

ГАРЬКАВЧЕНКО Олег Юрьевич — стажер кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов (117198, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6; olegis1@yandex.ru)

К ВОПРОСУ О НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ КАК ФОРМЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются исторические и организационно-правовые основы института непосредственной демократии на местном уровне в России, начиная с 1864 г., когда царским правительством была проведена реформа земского и городского управления, вплоть до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Автор анализирует положения ряда нормативных правовых актов, мнения известных ученых-правоведов. В работе отмечается, что после Октябрьской революции 1917 г. идея местного самоуправления, исходящая из принципа децентрализации местного управления, была отвергнута. В то же время в советский период произошло определенное расширение форм непосредственной (прямой) демократии на местном уровне. Повсеместное распространение получили выборы в Советы рабочих, солдатских (красноармейских) и крестьянских депутатов.

Ключевые слова: демократия, общество, население, власть, МСУ, самоуправление, непосредственная демократия, Россия

Историю института непосредственной демократии на местном уровне публичной власти в России принято рассматривать, начиная с 1864 г., когда царское правительство провело реформу земского и городского управления. В самом общем смысле под самоуправлением в то время понимали функционирование сообщества при наличии таких дополнительных признаков, как выборность его органов, совместное решение ими своих дел, возможность принятия решений в пользу сообщества [Шугрина 2004: 18]. Прежде всего, самоуправление устанавливалось в границах административно-территориальных единиц — уезда, губернии и отдельного города. Логичным и демократичным было бы приближение самоуправления к волости, основу которой составляла крестьянская община. Но в коренных российских губерниях крестьянская община оставалась сословной единицей [Муниципальная реформа... 2010: 40].

С учетом того, что волостной уровень не попал в сферу местного самоуправления, соответствующие институты непосредственной демократии развивались исключительно на уездном, городском и губернском уровнях. Основной формой непосредственной демократии являлись выборы в уездные, губернские земские и городские представительные учреждения, которые носили сословный и, как правило, непрямой, многоступенчатый характер [Муниципальная реформа... 2010: 41, 42]. В то же время высказывается мнение, что крестьянская реформа 1861 г. сохранила органы местного самоуправления, которые появились еще в 1837 г. для государственных крестьян. В результате чего система распространилась на все сельское общество, являющееся на тот момент основной единицей сельского управления. В результате этого сельский сход стал состоять из всех домохозяйств, которые принадлежали сельскому обществу [Муниципальное право... 2000: 71]. В свою очередь, волостной сход формировался из представителей домохозяйств.

Интересна высказанная Н.В. Постовой точка зрения, что впервые специальное законодательное закрепление местное самоуправление в России получило в конце XVIII в. в ходе проведения реформ, касающихся изменения структуры управления обществом [Постовой 1999: 32] (принятие Жалованной грамоты городам, Городового положения). К формам проявления местного самоуправления Н.В. Постовой относит выборы в общую городскую думу, сходы, собрания горожан, а также отдельных профессиональных цехов и ремесленных управ [Постовой 1999: 35]. Несмотря на то что данные институты самоуправления охватывали собой лишь

небольшую часть территории России и имели сословно-феодалный характер, их можно рассматривать в качестве первых ростков местного самоуправления. В то же время, как отмечает В.И. Васильев, «местное самоуправление в общепринятом современном смысле этого слова было введено в России в 1864 г. после крестьянской реформы 1861 г. и логически сопровождало эту реформу, давшую гражданскую свободу значительной части населения России» [Васильев 2012: 70].

Оценивая земские реформы, С.А. Авакьян подчеркивает, что «несмотря на то, что влияние государственной администрации на земское самоуправление было довольно чувствительным, все-таки земские реформы 60-70-х гг. XIX века позволили создать в определенной мере самостоятельную местную власть... Не только имущие сословия, но и простые крестьяне, городские обыватели почувствовали результаты своего участия в осуществлении земского самоуправления как местной публичной власти» [Авакьян 2005: 700-701]. Это участие осуществлялась в т.ч. в форме сельских сходов, выборов в представительные учреждения.

По мнению С.С. Зенина, динамика эволюции форм участия населения в решении общественных и государственных вопросов в «дореволюционной России характеризуется сокращением императивных механизмов непосредственного народовластия с одновременным увеличением роли представительного народовластия и совещательных процедур» [Зенин 2012: 18]. Отчасти этот процесс можно считать естественным, поскольку с развитием капиталистических отношений постепенно утрачивали значение патриархальные формы решения вопросов местного значения в рамках давно сложившихся общин. В то же время в условиях достаточно сильной централизации государственного управления в царской России фактически не получил развития институт прямых выборов местных органов власти, что весьма существенно тормозило развитие форм непосредственной (прямой) демократии на местном уровне.

После Октябрьской революции 1917 г. идея местного самоуправления, исходящая из принципа децентрализации местного управления, была отвергнута. В условиях диктатуры пролетариата принципу децентрализации был противопоставлен принцип единства системы Советов. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев подчеркивают, что «местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления» [Кутафин, Фадеев 1997: 72].

