

© С.Г. ГУРКОВА

avokrugsveta@hotmail.com

УДК 342.25:342.34 (470+571)

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ГАРАНТИЯ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПАРТИСИПАТОРНОЙ ДЕМОКРАТИИ
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

АННОТАЦИЯ. В статье освещается категория интересов населения в контексте участия населения в осуществлении местного самоуправления и принципа самостоятельности местного самоуправления.

SUMMARY. The article highlights the category of local population interests in the context of local population participation in local government realization and principle of local government independence.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Интересы населения, принцип самостоятельности местного самоуправления, участие населения в осуществлении местного самоуправления.

KEY WORDS. Local population interests, principle of local government independence, participation of local population in local government realization.

Гарантированность местного самоуправления — это его неотъемлемый атрибут, который отражен как в международном, так и в российском внутригосударственном праве. Особое место среди юридических гарантий местного самоуправления занимают конституционные гарантии. Не только в силу того, что Конституцию Российской Федерации должны соблюдать все без исключения и даже не в связи с тем, что она обладает высшей юридической силой, а потому что Конституция определяет и закрепляет высшие ценности, которым должна соответствовать вся система норм и институтов муниципального права.

Ст. 12 Конституции Российской Федерации [1] в качестве одной из основ конституционного строя закрепляет два аспекта принципа самостоятельности местного самоуправления (далее по тексту — принцип самостоятельности) — самостоятельность в пределах своих полномочий и организационная самостоятельность. Это означает, что не только нормы федерального, регионального законодательства и, тем более, практика их применения, но и никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить этому требованию. Однако указанный принцип стоит на трех китах, и третьим аспектом самостоятельности местного самоуправления является его финансово-экономическая самостоятельность. Именно отсутствие возможности ее обеспечения влечет за собой нарушение принципа самостоятельности и в двух других аспектах, что в последнее время является поводом для научных дискуссий и тревог, что местное самоуправление «рискует» полностью превратиться в уровень государственной власти на местах. Возникает закономерный вопрос: а стоит ли вообще бороться

за «чистоту» местного самоуправления? Ведь многие авторы полагают, что с точки зрения своей природы, «местное самоуправление, хоть и не входит в систему органов государственной власти, все же является частью государственной власти» [2], а противоречие Конституции РФ можно устранить, изменив соответствующую формулировку [3]. Таким образом, конституционный принцип самостоятельности, равно как и его последовательное проведение, тесно связаны с вопросом правовой природы местного самоуправления.

Исследование данной проблематики и, соответственно, научная дискуссия разворачиваются в плоскости «общественная – государственная – государственно-общественная природа местного самоуправления». Однако поскольку целью данной работы не является анализ существующих теорий местного самоуправления, представляется нецелесообразным подробно останавливаться на цитировании соответствующих аргументов. Но, думается, у данного спора может быть и иной оттенок: что общего у местного самоуправления с государственной властью и обладает ли управление на местах достаточным уровнем специфики, чтобы быть от нее обособленным. Родовое понятие, используемое в нормативном определении местного самоуправления, которое закреплено в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [4] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), — «форма осуществления народом своей власти». Вместе с тем, при «обогащении» его признаками, законодатель дважды использует в рамках данного определения такое понятие, как «население». Во-первых — при указании субъекта решения вопросов местного значения. Во-вторых — при закреплении одного из принципов осуществления местного самоуправления в формулировке «исходя из интересов населения». А разве население самостоятельно будет решать вопросы местного значения вопреки своим интересам? Справедливости ради следует отметить, что данный признак используется и в Европейской хартии местного самоуправления. Однако там в определении местного самоуправления упоминается другой субъект — органы местного самоуправления, и в этой связи подобное уточнение выглядит вполне оправданным и закономерным. Остается предположить, что указанный признак в определении Федерального закона № 131-ФЗ относится к «опосредованному» решению вопросов местного значения как принцип, которым должны руководствоваться именно органы местного самоуправления. Тогда возникает другой вопрос: разве органы государственной власти, к примеру, регионального уровня не должны руководствоваться интересами населения субъекта Российской Федерации? Разумеется, должны, это закономерно и не нуждается в дополнительном закреплении. Таким образом, представляется, анализируемый признак применительно к местному самоуправлению имеет другой, особый смысл. Попробуем уточнить, какой.

Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление как форма власти, формально принадлежащей в нашей стране народу, осуществляется непосредственно или «опосредованно». То, что местное самоуправление осуществляется населением, отнюдь не отличает муниципальную власть от государственной. Выборы и референдумы проводятся и на федеральном, и на региональном уровнях, и являются, согласно Конституции,

высшим проявлением власти народа. Напротив, это свидетельствует о единстве форм непосредственной демократии независимо от уровня осуществления власти и размера территории, на которую распространяются властные решения. «У государственного управления и местного самоуправления один и тот же источник происхождения — воля народа» [5]. Кроме того, использование форм непосредственной демократии на местном уровне (не говоря уже о федеральном и региональном) весьма ограничено. Муниципальные выборы применяются при формировании представительных органов муниципального образования и в 82,5% муниципальных образований — при избрании главы муниципального образования (но при этом 48,3% из указанного количества — небольшие сельские поселения). Местные референдумы применялись в основном только при решении территориальных вопросов и с введением Федеральным законом № 131-ФЗ специального голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований вряд ли будут проводиться. Сходы граждан — чистая форма прямой демократии, которая изначально появилась как «демократия собраний» — проводятся в среднем лишь в 2% муниципальных образований [6], в то время как подавляющее их большинство населяет гораздо большее количество жителей, обладающих избирательным правом, нежели 100. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, несмотря на многочисленные попытки населения инициировать реализацию данной формы непосредственного осуществления местного самоуправления, ни разу (!) не достигало логического завершения в виде собственно голосования [7]. Остается только голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований. Что касается «опосредованной» формы осуществления местного самоуправления, то небезосновательна точка зрения о том, что «представительные и исполнительные органы муниципалитетов можно рассматривать как местные органы государственной власти и местного самоуправления» [8]. Усиливает убеждающую силу этого мнения и тот факт, что переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с каждым годом становится все больше. Тогда что обуславливает и обосновывает обособленность местного самоуправления? Почему не назвать это государственной властью местного уровня?

Представляется, что ответы на эти вопросы и содержит формулировка-принцип «исходя из интересов населения». По нашему мнению, необходимость исходить из интересов населения является обязательным условием решения именно вопросов местного значения, вследствие их максимальной приближенности к жизнедеятельности населения. Можно сколько угодно дискутировать на тему, какая теория управления на местах — общественная или государственная — соответствует реалиям российской действительности, в частности, уровню правосознания, гражданской инициативы, активности населения. Неизменной останется специфика вопросов местного значения, а именно — их близость к жизни каждого. Сквозь призму этой специфики абстрактное для народа понятие «власть» превращается в то, что напрямую касается населения, а это уже совсем другой разговор. Вообще «народ и его власть» — тема бесконечная. В исследованиях, посвященных проблемам демократии, обозначается, что «в современном мире граждане весьма скромны в своих притязаниях на обладание

рычагами власти» [9]. В социальной психологии даже существует понятие «бегство от свободы» [10]. «Народ каждодневно отказывается от бремени самостоятельности, подтверждая это при очередном опросе и на проводимых выборах» [11]. Кроме того, «граждане не вникают в суть обсуждаемых вопросов, если они не затрагивают их интересов непосредственно» [9; 82]. Другое дело, когда какой-то вопрос напрямую касается жизнедеятельности населения. Когда проводятся публичные слушания по вопросам землепользования и застройки, проблем, связанных с низкой активностью населения, нежеланием участвовать, неинформированностью, непросвещенностью что (типично для организации публичных слушаний по другим вопросам) почти никогда не бывает. Возможно, корни низкой гражданской инициативы населения лежат в советском периоде истории нашего государства, и для того, чтобы отношение народа к своей власти изменилось, необходима смена как минимум двух поколений, но «своя рубашка ближе к телу» в любые времена, как ни крути. Ведь интересы — это не что иное, как нужды и потребности [12].

