ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА,
ПРАВИТЕЛЬСТВО ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ,
ВОРОНЕЖСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ

Юбилеи
Конференции
Форумы

ТЕОРИЯ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА:

НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА И СОВРЕМЕННОСТЬ

Материалы Всероссийской
научно-практической конференции
Воронеж, 29 марта 2018 года

Выпуск 11

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2018

УДК 342.7
ББК 67.400
Т33

Серия основана в 2003 г.
Редакционная коллегия серии:

М. О. Баев, д-р юрид. наук, проф.;
П. Н. Бирюков, д-р юрид. наук, проф.,
Т. М. Бялкина, д-р юрид. наук, проф. (отв. редактор);
Д. В. Зотов, канд. юрид. наук, доц.;
Е. И. Носырева, д-р юрид. наук, проф.;
С. В. Передерин, д-р юрид. наук, проф.;
М. В. Сенцова (Карасёва), д-р юрид. наук, проф.;
Ю. Н. Старилов, д-р юрид. наук, проф. (отв. редактор);
Г. В. Стародубова, канд. юрид. наук, доц.;
В. В. Трухачев, д-р юрид. наук, проф.

Т33 **Теория народного представительства: научное наследие профессора В. С. Основина и современность :** материалы Всероссийской научно-практической конференции (Воронеж, 29 марта 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, Т. М. Бялкиной ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2018. – 174 с. – (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 11).

ISBN 978-5-9273-2674-7

Данный выпуск в серии «Юбилеи, конференции, форумы» содержит статьи участников Всероссийской научно-практической конференции «Теория народного представительства: научное наследие профессора В. С. Основина и современность», состоявшейся в юбилейный год 100-летия юридического факультета Воронежского государственного университета. В этом же году исполняется четверть века со дня принятия Конституции Российской Федерации, закрепившей основы демократического устройства нашего государства, в том числе основополагающие принципы народовластия, организации и функционирования институтов народного представительства. Авторы публикуемых материалов анализируют широкий круг научно-теоретических и практических проблем народного представительства в конституционном и муниципальном праве, в том числе вопросы совершенствования законодательства, правоприменительной практики в сфере представительной демократии в Российской Федерации, развития взаимодействия и сотрудничества избирателей и народных избранников, повышения активности и инициативы населения, модернизации форм его участия в деятельности представительных органов государственной власти и местного самоуправления, иные вопросы реализации конституционных принципов народовластия посредством институтов народного представительства.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений, судей, должностных лиц государственных органов законодательной и исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих.

УДК 342.7
ББК 67.400

ISBN 978-5-9273-2674-7

© Воронежский государственный университет, 2018
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 5

Авакьян С. А. Актуальные проблемы теории представительства в конституционном праве 8

Агибалов Ю. В. Участие населения в местном самоуправлении: правовое регулирование, практика и проблемы....19

Кравец И. А. Политическое представительство и делегирование в конституционной репрезентации (нормативность и функциональность)....28

Таболин В. В. Современные проблемы народного представительства 38

Костюков А. Н. Народное представительство и местное самоуправление....43

Боброва Н. А. Парламент как антитеза коррупции....53

Сивопляс А. В. Проблемы развития форм непосредственной демократии в современной России....65

Новикова Н. А. Обычай как источник российского избирательного права....72

Ерыгина В. И. Партия и Советы: единство и борьба противоположностей в советской системе народного представительства 76

Бялкина Т. М. Народное представительство в местном самоуправлении: теоретико-правовые основы и современная практика....82

Рузанов И. В. Саморегулирование как ответ на вызовы концепции народного представительства в XXI веке 91

Стародубцева И. А. Роль представительных органов в обеспечении согласованности нормативных правовых актов 102

Денисенко В. В. Делиберативная демократия как современная форма народного представительства 106

Бондарева Е. А. Роль бизнес-сообщества в развитии «электронной демократии» 115

Судакова С. В. Новая конкурсная модель отбора кандидатур на должность главы городского округа город Воронеж: правовая регламентация, перспективы и риски практического применения 129

Тюнина И. И. Народное представительство в монархических государствах 138

Соломаха Д. В. Средства самообложения граждан как вид доходов бюджетов муниципальных образований 145

Китаева В. Е. Деятельность представительных органов местного самоуправления в сфере земельных отношений....152

Татаринов Е. А. Омбудсмен в Королевстве Испания: основные направления деятельности 160

Перельштейн Ю. А. Представительство национальных меньшинств в органах публичной власти 168

CONTENS

Предисловие 5

Avakyan S. A. Actual problems of representation theory in constitutional law 8

Agibalov Yu. V. Participation of population in local self-government: Legal regulation, practice and problems 19

Kravets I. A. Political representation and delegation in the constitutional representation (normality and functionality) 28

Tabolin V. V. Modern problems of people's representation 38

Kostyukov A. N. Local self-government and the constitutional principle of democracy: implementation problems 43

Bobrova N. A. Parlament als die antithese der korruption 53

Sivoplyas A. V. The problems of the development of forms of direct democracy in modern Russia 65

Novikova N. A. Custom as a source of Russian suffrage 72

Erygina V. I. The Party and the Soviets: the unity and struggle of opposites in the Soviet system of people's representation 76

Byalkina T. M. People's representation in local government: theoretical and legal bases and modern practice 82

Ruzanov I. V. Self-regulation as a respond to the challenges of people representation doctrine in XXI century 91

Starodubtseva I. A. Role of representative bodies in ensuring coherence of regulations 102

Denisenko V. V. Deliberative democracy as a modern form of people's representation 106

Bondareva E. A. The role of the business community in the development of «e-democracy» 115

Sudakova S. V. New competitive model of selection of candidates for the post of the head of the urban district of Voronezh-city: legal regulation, prospects and risks of practical application 129

Tunina I. I. People's representation in the monarchical states 138

Solomakha D. V. Means of self-taxation of citizensas a kind of revenues of municipal budgets 145

Kitaeva V. E. The activity of representative authorities of local self-government in the land sphere relations 152

Tatarinov E. A. The ombudsman of the kingdom of spain: the main areas of activities 160

Perelshteyn Yu. A. Representation of national minorities in public authorities 168

100-летию
Воронежского государственного университета
п о с в я щ а е т с я

ПРЕДИСЛОВИЕ

Юбилейные даты исторических и иных значимых событий всегда являются поводом для того, чтобы вновь обратиться к их главному содержанию, проанализировать с точки зрения современности их достоинства и недостатки, подумать над направлениями развития и совершенствования наиболее важных целей и задач. Таким событием в 2018 г. является, безусловно, 25-летие со дня принятия в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации. Данный документ сформулировал и закрепил в качестве базовых конституционных основ нашего государства важнейшие демократические принципы народовластия, приоритета прав и свобод человека и гражданина, а также другие положения, реализация которых является приоритетным направлением деятельности органов государственной власти и местного самоуправления России.

Изучение и анализ достигнутых результатов в реализации конституционных принципов народовластия, разработка предложений, направленных на совершенствование законодательства по данным вопросам являются приоритетными задачами науки конституционного и муниципального права. В связи с этим юридическим факультетом Воронежского государственного университета, его кафедрой конституционного и муниципального права при участии Воронежской областной Думы, правительства Воронежской области, Воронежского регионального отделения Ассоциации юристов России была организована Всероссийская научно-практическая конференция на тему: «Теория народного представительства: научное наследие профессора В. С. Основина и современность», состоявшаяся 29 марта 2018 г. в Воронежском государственном университете, и посвящена 100-летию юридического факультета Воронежского государственного университета и 25-летию принятия Конституции Российской Федерации.

На открытии конференции декан юридического факультета доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Ю. Н. Старилов подчеркнул роль профессора Виктора Степановича Основина в становлении и развитии юридического факультета ВГУ, в формировании Воронежской школы государственного права, традиции которой поддерживают и развивают в наши дни многие его ученики, и отметил актуальность темы данной конференции.

С приветственным словом от имени депутатов Воронежской областной Думы и ее председателя В. И. Нетесова выступил председатель комитета Думы по бюджетной политике, налогам и финансам А. Е. Вериковский, который также пожелал успешной работы всем присутствующим.

Участникам конференции была представлена презентация, посвященная основным этапам жизненного пути профессора В. С. Основина, отражающая вехи его трудовой и научной биографии – от аспиранта до заведующего кафедрой государственного права и советского строительства и декана юридического факультета.

