобщение поступающих обращений граждан в рамках экспертно-аналитической деятельности и другими способами. Представительно-правовые связи муниципальных служащих с населением носят узкоспециализированный, партикулярный и конкретно-индивидуализированный характер.

Субсидиарным элементом в организации публично-властного представительства местного сообщества можно считать муниципальные (бюджетные) учреждения. Будучи некоммерческими организациями, они

вместе с тем обеспечивают реализацию функций муниципальной власти, связанных с публичным обслуживанием населения и, следовательно, во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и иными субъектами могут считаться представителями интересов местных жителей как получателей муниципальных услуг.

Система организации муниципальной представительной демократии шире институтов публично-властного представительства, включает в себя и иные, не публично-властные, общественные институты представительства. Традиционный подход к выделению представительной системы на основе только форм прямой и представительной демократии, по мнению А. Н. Кокотова, приводит к тому, что мы упускаем из виду существование значительного числа организационных форм гражданской активности, помогающих гражданам формулировать и выражать публичные интересы⁶; представительную систему он предлагает раскрывать через политическую организацию общества⁷. Аналогичного мнения придерживается И. А. Старостина⁸.

Подобное концептуальное понимание системы публичного представительства, объединяющей в себе публично-властные и непосредственно-общественные институты формирования, выражения, отстаивания интересов населения, на уровне местного самоуправления проявляется наиболее зримо, результативно. Природа муниципальных (самоуправленческих) отношений предполагает разнообразие организационных структур и институциональных механизмов публично-территориального взаимодействия населения, в том числе ориентированных целями опосредованного – от имени и в интересах всего местного сообщества или отдельных входящих в него социальных групп, коллективов – участия в решении вопросов жизнеобеспечения населения. При этом объективно обусловленное существование относительно однородных местных интересов, определяемых единством условий среды обитания, а также степень интенсивности присущей локальному сообществу жителей межличностной коммуникации определяют повышенный удельный вес публично-правовых, политико-представительных начал в муниципальных институтах участия граждан в осуществлении местного самоуправления: посредством обращений, публичных мероприятий, публичных слушаний и т.п. Гражданами не только реализуются их частные интересы, но и обеспечивается формирование и выражение публичных интересов, связанных с нормализацией и совершенствованием организации муниципального общежития.

В соответствии с этим следует исходить из того, что система организации муниципальной представительной демократии охватывает в том

⁶ См.: Парламентское право России / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2006. С. 26–27.

⁷ См.: Там же. С. 32–33.

⁸ См.: *Старостина И. А.* Избирательная система и формирование институтов представительной демократии в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 15.

числе: а) различные тяготеющие к организационной структуре муниципальной власти общие и специально-функциональные (профильно-отраслевые, территориальные) органы общественного представительства; б) общественные объединения, действующие на местном уровне; в) весь комплекс инициативных разовых (периодических) организационных акций местных жителей и их объединений, связанных с заявлением, выражением, обсуждением и отстаиванием своих муниципально значимых интересов с использованием для этого средств прямого демократического влияния на осуществление муниципальной власти, включая публичные слушания, собрания, конференции, обращения, митинги, шествия, пикетирования и т.п.

Таким образом, муниципальные институты представительной демократии являют собой относительно обособленные организационно-функциональные публично-правовые образования и формы деятельности, посредством которых в условиях местного самоуправления реализуются функции по формированию, выражению и отстаиванию запросов, интересов и потребностей населения муниципального образования, связанных с обеспечением достойной жизни и свободного развития человека по месту жительства, устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципального образования. В свою очередь, под системой муниципальных институтов представительной демократии следует понимать взаимосвязанное единство публично-властных и непосредственно общественных организационных структур и форм деятельности, а также определяющих их предназначение, организацию и функционирование нормативно-правовых механизмов, при которых на основе разграничения полномочий и взаимодействия органов местного самоуправления, сочетания единоличного и коллегиального, непосредственного и опосредованного представительства, а также участия граждан в осуществлении местного самоуправления обеспечивается компетентное устойчиво-упорядоченное управление муниципальным образованием в соответствии с волей и интересами местного сообщества.