В то же время в советский период произошло определенное расширение форм непосредственной (прямой) демократии на местном уровне. Повсеместное распространение получили выборы в Советы рабочих, солдатских (красноармейских) и крестьянских депутатов. Первоначально они не были всеобщими, прямыми и равными благодаря тому, что голосование имело открытый характер и ставилась цель исключить представителей «эксплуататорских классов» из Советов. Наряду с выборами в Советы активно развивался институт отзыва лиц с выборных должностей. Как указывал В.И. Ленин, «какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных» [Ленин 1974: 106].

Наряду с механизмами отзыва получил распространение и механизм наказа депутатам от избирателей. Имелись и иные формы непосредственной демократии, такие как отчеты депутатов, сходы, собрания граждан. Однако указанные расширения не имеют значительного числа подтверждений, свидетельствующих о реальном участии населения в решении вопросов местного и тем более общегосударственного значения.

В условиях абсолютного доминирования Коммунистической партии, единой с правительством, у граждан практически не было свободы выбора, а все важнейшие решения, затрагивающие общественное развитие, сначала принимались на партийном уровне, а затем оформлялись через Советы или с использованием форм непосредственной (прямой) демократии.

Демократизация общественной жизни в период так называемой «оттепели», когда страну возглавлял Н.С. Хрущев, в качестве одной из составляющих включала

развитие общественной самодеятельности. В этой связи закономерно, что именно в начале 60-х гг. прошлого века снова начали ставиться на повестку дня вопросы развития местного самоуправления.

В 1963 г. в Иркутске была издана книга В.А. Пертцика «Проблемы местного самоуправления в СССР». В данном труде рассматривалась в т.ч. конституционная перспектива регламентации вопросов местного самоуправления. Однако в тот период идеи не получили развития, что было обусловлено сворачиванием инициатив такого рода в период «застоя» [Пертцик 1963: 22].

Ситуация стала меняться в лучшую сторону только после начала перестройки на рубеже 80–90-х гг. прошлого века. Так, 9 апреля 1990 г. был принят закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹. Следует обратить внимание на то, что в этом законе законодателем была впервые определена система механизмов и структура местного самоуправления в современном понимании [Российское народовластие... 2005: 176], отмечает А.А. Сергеев. Действительно, закон с некоторыми изменениями и дополнениями, внесенными Законом СССР от 23.10.1990 № 1744-1 «О внесении изменений в Закон СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”», действовал до 1995 г., когда он фактически утратил силу на территории РФ в связи с принятием Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако реализация заявленных в законе принципов не была вполне последовательной, что объяснимо в условиях, когда в целом сохранялась прежняя система централизованного партийно-государственного управления. Многие демократические положения закона носили весьма общий характер и требовали конкретизации в законах союзных республик, что в условиях распадающегося союзного государства не могло быть осуществлено с необходимой последовательностью.

В тот же период расширилось понятие системы местного самоуправления. В соответствии с внесенными в 1990 г. изменениями в Конституцию СССР предусматривалось, что в систему местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов, входят органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии.

Принятый 6 июля 1991 г. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»², вступивший в силу 22 декабря 1993 г., за исключением отдельных положений, внес целый ряд прогрессивных начал в развитие и регулирование местного самоуправления в современной России, включая и вопросы непосредственной демократии.

Однако в научной литературе существует мнение о непоследовательности многих его положений, что дало основание отнести его к законодательству переходного периода [Российское народовластие... 2005: 90–92].

В принятой в 1993 г. Конституции РФ содержится глава 8 «Местное самоуправление», в которой закреплены основные гарантии самостоятельного решения населением вопросов местного значения. В Конституции РФ заложены правовые основы для создания полноценной системы местного самоуправления в Российской Федерации как полноценного демократического института гражданского общества.

В теоретических исследованиях конституционной реформы местного самоуправления отмечается ее дуализм. Как отмечает научный коллектив во главе с А.В. Иванченко, «при создании конституционных норм, очерчивающих правовой статус местного самоуправления, столкнулись методологии, основанные на общественной теории местного самоуправления, предполагающей свободу местных коллективов и негосударственную природу их управленческой деятельности, и государственной теории, исходящей из отсутствия качественных различий государственного и муниципального управления. В итоге конституционная модель

¹ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 914.

² Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР. Принят постановлением ВС РСФСР от 06.07.1991 № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». – Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; СПС «КонсультантПлюс». 2015.

местного самоуправления обрела качества правового дуализма – самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне» [Российское народовластие... 2005: 183].

Как подчеркивает Е.И. Колюшин, власть местного самоуправления по своей природе является общинно-государственной, что проявляется в признании государством акта местного самоуправления, самостоятельности местного самоуправления при решении общинных дел и запрете вмешательства в их решение со стороны государства, выполнение при определенных условиях отдельных государственных полномочий. Он определяет природу местного самоуправления как двуединую, сочетающую в себе черты общественной и государственной власти [Колюшин 2008: 43-44]. Положительный потенциал дуалистической природы местного самоуправления в российских реалиях видит Н.С. Бондарь, отмечая, что сильное местное самоуправление может создать хорошо сочетающуюся систему власти и свобод [Бондарь 1998: 39].