Научную часть конференции открыл заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, председатель Ассоциации конституционалистов России доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный профессор Московского университета С. А. Авакьян, доклад которого на тему «Теория народного представительства: некоторые современные аспекты» участники конференции выслушали с огромным вниманием. С. А. Авакьян проанализировал целый ряд актуальных для науки конституционного и муниципального права, правоприменительной практики вопросов о сути народного представительства, субъектах народного представительства, правах и возможностях народного представителя и контроля за его деятельностью. Он отметил особенности представительства в публичном праве, акцентировал внимание на вопросах сочетания представительства и самопредставительства, рассмотрел вопрос о соотношении первичного и вторичного представительства. Эти проблемы были проиллюстрированы примерами, основанными на деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Выступавшие далее заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета доктор юридических наук, профессор Т. М. Бялкина; временно исполняющий обязанности заместителя губернатора Воронежской области, председатель Совета Воронежского регионального отделения Ассоциации юристов России кандидат экономических наук, доцент Ю. В. Агибалов; Уполномоченный по правам человека в Воронежской области доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета Т. Д. Зражевская и другие участники конференции в своих докладах отметили широкий спектр проблем народного представительства в организации и деятельности местного самоуправления в России, необходимости совершенствования гарантий народного представительства, в том числе в законодательстве о выборах, о деятельности представительных органов и статусе депутатов, законодательном процессе и других вопросах, связанных с развитием демократических процессов в государстве и обществе.

Многие участники конференции отмечали необходимость улучшения правоприменительной практики в сфере представительной демократии в Российской Федерации, развития взаимодействия и сотрудничества избирателей и народных избранников, повышения активности и инициативы населения, модернизации форм его участия в деятельности представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

Были рассмотрены и иные актуальные вопросы реализации конституционных принципов народовластия посредством институтов народного представительства.

Надеемся, что сборник научных статей участников конференции «Теория народного представительства: научное наследие профессора В. С. Основина и современность» будет интересен и полезен представителям научного сообщества, практическим работникам органов публичной власти, студентам юридических вузов, всем лицам, интересующимся вопросами развития демократии, народного представительства в Российской Федерации.

Т. М. Бялкина,
заведующая кафедрой конституционного и муниципального права
Воронежского государственного университета
доктор юридических наук, профессор

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ*

С. А. Авакьян

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 16 апреля 2018 г.

Аннотация: *автор отмечает, что теория представительства, будучи связанной с конституционным правом, недостаточно разработана. В рамках ограниченного объема статьи он ищет ответы на ряд наиболее актуальных вопросов – в чем суть представительства; кто может быть представителем и как он появляется; суть и пределы действий представителя от имени представляемых и от самого себя; есть ли ответственность представителя; кто и как может оценивать его поведение, действия.*

Ключевые слова: п*редставитель, представляемые, суть представительства, пределы действий представителя, ответственность представителя.*

Abstract: *the author notes that the theory of representation, being strongly associated with constitutional law, is not sufficiently developed. Within the limited scope of the article, he seeks answers to some of the most pressing questions – what is the essence of representation, who can be a representative and how he appears as a representative, the essence and scope of the representative's actions on behalf of the represented and from himself, is the representative's responsibility, who and how can evaluate his behavior, actions.*

Key words: r*epresentative represented, the essence of representation, the limits of the representative's actions, the responsibility of the representative.*

Теория представительства, казалось бы, наиболее тесно связанная именно с конституционным правом, в реальности является довольно запущенной сферой нашей науки. Оперируя широким понятийным рядом – «народное представительство», «представительная демократия», «органы народного представительства», «представительный орган» и еще многими проистекающими отсюда понятиями и словосочетаниями, – мы далеко не всегда можем объяснить себе, нашим слушателям и читателям всю *полноту* смысла представительства, воплощаемого словарем конституционного лексикона.

В принципе категория представительства предполагает более или менее четкие ответы на такие вопросы, как: в чем суть представительства; кто может быть представителем; как появляется представитель; что, как, где может делать представитель от имени представляемого, представляемых, насколько он «призван» и «обязан»; что может делать

* Статья впервые была опубликована в Вестнике Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2. С. 22–31.

© Авакьян С. А., 2018

представитель от самого себя; ответственность представителя, кто и как может его оценивать.

Попробуем сжато ответить на эти вопросы не столько в общем плане, сколько в контексте конституционно-правовых аспектов проблемы представительства.

1. *Суть представительства* относительно проста – физическому или юридическому лицу поручается или он берет на себя миссию представлять интересы гражданина, юридического лица, органа публичной власти, какую-то формализованную или безграничную общность людей, часть территории страны либо все государство. Представлять других – значит быть: а) «бессловесным» выразителем их интересов уже в силу своего статуса представителя; б) «словопроизносящим» либо «осуществляющим действия» субъектом различных отношений. Превращение лица, органа в представителя в немалой степени обусловливает его статус, слова и поступки, в целом поведение; в конституционно-правовых отношениях тем более возникают вопросы, связанные для представителя со свободой действий, зависимостью либо независимостью от тех, чьи интересы представляются.

Однако неизбежно приходится констатировать, что воспитанное традиционным юридическим образованием восприятие представителя как того, кому *поручено* выполнять задачи представительства, именно в конституционно-политических сферах сталкивается с немалым числом случаев, когда субъект самоинициативно, *самозванно* объявляет себя представителем, соответственно действует (или делает вид, что действует) *в интересах (или якобы в интересах)* тех, кого он – официально или по своему суждению – представляет. Достаточно ярко это демонстрируется при создании политических партий, поскольку именно они заявляют о себе как о представительстве народа в целом, его групп и слоев, причем даже не спрашивая, хотят ли эти субъекты считать партию своим представителем. Точно так же поступают на выборах и отдельные кандидаты в депутаты, в главы государств, заявляя публично, что они представляют интересы народа.

Отсюда приходится корректировать уже саму суть представительства, поскольку в подобных случаях очень мало схожего с традиционным представительством по поручению, связывающим действия представителя. Довольно распространенные в таких случаях представители (или якобы представители) сами могут сформулировать те «чаяния», интересы, выразителями которых они себя считают, объявляют. Более того, они еще могут подумать, брать ли на себя предложения, просьбы, поручения той массы, представителями которой они себя объявили. Типичный исторический и современный пример подобной манипуляции – предвыборные обещания партий, кандидатов, наказы избирателей; с обещаниями поступают весьма вольно – их щедро раздают, понимая, что это скорее политические приманки.

2. В ответе на вопрос, *кто* может быть представителем, приходится в первую очередь учитывать, что в нормативном акте может быть (должно

быть) обозначено, что субъект права назначает (если шире – определяет) своего представителя; причем может быть и так, что у сторон и не спрашивают, хочет ли одна сторона иметь представителя, а другая – быть представителем. Отсюда родилось понятие *законного* представителя, т. е. представителя по статусу. К примеру, в семейном праве такими представителями называют родителей ребенка, при их отсутствии появляется опекун или иной официально назначенный представитель; есть и «внешне расположенный» представитель – государственный орган, стоящий на страже интересов ребенка, это орган опеки и попечительства. В частноправовых отношениях есть представители по должности – лица, которым поручено возглавлять фирму, компанию, но есть и представители, которые на постоянной или разовой основе – по назначению, по поручению – представляют хозяйствующий объект в суде, налоговых органах и т. д. (приходя туда, они предъявлением соответствующей «бумаги» подтверждают свои полномочия). В жилищных отношениях функции представителя проживающих в квартире официально выполняет ответственный квартиросъемщик, во всяком случае на его имя присылают счета, извещения и другие официальные бумаги.

Как видим, взаимообусловленно обозначаются две категории – не только *кто*, но еще и *чей* представитель.

В публично-властных отношениях, в целом в конституционном праве как отрасли права, регулирующей такие отношения, названные выше два аспекта очень часто тоже взаимосвязаны. И традиционные истоки представительства здесь наличествуют.

Во-первых, избранный или назначенный руководитель органа публичной власти является его официальным представителем. Хотя это вроде и так очевидно, все же отражается в нормативном акте как общего свойства, так и посвященном конкретному органу. К примеру, ясно, что Председатель Государственной Думы есть ее представитель, однако это все же зафиксировано нормативно: согласно п. «е» ч. 1 ст. 11 Регламента Государственной Думы ее Председатель «*представляет палату*» во взаимоотношениях с Президентом РФ, Советом Федерации, Правительством РФ, субъектами РФ, целой чередой федеральных и региональных органов государственной власти, а также с общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, и еще с парламентами иностранных государств, высшими должностными лицами иностранных государств и международными организациями. Согласно ч. 4 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных законом, *представляет муниципальное образование* в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования.

