

УДК - 342.2

**Абасов Гафис Гасан оглы**

доктор юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой теории и истории  
государства и права,

Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры РФ  
[abasov60@mail.ru](mailto:abasov60@mail.ru)

**Gafis H. Abasov**

doctor of jurisprudence, associate professor,  
head of the department of the theory and history  
states and rights,

Crimean legal institute (branch) of the University of prosecutor's office of the  
Russian Federation  
[abasov60@mail.ru](mailto:abasov60@mail.ru)

**К вопросу о классификации институтов муниципальной демократии**

### **On the classification of institutions of municipal democracy**

***Аннотация:** Институты муниципальной демократии являются важным элементом механизма гарантирования прав местного самоуправления. Для определения места и роли институтов муниципальной демократии в механизме гарантирования прав местного самоуправления необходимо осуществить их классификацию. В статье анализируются различные классификации институтов муниципальной демократии, акцентируется внимание на формах «электронной», коммуникативной муниципальной демократии. Предлагается авторская классификация институтов муниципальной демократии, делается вывод о необходимости законодательного закрепления всех, в том числе, «нетрадиционных» форм муниципальной демократии.*

***Ключевые слова:** муниципальная демократия, институты муниципальной демократии, формы муниципальной демократии, механизм гарантирования прав местного самоуправления, коммуникативная демократия, непосредственная демократия, представительная демократия, консультативная демократия.*

***Annotation:** The institutions of municipal democracy are an important element in guaranteeing the rights of local self-government. To determine the place and role of the institutions of municipal democracy in the mechanism of guaranteeing the rights of local self-government it is necessary to carry out their classification. The article analyzes various classifications of institutions of municipal democracy, focuses on the forms of "electronic", communicative municipal democracy. The author proposes the classification of institutions of municipal democracy, concludes the need for legislative consolidation of all, including "non-traditional" forms of municipal democracy.*

*Key words: municipal democracy, institutions of municipal democracy, forms of municipal democracy, mechanism of guaranteeing the rights of local self-government, communicative democracy, direct democracy, representative democracy, consultative democracy.*

Развитие института местного самоуправления и эффективное функционирование механизма гарантирования прав местного самоуправления, являются необходимой составляющей собственно демократии. Именно на уровне местного самоуправления можно наиболее полно реализовать принцип демократии в государстве, то есть право граждан на управление государственными и местными делами.

Местное самоуправление является одной из фундаментальных основ конституционного строя России, одновременно представляя важнейший демократический институт современного общества.

Особенности конституционно-правовой природы местного самоуправления и совершенствования институтов муниципальной демократии играют важную роль в механизме гарантирования прав местного самоуправления, которые способствуют достижению общественного согласия на местном уровне и предоставляют населению муниципальных образований дополнительные рычаги в процессе решения местных дел без использования радикальных методов воздействия на органы государственной власти и местного самоуправления.

Определенную разновидность демократии в государстве представляет собой демократия на местном уровне или муниципальная демократия<sup>1</sup>.

Муниципальная демократия играет важную роль в механизме гарантирования прав местного самоуправления, поскольку ее характерным признаком является то, что граждане должны не только советоваться и не только принимать участие в решении политических, социально-экономических и других важных для них вопросов, но и сами решать их.

В то же время, муниципальную демократию не следует противопоставлять «государственно-управленческой», по мнению Бондаря Н.С., в идеальном варианте речь идет о возможности сочетания государственных и самоуправляющихся (муниципальных) институтов демократии в единой системе осуществления власти народом<sup>2</sup>.

Муниципальную демократию можно определить как общественно-политический институт (совокупность институтов), предусматривающий право населения муниципальных образований в рамках

---

<sup>1</sup> Крамаренко С. В. Формы муниципальной демократии и особенности их развития в современной России / С. В. Крамаренко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2011. – № 2. – С. 85-90. (С.85)

<sup>2</sup> Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. – 592 с.

Конституции и законов России, принимать непосредственное участие в решении вопросов местного значения в пределах соответствующих муниципальных образований или делегировать свои полномочия органам местного самоуправления или должностным лицам.