Итак, категория «интересы населения» имеет принципиальное значение для местного самоуправления, особенно для «опосредованного» решения вопросов местного значения как принцип, которым должны руководствоваться органы местного самоуправления при осуществлении своих полномочий. Поскольку для этого интересы населения необходимо сначала выявить и учесть, исследуемая категория неотделима от понятия «участие населения в осуществлении местного самоуправления» в том смысле, в котором оно употребляется в Федеральном законе № 131-ФЗ. В учебной литературе зачастую формы участия населения в осуществлении местного самоуправления исследуются, как и формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в главах с наименованиями «формы прямой демократии в системе местного самоуправления», «институты народовластия в системе местного самоуправления» и т.п. [13]. Между тем между институтами непосредственной демократии в системе местного самоуправления и формами участия населения в осуществлении местного самоуправления имеется принципиальное различие: в последнем случае население не принимает властных решений. Это как раз лишь способ выявить и учесть интересы населения, чтобы органы местного самоуправления «исходили из них» при осуществлении тех своих полномочий, которые непосредственно касаются жизнедеятельности населения. С точки зрения теории, по нашему мнению, это соответствует понятию так называемой «партисипаторной демократии», то есть демократии участия. К формам этого вида демократии относят, например, информирование общественности должностными лицами в целях обеспечения общественной поддержки проектам, выдвигаемым органами власти (пассивная форма), общественные слушания, народная правотворческая инициатива (активные формы) и др. [9; 17]. При этом «механизм «партисипаторной демократии» не подменяет собой представительной демократии и даже не служит ей альтернативой. Он нацелен на обеспечение тесного взаимодействия органов власти и общественности» [9; 17]. Это такая форма демократии, которая, не подменяя собой представительного правления, позволяет обеспечить функционирование представительных институтов власти в соответствии с интересами субъектов гражданского общества.

На современном этапе доминирующими стратегиями вовлечения граждан в публично властные отношения являются не стратегии принятия решений самими гражданами (прямая демократия), а стратегии выработки решений с участием граждан (партиципаторная демократия) [9; 78]. Именно в многообразии форм партиципаторной демократии нам видится специфика местного самоуправления. Размер современных территорий проживания граждан выхолостил суть местного самоуправления, каким оно подразумевалось по общественной теории и теории свободной общины. Т. Джефферсон, говоря о демократии собраний, отмечал: «Такое правление, очевидно, ограничивается очень узкими пределами пространства и населения. Я сомневаюсь, будет ли оно работоспособно в масштабах, превышающих тауншип в Новой Англии» [14]. Таким образом, принцип самостоятельности местного самоуправления, отсылаясь на реалии действительности, тоже не мог не изменить своего значения. Представляется, акцент сместился именно на формы участия в осуществлении власти на местном уровне.

Однако нельзя сказать, что партиципаторная демократия имманентна лишь местному самоуправлению. В таком случае что мешает, должным образом обеспечив и гарантировав участие населения в решении вопросов местного значения, реализовывать полномочия в этой сфере в рамках осуществления государственной власти? Представляется, при ответе на этот вопрос нельзя забывать о следующих аспектах этой проблемы. Во-первых, самостоятельность местного самоуправления зачастую провозглашается как таковая. Тогда действительно разумен аргумент «а зачем она нужна?». Но если воспринимать ее сквозь призму цели, ради которой она существует, все становится на свои места. Главное ведь — это не обеспечить «чистоту» местного самоуправления любой ценой, а помнить, для чего оно предназначено. Тогда вмешательство государства в дела местного самоуправления будет восприниматься его убежденными сторонниками не столь болезненно. Ведь если государство преследует такие же цели — какая разница? Другое дело, не будь провозглашен принцип самостоятельности — было бы больше почвы для бюрократизма и больше риск, что сущность управления на местах в интересах населения, а значит, при его непосредственном участии, быстро забудется. Золотая середина — это недостижимый идеал, а сдерживающих факторов, которые есть сейчас в виде хотя бы правовых норм-деклараций, не было бы. Следовательно, можно сделать вывод, что принцип самостоятельности местного самоуправления произведен от необходимости решать вопросы местного значения в интересах населения. Очень часто встречается логическая ошибка, когда цель подменяется средствами. Первичность принципа учета мнения населения обусловлена тем, что принцип самостоятельности нужен, чтобы обеспечивать соответствие действий органов местного самоуправления интересам населения. Во-вторых, существует мнение, что «прямая демократия, став основной формой осуществления власти, явилась бы и лучшей школой гражданственности. Поскольку принятие того или иного решения зависит от позиции каждого конкретного гражданина, это побуждало бы граждан лично заниматься общественно значимыми делами и более эффективно защищать свои интересы» [9; 79]. Принимая во внимание все вышесказанное о непосредственной демократии, можно, тем не менее, распространить данное высказывание и на партиципаторную демократию на местном уровне. В настоящее