Во-вторых, это предполагает закрепление за соответствующим руководителем возможности приобретать права, осуществлять действия. Так,

ч. 1 ст. 41 названного Закона «Об общих принципах…» гласит, что *от имени* муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Более серьезным фактором, нуждающимся в исследовании, является то, что было сказано выше – во властеотношениях как главном объекте конституционно-правового регулирования довольно часто определенные участники воспринимаются со стороны и воспринимают сами себя как *субъекты, олицетворяющие представительство*. Для всех, в том числе и для самих органов, это настолько очевидно, что расшифровки слов – в чем состоит представительство – не дается в законодательстве. Это как бы само собой разумеющееся состояние. Например, согласно ст. 94 Конституции РФ: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является *представительным* и законодательным органом Российской Федерации». Что значит «представительным»? Можно обратиться к ряду статей Конституции РФ, прежде всего к ст. 3, а там сказано (ч. 2): «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Значит, Федеральное Собрание – это орган осуществления власти народа, по ст. 10 и 11 Конституции – орган государственной власти России. То есть это орган, действующий *от имени* народа, государства, *представляющий* их интересы. Кстати, здесь возникают вопросы, давно волнующие конституционалистов и вызывающие немалые споры: не прекращается ли в этом случае, образно говоря, *самопредставительство* тех, для кого появились представители; не вправе ли представитель сказать: баста, теперь вы ничего не можете, отныне лишь я выражаю ваши интересы!

Отсюда приходится искать ответ на такой вопрос: представительство – это идея, принцип или же оно логично воплощается в последующих действиях? Хотя очевидно, что одно следует за другим, все-таки следовало бы разделить – для теории вопроса: представительство это *символ, действия либо то и другое вместе?* Почему так? Дело в том, что, по крайней мере, для Федерального Собрания Российской Федерации это не только теоретический вопрос – ст. 100 Конституции предписывает палатам заседать раздельно, а ст. 104 и 105 их сотрудничество воплощают конкретно в законодательном процессе, но как «разделенное» сотрудничество – кроме редких случаев согласительных действий, но и в них действуют представители палат, хотя и по их поручению. Получается, что Федеральное Собрание в целом – это как бы *символ* представительства народа и государства, если более конкретно – *обобщенное олицетворение* российского парламентаризма. На чем оно основано? На том, что создание и деятельность органа в целом, парламентариев обусловлены интересами народа, государства. Но достаточно ли этого? По всей вероятности нет, если уж палаты работают раздельно. И тогда уже для Госу-

дарственной Думы на передний план выходит то, что она олицетворяет общеполитическое представительство, а для Совета Федерации – это орган общетерриториального представительства. Но это опять же символы представительства.

Надо сказать, что в некоторых странах поняли, что даже общие слова о представительстве следует конкретизировать и увязывать с объемом представительства. Наглядный пример: п. 3 ст. 3 Конституции Республики Казахстан гласит, что «право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий». Как видим, по Основному закону этого государства в широком и неограниченном объеме представлять народ может лишь Президент; Парламент должен исходить из того, что ему поручено, в том числе и в вопросах представительства, Конституцией, а Правительство может это делать в рамках того, что ему делегировано, причем в строгом смысле конституционных положений от имени не народа, а государства.

Восприятие представительства как общего предназначения имеет право на существование. Однако в нем нет того юридического дополнения, которое и ученые-конституционалисты, и население считают крайне необходимым. Речь идет о тех *обязывающих* факторах, с которыми связано возложение на себя функций представительства. С одной стороны, это принятие на себя миссии не только *выслушивания* избирателей, но и *исполнения* их просьб, поручений общественного значения (звучания). С другой стороны, это *ответственность* за свою деятельность и *ответственное поведение* как важнейшие составляющие отношений представительства.

3. Связь представительства как символа и как обязывающих действий – это очень важная проблема для политических отношений и их конституционно-правового регулирования. Нечеткость в определении сторон отношений представительства в конституционном праве, соответственно «свобода» в выборе действий со стороны тех, кто посчитал себя представителем, от якобы представляемых, позволяет именно ту вольность обращения с категорией представительства, которую для себя считают приемлемой и «логичной», как частично уже отмечалось несколько выше, любой малозначимый политик, просто человек с амбициозными, авантюрными наклонностями, иные сомнительные личности. Особенно опасно, когда сторонники такой психологии, якобы «нового порядка» в интересах будто бы представляемого ими народа, творят беспорядки на улице, громят витрины, поджигают автомашины, избивают людей и т. д.

Отсюда появляется уже череда вопросов, связанных особенно с тем, можно ли сформулировать объективные критерии для того, чтобы стать представителем или претендовать на представительство? Ведь в таких делах могут проявляться начала и революционного радикализма, и даже трагикомизма.

Автору этих строк попался полусмешной, полугрустный пример судебного дела, когда некий гражданин Б. обратился с требованием к Патриарху Московскому и Всея Руси – признать его (гражданина) мессией, пришедшим в этот мир для того, чтобы осчастливить людей. Получив отказ, гражданин пошел оспаривать его в суд. Определением судьи Московского городского суда от 2 июля 2012 г. было отказано в принятии искового заявления Б. к Патриарху Московскому и Всея Руси об обязании рассмотреть в кратчайший срок – далее цитируем строки из судебного документа: «…в его сердце Царствие Божие с помощью мудрых от Бога по сему исковому заявлению, покориться, признать его подобием *мессии* (выделено нами. – *С. А.*) и довести до братьев и сестер по полоти и крови, дабы разумные успели избрать жизнь и выйти из Москвы, чтобы жить». Б. не устроил отказ, он обратился с частной жалобой, и появилось уже отказное апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 6 сентября 2012 г. по делу № 11-18965.

Судебные инстанции оказались мудрыми, поэтому в своих решениях основание отказа сформулировали так: заявленные Б. требования к патриарху в связи с исполнением им своих обязанностей не могут быть предметом рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства, поскольку конституционные принципы светского государства и отделения религиозных объединений от государства означают, что государство не вправе вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, возлагать на них выполнение функций органов государственной власти и местного самоуправления.

Конечно, заявление Б., мягко говоря, специфично. Суд ведь не вправе ни признать его «мессией»-представителем, ни обязать сделать это духовного руководителя православной церкви.

Но очень часто дело уже не в юморе. Как только в России была допущена многопартийность, незамедлительно стали появляться амбициозные организации, претендующие на то, что именно они, *выражая* (!) интересы народа, могут не только существовать, но и участвовать в выборах, влиять на осуществление государственной власти. Если их не приемлет народ, они меняют свое обличие, название, но снова рвутся к публичной деятельности. И снова подают себя как представителей народа!

Пожалуй, с долей политического уныния приходится отметить, что в политических отношениях можно найти примеры «явления» себя в качестве представителя народа, общества, борьбы за соответствующие позиции, победы и официального объявления о возложении на себя функций представительства. Еще можно с чувством горечи, усмешки, ехидства смотреть на объявление таких субъектов как представителей народа, общества как-то спокойно, однако «политические герои» этим не ограничиваются и подают себя уже как представителей государства, что вызывает беспокойство.

Как быть? Если в обычных конституционно-правовых отношениях не так сложно определиться с представителями и границами их дей-

ствий, то в массовых публичных акциях это достаточно сложно. Нельзя исключать, что власть должна регулировать рамки поведения, и с ними обязаны считаться все, кто участвует в мероприятиях. При этом власть может по мотивам упорядочения политического поведения включить в правовые нормы такие ограничения, которые не позволят уже самим гражданам провести мирные действия для выражения (представления) своих настроений. Наглядный тому пример – корректировка Федерального закона от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Кодекса об административных правонарушениях новеллами 2012–2015 годов, когда, с одной стороны, вводились справедливые нормы о том, чтобы участники не имели при себе оружия и иных опасных предметов, не закрывали своих лиц масками, а с другой – административным и судебным органам власти предоставлялось право признать любое, даже малочисленное скопление людей в публичном месте, несанкционированным «сборищем», нарушающим общественный порядок и заслуживающим судебного штрафа.

Получается, что, с одной стороны, очевидна необходимость *формулирования условий* – кто может быть участником политических (конституционно-правовых) отношений, в том числе и в качестве представителя, а с другой – запретов на участие.

История цивилизации, даже относительно короткая история своей страны, пестрит примерами нормативного закрепления требований не только для тех, кто рвется в представители, но нередко и тех, кто даже не думает об «одеждах» представителя. Учреждая представительные органы, совершая перевороты, находившиеся или пришедшие к власти слои, группы незамедлительно вводят правила и ограничения и для тех, кто вправе голосовать и таким путем определять своих представителей, и для тех, кто хотел бы стать таким представителем. Для выборов в истории сплошь и рядом находим: имущественные ограничения – и голосовать, и стать депутатом можно при наличии собственности; классовые ограничения – отстранялись от участия в выборах и тем более не могли стать депутатами лица из слоев, определенных как враждебные и/или эксплуататорские. Прошло время, эти условия отпали, но остались и во многом модернизировались ограничения по выполнению функций представителя (депутата) для осужденных и отбывших наказание. Появились ограничения, связанные с тем, что желающие участвовать в отношениях представительства являются иностранными агентами, т. е. живут на заграничные деньги. Придуманы и условия, связанные не только с отсутствием российского гражданства, но и наличием двойного гражданства, и даже с обладанием документа, дающего право на постоянное проживание в иностранном государстве.