То есть, наличие развитых институтов муниципальной демократии является существенно важным элементом механизма гарантирования прав местного самоуправления. Институты муниципальной демократии охватывают многочисленные и разнообразные формы реализации.

Для определения места и роли институтов муниципальной демократии в механизме гарантирования прав местного самоуправления необходимо осуществить их классификацию. То есть, сгруппировать, выделить отдельные типы, институты муниципальной демократии, реализующиеся в различных формах.

В современной юридической литературе существуют различные классификации институтов демократии, в том числе муниципальной демократии.

Ученые традиционно различают следующие типы демократии: непосредственную и представительную. Так, Авакьян С.А. под непосредственной демократией понимает совокупность конституционно - правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления<sup>3</sup>. При этом ученый выделяет две группы институтов непосредственной демократии: а) императивные, где выявление воли народа имеет окончательный и обязательный характер (референдум, выборы, отзыв депутата и т. п); б) консультативные, где официальное окончательное решение принимает компетентный орган государства или орган местного самоуправления (публичные слушания, народные (общественные) обсуждения проектов нормативных правовых актов или иных общественно значимых вопросов, народные правотворческие инициативы, коллективные обращения граждан (петиции), наказы избирателей, опрос населения, законодательные предложения и др.).

Придерживаясь иной позиции, В. М. Руденко отмечает, что с советского периода к институтам прямой демократии относили все институты, обеспечивающие участие граждан в управлении государством, которые не входили в систему представительной демократии. Исследователь определяет институты прямой демократии как совокупность правовых норм, регулирующих отношения по принятию гражданами в пределах установленной законом компетенции общественно - обязательных публично-властных решений, имеющих силу государственно - властных решений (решений органов местного самоуправления). Применяя такой подход, В. М. Руденко разделяет институты на: а) регулирующие принятие гражданами

---

<sup>3</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс в 2 т. / С. А. Авакьян. – М. : Юрист, 2005. – Т. 1. – 719 с. (С.363-364).

управленческих решений, и прямое правотворчество граждан (референдум, народная правотворческая инициатива, народное вето, собрание граждан по месту жительства и тому подобное); б) обеспечивающие прямое участие граждан в формировании системы публичной власти (выборы, отзыв депутата, институт роспуска выборного органа власти)<sup>4</sup>.

В целом с позицией ученого можно вполне согласиться, в том числе с тем, что В.М.Руденко отдельно выделяет консультативные институты, которые он не относит к непосредственному народовластию. По мнению ученого эти институты следует относить к формам гражданского участия в политике (форм взаимодействия граждан и государства).

Шугрина Е.С. указывает на следующую классификацию демократии:

1) консультативная (митинговая) демократия - дает широкие возможности участия населения в управленческом процессе, но реального влияния на сферу принятия решения нет, как нет и ответственности за принятые решения; 2) представительная демократия - позволяет гражданам участвовать в создании представительных органов через существующую избирательную систему. Влияние несоизмеримо больше (через депутатский корпус), но так же не определена ответственность за принятые решения; 3) прямая демократия - предполагает значительные возможности для непосредственного участия граждан в процессе принятия решений, причем окончательных.

Анализируя внешние проявления реализации населением права на местное самоуправление, Шугрина Е.С. справедливо выделяет, наравне с закрепленными в ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" формами, также другие формы как наказы избирателей, массовые акции (митинги, шествия, демонстрации, пикетирование и др.), деятельность в представительных органах местного самоуправления и осуществление муниципальной службы<sup>5</sup>.

Комарова В.В. выделяет следующие институты муниципальной демократии: а) императивные (местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, собрание (конференция) граждан, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления), б) консультативные (митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, публичные слушания, опросы граждан, консультативный референдум,

---

<sup>4</sup> Руденко В. Н. Институты прямой демократии в мобилизационных и согласительных политических системах (вопросы методологии исследования) / В. Н. Руденко / Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и в Новых Независимых государствах: материалы международной конференции, Екатеринбург, февраль 2002. – Екатеринбург: Уральское отделение Российской Академии наук, 2003. – [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.espi.ru/Content/Conferences/Papers2002/rudenko.pdf>

<sup>5</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 123-124.