время демократия во всех ее формах, подразумевающих активные действия населения, — это проекция на будущее. Тогда принцип самостоятельности как составляющую концепции местного самоуправления в современной России можно рассматривать не как нечто закреплённое нормативно, но регулярно нарушаемое на практике, а как катализатор перехода к гражданскому обществу инициативных индивидов, ответственных за непосредственное обеспечение своей жизнедеятельности. Ведь начинается все в сознании людей. Использование форм участия нельзя повысить искусственно провозглашением самостоятельности местного самоуправления, внешним воздействием, убеждением и т.д., но население само будет активно участвовать, если вопрос будет затрагивать его интересы и граждане будут располагать информацией, как можно повлиять на решения властных органов. К сожалению, в настоящее время большинство граждан знает только о митингах. Таким образом, провозглашение принципа самостоятельности — это катализатор развития демократии в ментальности. А само использование форм участия населения в осуществлении местного самоуправления — это катализатор в реальности. Нужна демократия или нет — это другой вопрос. Но гражданское общество быть должно, так как в обществе свободных личностей государство не должно вмешиваться во все сферы жизнедеятельности. Это не является ни целесообразным, ни необходимым. Ведь свобода выбора личности — это приоритет, а тотальное вмешательство «посредников» власти народа препятствует развитию индивидуальности, чувства ответственности и т.д.

Таким образом, государственная ли природа у местного самоуправления или нет, но бесспорно, что муниципальная власть — это уровень публичной власти, равно как и федеральная, и региональная. Следовательно, осуществляется местное самоуправление на основе тех же принципов, теми же способами, для реализации в конечном итоге общих целей, в частности, для обеспечения достойной жизни каждой личности. И с этой стороны местное самоуправление обладает «потенциалом» перерасти в уровень государственной власти, что обуславливает существующую тенденцию к централизации публичной власти. С другой стороны, сколько бы ни продолжались дискуссии относительно того, какая теория управления необходима в России на местах и какова природа местного самоуправления, неизменным останется то, что вопросы местного значения, исходя из своей специфики максимальной приближенности к повседневной жизни населения, должны решаться в интересах населения, а следовательно, при его непосредственном участии. О содержании принципа самостоятельности много написано, но истинная сущность местного самоуправления забывается, и акценты смещаются. Однако цели и средства их достижения не должны подменяться друг другом. Поэтому, по нашему мнению, принцип самостоятельности является вторичным, обеспечительным, производным от принципа учета мнения населения для решения тех вопросов, которые напрямую касаются проживающих в муниципальном образовании граждан. Иными словами, принцип самостоятельности местного самоуправления выступает как гарантия участия населения в осуществлении местного самоуправления и, как следствие, обеспечения решения вопросов местного значения в его интересах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [по состоянию на 21 января 2009 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 136.
3. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: Учебник: В 3 тт. Т. 1. М., 2001. С. 351.
4. СЗ РФ, 06.10.2003, № 40, Ст. 3822.
5. Чеботарев Г.Н. Понятие и сущность местного самоуправления. Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮристЪ, 2006. С. 22.
6. Статистические данные приведены по: Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. Монография / Шугрина Е.С. М.: Новая юстиция, 2007. С.19-20.
7. Подробнее об этом см.: Гуркова С.Г. Некоторые проблемы реализации муниципально-правовой ответственности на примере отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления // Вестник ТюмГУ. 2009. № 2. С. 139-144.
8. См.: Безуглов А.А., Солдатов А.А. Указ. соч. С. 351; Чеботарев Г.Н. Указ. соч. С. 22.
9. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрГО РАН, 2003. С. 85.
10. Фромм Э. Бегство от свободы. М., 1984.
11. Московичи С. Век толп. С. 30. Цит. по: Руденко В.Н. Указ. соч. С.85.
12. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН; Российский фонд культуры; 2-е изд., испр. и доп. / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; М.: АЗЪ, 1994.С. 244.
13. См., напр.: Астафичев П.А. Муниципальное право России. Учеб. Пособие. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. С. 24-27; Овчинников И.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / И.И. Овчинников. М.: Изд.-во РАГС, 2010. С. 231-233.
14. Джефферсон Т.О демократии. СПб., 1992. С. 73.