4. Вопрос о том, кому поручать или кто вправе претендовать на миссию представителя, был, есть и будет животрепещущим. Но он не снимает и других аспектов.

Одним из наиболее актуальных является вопрос *об условиях представительства.* Если кратко, он воплощается во взаимоисключающих

тезисах: а) «если ты мой, наш представитель, изволь делать лишь то, что тебе поручено, и преимущественно теми средствами, которые мы для тебя определили»; б) «доверьтесь мне, сделайте представителем, а я уж знаю, что и как делать».

Даже в обычных отношениях частноправового представительства эта дилемма существует, а что уж говорить о конституционно-политической материи! Прежде всего вспоминаются наиболее известные в этом плане теории «императивного мандата» и «свободного мандата». Когда зарождались средневековые советы, собрания, думы как городские органы представительства, применяемое при их формировании делегирование (избрание) шло по куриальному принципу – в большей мере от ремесленных цехов, в меньшей – от обычного (посадского) населения. И все направлявшие своих представителей непременно хотели, чтобы эти люди о своем качестве представителей постоянно помнили, для чего их «связывали» поручениями, заданиями и даже речами. Отсюда и пошло понятие «императивный мандат». Свобода представителей состояла при этом лишь в манерах собственного поведения, проявления себя, красноречия.

Когда же стали появляться общетерриториальные и тем более общегосударственные парламентско-представительные органы власти, в западноевропейских странах постепенно возобладал территориальный принцип избрания, тогда депутат становился представителем всего населения территории, округа. Делать его «заложником» куриальных объединений было невозможно, не говоря уже о том, что имело место несовпадение интересов частей территории и групп населения, а также необходимость думать об общетерриториальных проблемах и путях их решения. К тому же это время совпало с формированием категории «народа» в соответствующих странах. Тогда же ведущим стал принцип «свободного мандата», превращавший депутата, иное выборное лицо в представителя народа, населения, по большому счету – представителя общегосударственных, общетерриториальных интересов. Когда появились политические партии, они стали влиять на то, чтобы подобные представители-депутаты одновременно стали и представителями политических партий. При этом никто не отрицал того, что стать представителем небогатому человеку было сложно, имущественное состояние приплюсовывалось к политическому представительству и часто было определяющим фактором.

Советская система представительства стала удивительным переплетением отказа от материального критерия и созданием новых требований для отношений представительства. Это тема отдельного разговора, тезисно отметим лишь несколько моментов: сначала прямое учреждение сочетания выборов по производственному и территориальному принципу; далее постепенное движение к территориальным выборам, но с выдвижением кандидатов трудовыми коллективами; сильное влияние компартии на формирование состава и избрание депутатов; хотя лишь часть депутатов была членами компартии, большинство формально оставались

беспартийными, все они считались представителями «единого блока коммунистов и беспартийных».

Постсоветская система выборов и представительства имеет свои причудливые оттенки: сочетание выборов по округам и партийным спискам; при частном финансировании выборов реальность победы только при мощной спонсорской поддержке; ориентация на политические партии, обеспечивающие избрание; реализация партиями своих планов через государство и его политику. И самая большая особенность наших дней: отмена порога явки, и тогда победа возможна при минимуме участия избирателей, что превращает представительство в иллюзорность.

Надо сказать: чем более абстрактно, обобщенно воспринимается представительство, особенно в конституционно-политическом разрезе, тем свободнее чувствуют себя те, о ком может идти речь как о представителях. Наблюдаются, по крайней мере, такие их интерпретации.

Во-первых, по своему желанию они могут «и так и сяк» толковать свою представительскую миссию исходя из способа своего появления во властных структурах. Например, даже ученые не могут договориться о том, сужать ли категорию представительства лишь до избираемых лиц, и к тому же до какого их вида. В частности, есть те, кто считает представительной властью лишь орган, состоящий из депутатов, а президенту страны, избранному всем народом, отказывают в представительском призвании и предназначении. Почему так? Да потому, что это ломает традиционное, идущее от XVIII в. толкование представительной ветви власти как связанной именно с парламентаризмом и его производностью от народа, а также коллегиальностью подобного органа. При этом как бы забывается, что тогда другую ветвь власти воплощали монарх и подчиненная ему администрация как исполнительная власть. Монарха считали производным от Бога, исходить из производности монарха от подданных никак нельзя. Получалось, как частично говорилось выше, что монарх «думает», заботится о народе, т. е. как бы представляет своих подданных; однако у народа нет прав оценивать монарха.

Но время прошло и главой государства стал не божественный посланник, а обычный человек, в прошлом – клерк, лесоруб и т. д. Свои полномочия он получил в результате выборов из рук народа. Казалось бы, его тоже, как любое избранное лицо, следовало бы считать представителем народа. Но нет! Сторонники архаичных подходов по-прежнему отказывают ему в представлении интересов народа, в поименовании народным представителем. Почему так, да потому, что засело в их понимании то, что глава государства стоит во главе исполнительной власти – даже если избран народом.

Наша реальность рождает и другие вопросы, очень важные для представительства. Остановимся лишь на некоторых.

В частности, мы считаем всё Федеральное Собрание представительным органом, т. е. и Государственную Думу, избираемую на прямых выборах, и Совет Федерации, формируемый по Конституции. Причем здесь можно говорить о так называемом *вторичном представительстве*:

– один член Совета Федерации делегируется в палату представительным органом власти субъекта РФ, избираемым населением;

– второй член Совета Федерации направляется в палату главой исполнительной власти субъекта РФ, который в большинстве субъектов РФ избирается населением, а в ряде субъектов РФ – решением законодательного органа субъекта;

– третий член Совета Федерации назначается Президентом РФ, по Конституции РФ считается представителем Российской Федерации.

В местном самоуправлении сейчас тоже есть варианты вторичного представительства. Так, представительный орган муниципального района может быть сформирован из депутатов, делегированных представительными органами поселений, а также глав поселений как муниципальных образований. Представительный орган городского округа как муниципального образования может быть сформирован из депутатов, делегированных районными муниципальными собраниями.

Приведенные примеры не должны обесценивать такое представительство.

Однако случаи избрания не коллегиального органа, а одного лица на выборную должность непосредственно населением, так же как и делегирование в иной орган, надо четко определить: все *правила представительства* и все *обязательства* быть представителем положено соблюдать.

5. С учетом этого не так уж сложно определиться с очередными волнующими нас вопросами. Прежде всего: что может делать представитель от имени представляемых и что – от самого себя. Выше уже говорилось, что часто в общем статусе представителя закрепляется его призвание быть таковым, т. е. поведение *экс официо* является само собой разумеющимся.

Однако это совсем не означает вседозволенности поведения. Его рамки не только подразумеваются, но при необходимости и нормативно закрепляются. К примеру, Председатель Государственной Думы ряд решений вправе принимать лишь после того, как вопрос был рассмотрен на заседании Совета Государственной Думы; Председатель ограничен в желании комментировать выступления с трибуны палаты; если он желает сам выступить, то передает функции председательствующего другому лицу; и т. д.

В целом можно сказать так: корректное выступление от имени либо в интересах представляемых допускается. Соблюдение положенных процедурных правил обязательно. Конечно, недопустимо нарушение этических норм.

Соответственно решается и вопрос об *ответственности* представителя. Стоит вспомнить, что в теории конституционно-правовой ответственности часто говорится о позитивной ответственности как самоответственности и ответственности в виде отчета, сообщения о своей деятельности, ее публичной оценки и т. п.

Ответственность перед своей совестью всегда остается на усмотрение того, перед кем эта проблема возникает. Неизбежна и публичная оценка поведения и деятельности политического деятеля.

Однако отношения представительства требуют и того, чтобы всегда висел «дамоклов меч» ответственности за свои политические и житейские шаги того, кто стал представителем, т. е. ответственности за свое поведение, свои действия, ошибки.

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Авакьян С. А., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ

E-mail: avakian@law.msu.ru

Moscow State University named after M. V. Lomonosov

Avakyan S. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Science Worker of Russia, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Head of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: avakian@law.msu.ru

УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ*

Ю. В. Агибалов

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *представлен анализ правового регулирования и практики участия населения в осуществлении местного самоуправления в Воронежской области, предложены направления совершенствования действующего законодательства о местном самоуправлении.*
Ключевые слова: *местное самоуправление, формы осуществления населением местного самоуправления, участие населения в местном самоуправлении.*

Abstract: *the analysis of legal regulation and practice of participation of the population in the implementation of local government in the Voronezh region is presented, directions for improving the current legislation on local self-government.*
Key words: *local self-government, forms of local self-government exercising by the population, participation of the population in local self-government.*

В 2018 г. будет отмечаться 25-летие со дня принятия всенародным голосованием Конституции РФ, закрепившей в качестве основ конституционного строя нормы, в соответствии с которыми народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Почти четверть века прошло с момента принятия Конституции РФ, но среди ученых и практиков не стихают споры о роли и месте местного самоуправления в России, нет единства в оценке положения местного самоуправления в современной России. На отсутствие четкой концепции развития местного самоуправления указывает Н. Л. Пешин[1]. По мнению

* Статья впервые была опубликована в Вестнике Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2. С. 32–40.