народное обсуждение) и в) регулятивные (гражданская инициатива, обращения граждан, указы избирателей, отчеты, территориальные общественные самоуправления)<sup>6</sup>.

Васильева С.В., определяя типологию демократии, отдельно выделяет коммуникативную демократию (гражданский форум, публичные мероприятия, в том числе публичные акции, которые совершаются на практике и не регулируются Федеральным законом от 19 мая 2004г. №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», встречи представителей бизнеса и общественности с должностными лицами) и справедливо подразумевает при этом любые контакты между органами и гражданами, которые позволяют последним высказаться относительно проводимой государством политики, заявить протест, предложить общие направления модернизации<sup>7</sup>.

Следует особо отметить, что сегодня достаточно широко распространилось участие населения в управлении государством посредством электронных сетей. В сети интернет имеются большие возможности для интерактивного общения. В юридической литературе все чаще акцентируется внимание на таком типе демократии как электронная<sup>8</sup>. Электронная демократия проявляется в таких формах как интернет-опросы, интернет-конференции, интернет-голосования, мини референдумы по технологии «Town Hall Meeting», управление через электронное администрирование, предоставление электронных государственных и муниципальных услуг, электронное взаимодействие с гражданами и др. То есть, большое количество форм муниципальной демократии могут быть включены в отдельный институт – институт электронной демократии.

Таким образом, обобщая изложенные позиции ученых и современное состояние государственного строительства и местного самоуправления в России, предлагаем классифицировать институты муниципальной демократии следующим образом: 1) непосредственная (прямая); 2) представительная; 3) консультативная; 4) коммуникативная; 5) электронная.

---

<sup>6</sup> Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие. 2-е издание. – М. : Издательство «Проспект», 2010. – С.76.

<sup>7</sup> см. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / Е.В. Аврамова [и др.] ; под общ.ред. В.А. Виноградова. – М. : Издательство Юрайт, 2016. – С. 157.

<sup>8</sup> см. Антипова В. Г. Развитие информационно-коммуникативных связей органов местного самоуправления: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук специальность 10.01.10 – «журналистика (политические науки)» / В. Г. Антипова. – М., 2010. – С.10; Гречко П.К. Коммуникация и демократия // Ценности и смыслы. – № 4(32). – 2014; Дрожжинов В.И. Электронная демократия и поддерживающие ее технологии / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://old.conf.infosoc.ru/2003/index.html/>; Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы//Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1.С.27-31.

Данная классификация институтов муниципальной демократии является наиболее оптимальным, охватывает наибольшее количество форм реализации муниципальной демократии, соответствует сегодняшнему реальному состоянию развития местного самоуправления и способствует эффективному применению всех форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. При этом, необходимо отметить, что не все реально существующие формы муниципальной демократии закреплены законом.

Ст.130 Конституции Российской Федерации предусматривает осуществление местного самоуправления гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. То есть, в конституции закреплены только институты прямой и представительной демократии.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131 - ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", перечень форм муниципальной демократии намного шире, но также включает в себя не все из реально существующих форм муниципальной демократии, а лишь такие как: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.

Хотя, в соответствии с ч.1 ст.33 указанного Федерального закона, наряду с предусмотренными им формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, данному Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов РФ. Это означает, что перечень форм муниципальной демократии, закрепленный в ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", является не исчерпывающим и остается открытым. Тем не менее, считаем, что этого недостаточно. Целесообразно законодательно закрепить и тем самым, обеспечить развития всех реально существующих, в том числе "нетрадиционных" (мини референдумы по технологии «Town Hall Meeting», интернет-опросы, интернет-конференции, интернет-голосования и др.) форм муниципальной демократии, которые будут способствовать эффективности механизма гарантирования прав местного самоуправления в России.

Таким образом, следует отметить, что развитие и нормативное регулирование всех форм муниципальной демократии является

первоочередной задачей нашего государства на пути к повышению эффективности и оптимизации механизма гарантирования прав местного самоуправления.