О необходимости применения конкретно-исторического подхода для раскрытия потенциала дуалистической концепции местного самоуправления говорит А.Н. Дементьев, указывающий, что «искомое соотношение государственных (публично-властных) и общественных элементов в местном самоуправлении определяется в зависимости от конкретных исторических условий. При этом общий вектор развития местного самоуправления должен быть направлен в сторону все возрастающей автономии его институтов по отношению к структурам государственной власти при одновременном реальном возрастании роли населения в его деятельности» [Дементьев 2009: 74]. Несомненно, эффективные институты непосредственной (прямой) демократии, доступные для населения при решении вопросов местного значения, создают важнейшие предпосылки для реализации автономии местного самоуправления.

С принятием Федерального закона от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» получила законодательное закрепление сама система форм непосредственной демократии на муниципальном уровне, включавшая местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народную правотворческую инициативу, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление. Признавались и иные формы непосредственного осуществления местного самоуправления (гл. IV «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления»). В статье 3 настоящей главы в соответствии с рассматриваемым федеральным законом существенная роль в законодательном регулировании форм непосредственной демократии принадлежит законодательным органам субъектов РФ.

Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расширил перечень форм непосредственной (прямой) демократии, доступный при реализации прав граждан на муниципальном уровне, одновременно усилив роль муниципальных образований в регулировании данных вопросов. В названном федеральном законе регламентации соответствующих вопросов посвящена глава «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления».

Само название главы полностью соответствует ее содержанию. В.И. Васильев отмечает, что в нем подчеркиваются формы, доступные населению для решения вопросов местного значения, которые как влекут за собой, так и не влекут юридические результаты [Васильев 2012: 251]. Как отмечается в научной литературе, одной из принципиальных особенностей реформы местного самоуправления, инициированной рассматриваемым федеральным законом, является то, что она реализует важные шаги в области демократизации деятельности институтов местного самоуправления, усиления форм прямой демократии на местах (широкого и непосредственного участия граждан в решении вопросов развития территорий) [Муниципальная реформа... 2010: 167]. В то же время практика правоприменения показывает, что реализация многих форм непосредственной демократии на мест-

ном уровне наталкивается на серьезные препятствия как правового, так и организационного и социально-психологического порядка, часто выражающиеся в безразличии граждан к вопросам местного значения.

Список литературы

- Авакьян С.А. 2005. *Конституционное право России: учебный курс*. В 2 т. М.: Юристъ. Т. 2. 749 с.
- Бондарь Н.С. 1998. *Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации*. Ростов н/Д. Изд-во Рост. ун-та. 382 с.
- Васильев В.И. 2012. *Муниципальное право России: учебник*. 2-е изд. М.: Юстицинформ. 680 с.
- Дементьев А.Н. 2009. *Теории и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации: монографическое исследование*. Обнинск: Институт муниципального управления. 304 с.
- Зенин С.С. 2012. История развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами в России X – начала XX в. – *История государства и права*. № 5. С. 15-18.
- Колюшин Е.И. 2008. *Муниципальное право России: курс лекций*. М.: Норма. 464 с.
- Кутафин О.Е., Фадеев В.И. 1997. *Муниципальное право Российской Федерации: учебник*. М.: Юристъ. 428 с.
- Ленин В.И. 1974. *Полное собрание сочинений*. Т. 35.
- Муниципальное право: учебник для вузов* (под ред. А.М. Никитина). 2000. М.: ЮНИТИ-Дана; Закон и право. 439 с.
- Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование* (под общ. ред. Т.Я. Хабриевой). 2010. М.: Эксмо. 416 с.
- Пертцки В.А. 1963. *Проблемы местного самоуправления в СССР*. Иркутск: Труды Иркутского государственного университета. 306 с.
- Постовой Н.В. 1999. *Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления*. М.: Юриспруденция. 307 с.
- Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия*. 2-е изд. (под ред. А.В. Иванченко). 2005. М.: Новое издательство. 368 с.
- Шугрина Е.С. 2004. *Муниципальное право: учебник*. М.: ТК «Велби»; Проспект. 656 с.

GAR'KAVCHENKO Oleg Jur'evich, trainee at the Chair of Municipal Law, Peoples' Friendship University of Russia (6, Miklukho-Maklaya St, Moscow, Russia, 117198; olegis1@yandex.ru)

DIRECT DEMOCRACY AS A FORM OF THE LOCAL GOVERNMENT IMPLEMENTATION

Abstract. The author covers the historical, organizational and legal basis of the institute of direct democracy at the local level in Russia, since 1864 when the imperial government carried out the reform of territorial and municipal government up to adoption of the federal law «On the general principles of the organization of local government in the Russian Federation». The author analyzes provisions of a number of regulations and opinions of famous scientists-jurists. After October revolution of 1917 the idea of local government proceeding from the principle of decentralization of local management was rejected. At the same time during the Soviet period there was a certain expansion of forms of direct democracy at the local level. Elections to Councils of worker's, soldier's and peasant's deputies became widespread and had a universal distribution.

Keywords: democracy, society, population, power, LSG, self-government, direct democracy, Russia