[1] См.: *Пешин Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России : проблемы развития конституционно-правовой модели и практика взаимоотношений : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 41.

© Агибалов Ю. В., 2018

А. Татаркина, самоуправление воспринимается как придаток госвласти, более 90 процентов муниципалитетов в России дотационны[2].

С. Соловьев считает, что основной причиной разнообразных проблем, возникающих в современной системе местного самоуправления, является ее конституционное отделение от системы государственной власти[3]. На основе анализа существующих точек зрения на местное самоуправление в литературе и практике реализации законодательства в муниципальных образованиях он делает вывод о том, что органы местного самоуправления должны являться неотъемлемой составной частью государственной системы с определенной долей автономии по выполнению переданных вышестоящими уровнями власти полномочий[4].

С. А. Авакьян вообще ставит под сомнение наличие местного самоуправления в России[5].

Сегодня очевидно, что существующая система местного самоуправления далека от совершенства.

Как председателю Совета регионального отделения Ассоциации юристов России, занимающегося вопросами местного самоуправления более 25 лет, хотелось бы высказать собственное видение проблем местного самоуправления. Совершенно очевидно, что на федеральном уровне законодательство о местном самоуправлении формируется методом «проб» и «ошибок».

За прошедшие годы в базовом законе, который должен закрепить «общие принципы организации системы местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), происходят кардинальные изменения. Так, в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ[6] были закреплены общие принципы организации местного самоуправления, на основе которых должны были приниматься законы субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

В ходе реформы местного самоуправления в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[7] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) была предпринята попытка регулирования большинства вопросов местного значения на федеральном уровне, ограничив полномочия региональных парламентов и устанавливая жесткие рамки для органов местного самоуправления. В этом законе большинство норм носило императивный характер, обязательный для исполнения органами мест-

[2] См.: Выйти из кабинетов // Рос. газета. 2014. 3 июня.

[3] См.: *Соловьев С.* Местное самоуправление и государственная власть : от разделения к объединению // Самоуправление. 2014. № 5. С. 13.

[4] См.: Там же.

[5] См.: *Авакьян С. А.* А есть ли в России местное самоуправление? // Размышления конституционалиста : избр. статьи. М., 2010.

[6] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

[7] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

ного самоуправления. Фактически это был закон не «об общих принципах…», а о «местном самоуправлении». В ходе муниципальной реформы 2014 г. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ[8] субъектам Федерации частично были возвращены те права, которые они имели ранее. Принятие этого закона было связано с тем, что оказалось невозможно на федеральном уровне эффективно регулировать большинство вопросов местного самоуправления для такой огромной страны, как Россия.

Ряд ученых увидели в этих изменениях «огосударствление городского управления», выхолащивание института местного самоуправления»[9], а по мнению И. Бабичева, принятый Закон № 136-ФЗ меняет концепцию Федерального закона № 131-ФЗ, повышает роль и ответственность субъектов РФ за организацию местного самоуправления на их территории[10]. По нашему мнению, это, несомненно, шаг вперед. Субъекты РФ, получив право, позволяющее определять порядок формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований, закреплять вопросы местного значения муниципальными образованиями, имеющих статус сельских поселений, должны были, как подчеркнул Президент РФ В. В. Путин, обязательно принять во внимание мнение глав муниципалитетов, депутатов местных представительных органов[11].

К сожалению, не все субъекты РФ воспользовались своими правами для повышения самостоятельности и эффективности органов местного самоуправления.

Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации касалось преимущественно организации местного самоуправления как муниципальной власти, порядка формирования органов местного самоуправления, закрепления вопросов местного значения за муниципальными образованиями, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Глава 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» Федерального закона № 131-ФЗ за этот период претерпела незначительные изменения.

Постоянное изменение действующего законодательства вызывает, с одной стороны, недоумение у работников органов местного самоуправ-

[8] О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

[9] Например: *Костюков А.* Удар по крупным городам // Российская Федерация сегодня. 2014. № 7. С. 21.

[10] См.: *Бабичев И.* Муниципальный передел // Там же. № 13/14. С. 18.

[11] Официальный сайт Администрации Президента Российской Федерации. URL: http://news.kremlin.rutranscripts/21097/print

ления, а с другой – необходимость приведения уставов и нормативных правовых актов в соответствие с законодательством. У них практически не остается времени на работу с населением, правовое просвещение населения. И как результат, население в большинстве своем воспринимает органы местного самоуправления как представителей государственной власти и предъявляет к ним свои претензии, часто не входящие в их компетенцию. При этом снижается и активность населения в осуществлении местного самоуправления. Нередко они не верят в то, что от них что-то зависит.

Правовое регулирование участия населения в местном самоуправлении в Воронежской области

В Воронежской области создана необходимая правовая база, направленная на создание условий для работы институтов гражданского общества, привлечения населения к управлению и решению самостоятельно вопросов местного значения, осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. В Воронежской области приняты и действуют законы: от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области»[12], № 87-ОЗ «Избирательный кодекс Воронежской области»[13], регулирующие порядок организации и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, права на гражданскую инициативу в форме коллективного обращения в органы местного самоуправления. Законом Воронежской области от 27 ноября 2008 г. № 120-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области»[14] определен порядок участия населения в обсуждении актуальных вопросов социально-экономического развития, а также отдельных вопросов, связанных с рассмотрением общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Законами Воронежской области от 5 июня 2015 г. № 103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области»[15], от 16 декабря 2016 г. № 169-ОЗ «Об Общественной палате Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области»[16] определен порядок осуществления общественного контроля институтами гражданского общества и населением. Законом Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 134-ОЗ «О государственной (областной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Воронеж-

[12] Молодой коммунар. 2007. 3 июля.
[13] Там же. 5 июля.
[14] Там же. 2008. 29 нояб.
[15] URL: http:// www:govvrn.ru
[16] Там же.

ской области»[17] предусмотрена возможность оказания государственной поддержки на развитие институтов гражданского общества и самоуправления и др.

Практика участия населения в общественном самоуправлении в Воронежской области

Реализация норм Федерального закона № 131-ФЗ в Воронежской области показала, что наиболее распространенной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются муниципальные выборы. В ходе муниципальных выборов избираются представительные органы и главы муниципальных образований. Выборы проводятся в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В Воронежской области избираются населением: депутаты 446 представительных органов поселений, 3 городских округов, 19 муниципальных районов и 151 главы муниципального образования поселения. Среди проблем, связанных с проведением муниципальных выборов, можно выделить снижение явки избирателей. В качестве примера можно привести явку избирателей на выборах главы городского округа город Воронеж: в 2004 г. – 31,26 %; в 2008 г. – 58,57 %; в 2013 г. – 23,84 %. Снижение интереса к выборам явилось одной из причин изменения уставов муниципальных образований в части избрания главы муниципального образования депутатами представительных органов. Предусмотренная законодательством норма отзыва депутата (выборного должностного лица) местного самоуправления не востребована в связи с тем, что при существующей явке на выборах менее 50 % практически невозможно отозвать избранного депутата (главу муниципального образования), так как для этого нужно, чтобы за отзыв проголосовали 50 % + 1 от числа включенных в список избирателей, что в настоящее время является весьма проблематичным. В области нет муниципальных образований, где функции представительного органа выполняет сход граждан. Попытки проведения местных референдумов по вопросам самообложения граждан были неудачными, так как на референдум пришли менее 50 % избирателей.

В федеральном законодательстве с 1995 г. закреплена норма, позволяющая гражданам выступать с правотворческой инициативой. За этот период в Воронежской области примеров обращений граждан с правотворческой инициативой не было. В то же время есть многочисленные факты участия населения в обсуждении концепций законов, программ социально-экономического развития области и муниципальных образований. Так, в Воронежской области в 2014 г. впервые в законодательной практике во всех муниципальных районах и городских округах прошло обсуждение концепции законов области «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и сроках их полномочий» и «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями» с участием глав муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления с при-

[17] Молодой коммунар. 2011. 11 окт.

влечением широкого круга общественности и действующих институтов гражданского общества.