**Литература:**

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс в 2 т. / С. А. Авакьян. – М. : Юрист, 2005. – Т. 1. – 719 с. (С.363-364).

2. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы//Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1.С.27-31.

3. Антипова В. Г. Развитие информационно - коммуникативных связей органов местного самоуправления: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук специальность 10.01.10 – «журналистика (политические науки)» / В. Г. Антипова. – М., 2010. – 26 с.

4.Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. – 592 с.

5. Гречко П.К. Коммуникация и демократия // Ценности и смыслы. – № 4(32). – 2014.

6. Дрожжинов В. И. Электронная демократия и поддерживающие ее технологии / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://old.conf.infosoc.ru/2003/index.html/>.

7. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие.2-е издание. – М. : Издательство «Проспект», 2010. – С.76.

8. Крамаренко С. В. Формы муниципальной демократии и особенности их развития в современной России / С. В. Крамаренко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2011. – № 2. – С. 85-90. (С.85)

9. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / Е.В. Аврамова [и др.] ; под общ. ред. В.А. Виноградова. – М. : Издательство Юрайт, 2016. – 406 с.

10. Руденко В. Н. Институты прямой демократии в мобилизационных и согласительных политических системах (вопросы методологии исследования) / В. Н. Руденко / Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и в Новых Независимых государствах: материалы международной конференции, Екатеринбург, февраль 2002. – Екатеринбург: Уральское отделение Российской Академии наук, 2003. – [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.espi.ru/Content/Conferences/Papers2002/rudenko.pdf>

11. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби,Изд-воПроспект, 2007. – 672 с.

**Literature:**

1. Avakyan S.A. Constitutional right of Russia: a training course in 2 t. / S.A. Avakyan. – М.: Lawyer, 2005. – Т. 1. – 719 pages (Page 363-364).

2. Amelin R.V., Channov S. E. *Direct electronic democracy in the Russian Federation: opportunities and prospects//Constitutional and municipal right*. 2017. No. 1.S. 27-31.

3. Antipova V. G. *Development is information - communicative communications of local governments: the abstract of the thesis for a degree of the candidate of political sciences specialty 10.01.10 – "journalism (political sciences)" / V.G. Antipova. – M, 2010. – 26 pages.*

4. Cooper N. S. *Local government and constitutional justice: constitutionalization of municipal democracy in Russia / N.S. Bondar. – M.: Norm, 2008. – 592 pages.*

5. P.K. buckwheat. *Communication and democracy/Value and meanings. – No. 4(32). – 2014.*

6. Drozhzhinov V.I. *Electronic democracy and the technologies supporting it / V.I. Drozhzhinov, A.A. Shtrik [the Elektronny resource] / the Mode to access: <http://old.conf.infosoc.ru/2003/index.html/>.*

7. Komarova V.V. *Forms of direct democracy in Russia: manual. 2nd edition. – M.: Prospekt publishing house, 2010. – Page 76.*

8. Kramarenko S. V. *Forms of municipal democracy and feature of their development in modern Russia / S.V. Kramarenko//the Messenger of Voronezh State University. Series: Right. – 2011. – No. 2. – Page 85-90. (Page 85)*

9. *Municipal right of the Russian Federation: the textbook for the academic bachelor degree / E.V. Avraamova [etc.]; under a general edition of V.A. Vinogradov. – M.: Yurayt publishing house, 2016. – 406 pages.*

10. Rudenko V. N. *Institutes of direct democracy in mobilization and conciliatory political systems (research methodology questions) / V.N. Rudenko / Political science and political processes in the Russian Federation and in the New Independent states: materials of the international conference, Yekaterinburg, February, 2002. – Yekaterinburg: Ural office of the Russian Academy of Sciences, 2003. – [Electronic resource] / access Mode: <http://www.espi.ru/Content/Conferences/Papers2002/rudenko.pdf>*

11. Shugrina E.S. *Municipal right of the Russian Federation: studies. – 2-eizd., reslave. and additional – M.: Shopping Mall Velbi, Izd-voprospekt, 2007. – 672 pages.*