В ходе обсуждения большинство граждан, присутствующих на встречах, положительно оценили изменения федерального законодательства, позволяющего субъектам Федерации и муниципалитетам самостоятельно решать вопросы структуры органов местного самоуправления и организации их взаимодействия. Итоги обсуждения показали, что из 33 муниципальных районов и городских округов в 29 – высказались за избрание главы муниципального района (городского округа) из числа депутатов, а в 4 – за избрание населением, в 25 районах высказались за избрание глав муниципальных образований поселений из депутатов. Избрание Совета народных депутатов района населением поддержали представители 6 районов, в 16 – высказались за формирование районного Совета из глав поселений и депутатов поселений, избираемых представительными органами поселений с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, а в остальных – предложили предоставить муниципальным образованиям право самостоятельно решать эти вопросы в уставах муниципальных районов. Большинство районов высказались за закрепление в законе области за сельскими поселениями 16 вопросов местного значения, закрепленных в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ за городскими поселениями. По итогам обсуждения в *Воронежской области был принят закон, который предоставил муниципалитетам право самостоятельно решать вопросы формирования органов местного самоуправления*[18]. **П**ри принятии решения по проектам законов в них нашло свое отражение мнение меньшинства. *Таким образом, органы местного самоуправления впервые за последние 20 лет не были обязаны приводить свои уставы в соответствие с изменением законодательства и у них появилась возможность предметно заняться работой с населением и институтами гражданского общества, вопросами территориального общественного самоуправления.*

За прошедшие три года в Воронежской области закрепили порядок формирования районного Совета только в 7 районах. Отказались от избрания глав муниципальных образований населением в городском округе город Воронеж и в 3 муниципальных районах.

В 2015 г. в области работало 916 ТОСов, в которых приняли участие свыше 85 тыс. человек, а на поддержку 169 инициатив ТОСов были выделены из областного бюджета гранты на сумму 20 млн руб.

С 2015 г. в области практикуется выделение ТОСам на конкурсной основе грантов на реализацию социально значимых проектов и общественных инициатив. Конкурс проводится в Воронежской области в рамках подпрограммы «Реализация государственной политики в сфере социально-экономического развития муниципальных образований» госу-

[18] О порядке формирования органов местного самоуправления Воронежской области и о сроках их полномочий : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ. URL: http:// www:govvrn.ru

дарственной программы «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления».

В Воронежской области поддержка ТОС осуществляется через специализированную общественную организацию-грантоператора, в роли которой выступает *Ассоциация «Совет муниципальных образований Воронежской области»*. При рассмотрении вопросов грантовой поддержки ТОСов приоритетными являются те *проекты и инициативы, которые предложили жители и в реализации которых они участвуют личным трудом или иными ресурсами*. Таким образом, на практике осуществляется норма закона, в соответствии с которой *население самостоятельно и под свою ответственность решает непосредственно вопросы местного значения исходя из интересов населения*.

Заявки на финансирование местных проектов *отбирают исключительно представители общественности, и они же контролируют исполнение. Основными критериями при определении победителя конкурса были: непосредственное участие жителей в реализации инициативы; софинансирование; социальная значимость проекта и уровень проектной проработки мероприятий*. Финансирование проектов осуществляется через грантоператора, который поручает победителю конкурса совершать от своего имени действия по реализации инициативы ТОС. Подобный механизм предельно упрощает участие в данном проекте органов ТОС всех типов, включая созданных без образования юридического лица. Реализация проектов ТОС осуществляется на условиях софинансирования как со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, так и со стороны населения и бизнеса.

За 3 года число заявок на конкурс увеличилось почти в 3 раза – с 332 в 2015 г. до 986 в 2017 г., реализованных проектов – в 3,2 раза (с 169 до 552). Объем субсидий вырос в 6 раз (с 20 до 120 млн руб.). Кроме бюджетных средств для реализации проектов использовались собственные средства ТОС, добровольная помощь спонсоров, а также средства местных бюджетов. Величина привлеченных средств во всех трех конкурсах (с 2015 по 2017 г.) составляла примерно 25 % от общей стоимости проектов.

Таким образом, жители области положительно воспринимают усилия правительства области по поддержке местных инициатив и настроены на дальнейшее участие в решении проблем своего поселения в формате ТОС.

За 3 года наибольшее число проектов было реализовано по строительству и благоустройству детских и спортивных площадок, благоустройству кладбищ и мемориальных объектов, скверов и других мест массового отдыха, локальному ремонту мостов и дорог.

В Воронежской области система ТОС, кроме решения локальных вопросов населения, направлена на повышение доверия к власти, формирование активной жизненной позиции жителей, формирование кадрового резерва для работы в системе местного самоуправления.

Проведенное нами исследование позволило сделать ряд выводов и предложений. Несомненно, требуется дальнейшее совершенствование действующего законодательства.

1. Требует продолжения совершенствование норм Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих вопросы структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, уточнения статуса и полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом в законе эти нормы должны носить диспозитивный характер, позволяющий муниципальным образованиям *самостоятельно выбирать наиболее приемлемые для них* и закреплять их в своих уставах. Прежде всего, целесообразно повысить статус главы муниципального образования, который должен стать высшим должностным лицом муниципального образования. Муниципалитетам необходимо предоставить право самостоятельно решать этот вопрос, включая возможность совмещать функции главы администрации с правом председательствования в представительном органе местного самоуправления, как это закреплено сегодня в отношении муниципальных образований, имеющих статус сельских поселений. Подобная практика хорошо себя зарекомендовала в Воронежской области в 1995–2006 гг., до вступления в силу в полном объеме Федерального закона № 131-ФЗ. *Но это должно быть право, а не обязанность муниципальных образований.* Подобные изменения позволят на практике обеспечить не только право муниципальных образований на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, но и ответственность органов местного самоуправления за принимаемые решения и социально-экономическое развитие муниципальных образований. Предлагаемые изменения в полной мере соответствуют нормам Конституции РФ.

2. Требует серьезного анализа практика реализации важнейшего положения ст. 3 Конституции РФ, в соответствии с которой *народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления*. Сегодня население в большинстве своем воспринимает органы местного самоуправления как представителей государственной власти на местах и предъявляет к ним свои претензии, часто не входящие в их компетенцию. В свою очередь, *активность населения в осуществлении местного самоуправления непосредственно* в последние годы значительно снизилась. Об этом можно судить по участию населения в выборах глав и депутатов муниципальных образований, не говоря уже об участии в других формах самоуправления.

3. Для развития и совершенствования территориального общественного самоуправления в области необходимо: 1) расширить перечень вопросов местного значения, подпадающих под механизмы грантовой поддержки (организация занятий по физкультуре и спорту; оказание социальной помощи многодетным семьям и пожилым людям; профилактика правонарушений; реализация долгосрочных проектов по обустройству мест проживания); 2) внедрить механизм муниципально-частного партнерства в систему поддержки ТОС, предусматривающего активное участие бизнеса.

4. Большего внимания требует работа по правовому просвещению населения. Органы местного самоуправления должны изменить подходы

к подготовке и проведению публичных слушаний, на которых должны обсуждаться важнейшие вопросы социально-экономического развития муниципальных образований, на постоянной основе необходимо привлекать жителей и институты гражданского общества к обсуждению планов и программ развития муниципальных образований, проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов, обеспечить население достаточной информацией о деятельности и планах органов местного самоуправления. Для этого необходимо активнее использовать такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как сходы граждан, собрания и конференции граждан, проведение опросов граждан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления по наиболее важным вопросам местного значения.

Несмотря на существующие в местном самоуправлении проблемы, Конституция РФ дает широкие полномочия и населению, и органам местного самоуправления на реализацию конституционного права на самоуправление. Проблемы в основном в том, что население не знает своих прав и обязанностей, а у органов местного самоуправления «не доходят руки» до правового просвещения граждан и организации работы по привлечению населения к участию в самоуправлении через широкие формы народовластия, закрепленные в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ. Сегодня важно довести до населения их права и обязанности и оказать содействие в их реализации. В этом видится большая роль институтов гражданского общества и органов местного самоуправления муниципальных образований.

Согласование интересов гражданского общества и власти – не простой вопрос. Это возможно только в случае взаимной заинтересованности и активности как со стороны власти, так и институтов гражданского общества.

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: szg.agibalov@govvrn.ru

Voronezh Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service at President of the Russian Federation

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the State and Municipal Service and Personnel Policy Department

E-mail: szg.agibalov@govvrn.ru

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ДЕЛЕГИРОВАНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕПРЕЗЕНТАЦИИ (НОРМАТИВНОСТЬ И ФУНКЦИОНАЛЬНОСТЬ)*

И. А. Кравец

Новосибирский национальный исследовательский государственный университет

Поступила в редакцию 25 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматриваются теоретические основы политического представительства, соотношение методологических, нормативных основ и функционирования института публичного политического представительства в конституционной юриспруденции и политико-правовой практике России.*

Ключевые слова: *политическое представительство, республиканизм, парламентаризм, политическая ответственность, депутатский мандат, конституционная репрезентация.*

Abstract: *the article considers the theoretical foundations of political representation, the correlation of methodological, normative bases and the implementation of public political representation as an institution of constitutional jurisprudence in the political and legal practice of Russia.*

Key words: *political representation, republicanism, parliamentarism, political responsibility, deputy mandate, constitutional representation.*

Конституционная репрезентация и политическое представительство

В конституционном праве проблема формирования представительных органов государства и органов местного самоуправления занимает ведущее положение в системе общественно-политических и государственно-правовых отношений. По мнению С. А. Авакьяна, вопросы представительства в органах публичной власти необходимо рассматривать комплексно, с позиций организационных, социальных и персоналистских начал[1]. Современная деятельность народного представительства, по мнению других ученых, должна осуществляться в системе нравственных координат и основываться не на партийных воззрениях и принципах, а на духовно-культурных, национальных традициях[2]. Публичная деятельность представительных и иных выборных органов должна соединяться с

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00761 А.

[1] См.: *Авакьян С. А.* Публичная власть и представительство : организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.

[2] См.: *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11–16.

© Кравец И. А., 2018

этикой депутатской деятельности и морально-этическими обязательствами исполнения предвыборных обещаний.

Следует отметить, что проблемы публичного политического представительства заслуживают внимания ученых и в контексте институционального обособления в качестве специального института конституционной репрезентации (представительства).

Представительная система органов публичной власти (к которой могут быть отнесены выборные органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления) предполагает использование института публичного политического представительства, который основывается на определенной природе мандата (депутата, выборного должностного лица), норме представительства и доктрине, процедурах ответственности выборных должностных лиц перед избирателями.

Круг отмеченных вопросов регулируется в основном нормами конституционного права (даже если считать избирательное право подотраслью конституционного права), хотя смежные вопросы юридической ответственности депутатов, иных выборных должностных лиц включаются в круг отношений, которые составляют предмет уголовного, уголовно-процессуального, административно-процессуального, финансового права.

Можно отметить, что в современном конституционном праве сформировался *институт конституционной репрезентации*, сердцевину которого составляет политическое представительство или в более традиционной терминологии – народное представительство.

Институт конституционной репрезентации объединяет нормы конституционного и смежных отраслей права, которыми регулируются общественные отношения в сфере формирования представительных и иных выборных органов государственной власти и местного самоуправления, осуществления мандата депутата, иного выборного должностного лица, обеспечения нормы представительства в публичном правовом пространстве, прав и обязанностей, социальных гарантий деятельности выборных должностных лиц, форм взаимодействия данных лиц с избирателями при осуществлении публичного политического представительства; оснований, процедур и видов ответственности (политической и юридической) выборных должностных лиц.

Институт конституционной репрезентации является комплексным по своей природе, объединяет нормы не только конституционного, но и некоторых смежных отраслей, включая уголовное, уголовно-процессуальное, административно-процессуальное, финансовое, трудовое. Конституционная репрезентация как комплексное правовое образование требует разграничение в системе представительного правления и механизме работы института публичного политического представительства вопросов политической и юридической ответственности депутатов различного уровня и иных выборных должностных лиц. Следует признать и закрепить в законодательстве институты конституционно-политической и конституцион-

но-правовой ответственности депутатов и иных выборных должностных лиц на федеральном, региональном и муниципальном уровне[3].

В связи с тем что наиболее многочисленными являются представительные органы государства и представительные органы муниципальных образований (по числу выборных должностных лиц), институт конституционной репрезентации формируется в смежной сфере с парламентским правом как более широким правовым образованием. Парламентское право признается подотраслью российского конституционного права.

Вместе с тем институт конституционной репрезентации охватывает не только парламентские отношения, но и иные общественные отношения в сфере формирования и осуществления публичного политического представительства на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Как комплексный институт он включает в предмет своего регулирования отношения публичного политического представительства не только коллегиальных представительных органов, но и единоличных выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Можно констатировать наличие в институте конституционной репрезентации таких элементов, как:

1) публичное политическое представительство в общенациональном парламенте;

2) публичное политическое представительство главы государства;

3) публичное политическое представительство в региональных парламентах;

4) публичное политическое представительство выборных должностных лиц субъектов РФ (высших должностных лиц, но могут быть и иные);

5) публичное муниципальное представительство в представительных органах местного самоуправления;

6) публичное муниципальное представительство выборных должностных лиц местного самоуправления.

Заслуживает отдельного внимания обсуждение проблемы создания наднациональных представительных учреждений в рамках интеграционных отношений с участием Российской Федерации (например, в рамках Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического союза). Создание наднационального представительства (с учетом опыта Европейского союза) предполагает обсуждение вопросов природы (правовой и политической) института наднационального парламента. Представляется важным рассматривать такую природу с позиций как внутригосударственного конституционного права, так и с позиций международного права. В этом случае институт конституционной репрезентации может приобретать черты и элементы наднационального правового образования.

[3] См.: *Кравец И. А.* Российский конституционализм и ответственность : между правом и политикой // Проблемы права : международный науч. журнал. 2005. № 1. С. 9–20.

Институт конституционной репрезентации предполагает комплексное правовое регулирование своих основ и процедур реализации на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Возможно обсуждение вопроса о разработке и принятии федерального закона о конституционной репрезентации (конституционном представительстве) в Российской Федерации.

Конституционная демократия, политическое представительство и президенциализм

В современном понимании конституционализма как конституционной демократии политическое представительство играет заметную роль как для целей демократической легитимации органов публичной власти, так и для поиска форм согласования интересов различных социальных групп, общества, государства. Несмотря на имплицитное существование терминологического противоречия в выражении «конституционная демократия», в котором можно обнаружить элементы оксюморона (oxymoron), концептуальная и практическая значимость этого понятия заключается в том, что оно объясняет взаимосвязь демократических форм политического волеизъявления и волеобразования в представительной системе правления и установленных конституционных ограничений для правителей, институциональные и организационные средства смены политических сил в отношениях «правящая партия (партии) – оппозиционная партия (партии)». Как отмечают исследователи, демократия предполагает политическую свободу, использование общественного самоуправления, сочетание форм прямого и представительного правления, децентрализацию и разделение властей, а также организованную многопартийность, при которой не допускается долговременное нахождение одних и тех же политических сил в качестве правящих и оппозиционных[4].

Доктрина политического представительства была создана для объяснения и обоснования участия различных социальных слоев и классов общества в условиях невозможности реализации полной прямой демократии. Политическое представительство не всегда было и не сразу стало сопричастно демократическим формам участия граждан в управлении делами государства. В течение длительного времени различные формы политического представительства основывались на сословных, классовых и значительных цензовых началах и ограничениях (в условиях сословно-представительной монархии европейских государств).

Политическое представительство является интегральной частью доктрины парламентаризма и системы парламентского правления в современных демократических государствах, отличающихся разнообразием конституционных форм правления. Ни одна из современных конституционных форм правления (даже в условиях широкого использования

[4] См.: *Астафичев П. А.* Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 19–23 ; Конституционное право : энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2001. С. 304.

форм прямой и электронной демократии) не может функционировать без института публичного политического представительства, не рискуя превратиться в различные ипостаси автократического или авторитарного правления. Политическое представительство становится народным в подлинном смысле слова, когда реально обеспечиваются интересы различных слоев и классов в системе представительного правления, в парламентской деятельности и деятельности главы государства.

В современных научных работах высказывается мнение, что народное представительство – это юридическая фикция, которая имеет положительные и негативные последствия, выполняет функцию нормативного, психологического, идеологического воздействия на общественные отношения, на чувства, сознание, действия людей[5]. Юридическая конструкция современного политического представительства в России нуждается в совершенствовании как процедур, так и форм политического участия и демократического вовлечения граждан в управление делами государства.

Представительное правление зарождалось при доминирующем положении монарха (императора) в системе органов государственной власти и в современных государствах обеспечивает политическое представительство как в монархиях, так и в республиках. Республиканизм в системе представительного правления – более распространенная форма конституционной репрезентации в силу использования значительного числа демократических процедур политического вовлечения в управление делами государства.

В доктринальном плане как правовой и политический концепт институт политического представительства, реализуя современные формы политического вовлечения в управление делами государства, противостоит различным формам автократии, диктатуры и вождизма. Содействуя влиянию политических партий и общественных объединений на формирование представительных органов государства и органов местного самоуправления, институт политического представительства не исключает национального лидерства в политическом руководстве страны, распространяя свои доктринальные и институциональные основы на институт президентства как институт индивидуального публичного представительства нации с окрашенным политическим оттенком или достаточно нейтральным к чистой форме политического представительства. Следовательно, президент может быть как формой политического представительства нации с опорой на определенную политическую партию, так и формой индивидуального публичного представительства, стоящего над политическими интересами отдельных партий.

Исследование современных форм политического представительства опирается и на концепции политического лидерства главы государства,

[5] См.: *Ерыгина В. И.* Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 22–27.

которые формировались в XIX в. и корректируются современной конституционной юриспруденцией и философией политики. В частности, Бенжамен (Беджамин) Констан использовал конструкцию «нейтральная власть» для политического обособления королевской власти и возвышения по отношению к другим ветвям власти. Функция королевской власти – поддержание равновесия среди других ветвей власти[6]. Идею нейтральной власти Б. Констан связывает с главой государства, который представлялся ему способным обеспечивать баланс между различными ветвями власти. Как отмечает М. Краснов, анализируя взгляды русских государствоведов и конституционалистов на рубеже XIX–XX вв., тонкие различия в понимании слов «умирять» и «умерять» и считает возможным их употреблять для характеристики нейтральной власти главы государства[7].

Обращаясь к современному опыту политического лидерства и работы института публичного представительства в лице главы государства, следует отметить реальную возможность президента страны дистанцироваться в условиях проведения избирательной кампании от конкретных политических партий, как инициаторов выдвижения кандидатов на пост президента, при условии использования процедуры самовыдвижения как юридического механизма обеспечения и дистанцирования и политической нейтральности. В Российской Федерации выборы Президента РФ в 2018 г. проходили с выдвижением действующего главы государства в качестве кандидата на пост Президента РФ через процедуру самовыдвижения. Тем самым действующий Глава Российского государства обеспечил себе дистанцирование и некоторую политическую нейтральность в ходе избирательной кампании. Во многом такой подход восходит к идеям К. Шмитта, который допускал возможность конструирования положения республиканского президента государства в контексте концепта нейтральной власти[8]. Позиция немецкого ученого сопричастна смешанной республике, которую ввела Веймарская конституция в Германии в 1919 г. Современная форма правления в России близка к смешанной республике с усиленной президентской властью, которая в конструкции политической нейтральности может найти выход из двойной политической ответственности правительства (перед нижней палатой парламента и перед главой государства). Конструкция политической нейтральности института публичного представительства президента требует возложения политической ответственности за деятельность правительства на его руководителя (делегирования от президента главе правительству). Следует согласиться с мнением исследователя о том, что в условиях *президенциализма* (с сильным главой государства в условиях президентской или смешанной республики) надпартийность (и в этом смысле нейтраль-

[6] См.: *Констан Б.* Принципы политики, пригодные для всякого правления // Французский классический либерализм : пер. с фр. : сборник. М., 2000. С. 39–40.

[7] См.: *Краснов М. А.* «Нейтральная власть» Б. Констана и «президентский арбитраж» Ш. де Голля // Государство и право. 2017. № 6. С. 61.

[8] См.: *Шмитт К.* Государство и политическая форма / пер. с нем. О. В. Кильдюшова ; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. М., 2010. С. 164.

ность) президента остается политической иллюзией, особенно если президент еще на стадии выдвижения в качестве кандидата поддерживался определенной политической партией[9]. Однако более важным в институте публичного представительства главы государства является реальная проблема сменяемости президента и его политической ответственности за деятельность правительства в случае, когда сам он некогда руководил политической партией, к которой принадлежит (и формально руководит) действующий председатель правительства.

Национальное политическое лидерство, выраженное в президенте страны, не может быть полностью нейтральным, так как глава государства определяет и для правительства, и для парламента основные направления внешней и внутренней политики государства. Важно, чтобы в институте президента сопрягались юридические и политические формы такого лидерства с ответственностью и опорой на парламентское или общенациональное представительство (представительство всей нации). В отличие от президенциализма с доминирующим положением главы государства и проблемой политической ответственности правительства, парламентаризм как способ правления в классическом виде обеспечивал довольно эффективный контроль за исполнительной властью на общенациональном уровне, хотя и не был лишен недостатков в плане создания устойчивого парламентского большинства и стабильного по политическому составу правительства (Кабинета министров).

Политическое представительство в системе представительного правления и парламентаризм

Политическое представительство появилось значительно раньше современного парламентаризма, оно может существовать в государствах с различной степенью реализации демократических институтов правления. Функции политического представительства в западноевропейской правовой и политической культуре предшествовали функциям современного парламента (законодательной, бюджетной, контрольной, международной и др.). В одних государствах возникновение парламентаризма как более развитой формы политического представительства предшествовало широкому развитию институтов демократического правления (Великобритания, Турция, Индия), в других государствах (скандинавского региона) возникновение парламентаризма и развитие демократии и современных форм политического представительства протекало более или менее параллельно[10].

По мнению современных исследователей, невозможно ограничивать парламентаризм исключительно демократическими ценностями, он «существовал и может существовать вне демократического политического

[9] См.: *Краснов М. А.* «Нейтральная власть» Б. Констана и «президентский арбитраж» Ш. де Голля // Государство и право. 2017. № 6. С. 65.

[10] См.: *Могунова М. А.* Скандинавский парламентаризм : теория и практика. М., 2001. С. 29.

режима»[11]. Парламентаризм – это особая система государственного руководства, базирующаяся на разделении властей, представительности, законодательной и контрольной компетенции парламента[12].

Современный парламентаризм вырос из системы представительного правления, которая складывалась сначала в Великобритании, а затем в странах континентальной Европы в течение нескольких столетий. В качестве демократической системы правления парламентаризм утвердился в современных государствах только в XX в., причем устойчивая демократическая традиция сформировалась во второй половине XX в. после Второй мировой войны. Дж. Стюарт Милль отмечал, что сущность представительного правления состоит в том, что весь народ или значительная его доля посредством своих депутатов, избираемых периодически, держит в руках высшую власть контроля[13]. Предназначение представительного правления Милль видел в том, чтобы представительное Собрание не управляло государством (к нему оно совершенно не способно), а осуществляло наблюдение и контроль над правительством – отстраняло от должности людей, составляющих правительство, если они не заслуживают доверия или действия их не совпадают с желаниями нации[14].

В современной России с учетом развития института конституционной репрезентации в государствах с различной конституционной формой правления существует проблема развития и эффективной реализации политического представительства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях осуществления публичной власти. Невозможно обеспечить принцип политического тождества между парламентским учреждением и избирательным корпусом даже в условиях применения избирательной системы, сочетающей элементы мажоритарной системы относительного большинства и пропорционального представительства. Возможно минимизировать проблему достижения политического тождества за счет применения элементов системы панаширования, особенно на федеральном и региональном уровне при формировании представительных органов Федерации и ее субъектов. Система панаширования создает благоприятные условия для учета личных и профессиональных качеств отдельных депутатов как более приоритетных по сравнению с их партийной принадлежностью. Система панаширования, хотя и не исключает партийно-политического преобладания в системе выдвижения кандидатов в рамках партийных списков, но предполагает создание открытых списков с возможностью голосования за кандидатов, стоящих

[11] *Пономарева В. В.* О сущности парламентаризма : сквозь призму идеального и традиционного // Актуальные проблемы теории и истории государства и права. Вып. 1 / отв. ред. В. В. Пономарева. Красноярск, 2004. С. 5–6.

[12] См.: *Булаков О. Н.* Бикамеральная структура парламента (практика и проблемы законотворчества) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 9–12.

[13] См.: *Милль Дж. Ст.* Размышления о представительном правлении. СПб., 1863. С. 77.

[14] См.: Там же. С. 95.

в различных партийных списках, если их деловые, личные, профессиональные качества делают их более достойными для избрания по отношению к их партийной принадлежности.

Помимо этого, особого внимания заслуживает совершенствование системы парламентских контрольных полномочий (как на федеральном, так и на региональном уровнях), в том числе расследовательских полномочий в отношении неправомерных действий должностных лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Низкий уровень участия региональных парламентов в реализации мер ответственности в отношении высших должностных лиц субъектов РФ (иных должностных лиц) свидетельствует о недостаточной разработанности института конституционной репрезентации на региональном уровне. Следует предусмотреть более активную роль и значимые полномочия региональных парламентов в отношении расследования действий публичных должностных лиц (в том числе высшего должностного лица субъекта РФ), которые связаны с совершением правонарушений, в том числе выступающие в качестве основания для отрешения от должности по решению Президента РФ.

Институт конституционной репрезентации следует развивать в контексте усиления мер парламентской ответственности выборных публичных должностных лиц, действующих на федеральном и региональном уровнях организации власти.

Институт конституционной репрезентации предполагает совершенствование и осмысление конституционно-правового значения категории «народ». В современных исследованиях обоснован тезис о конституционно-правовом значении народа не только как совокупности ныне живущих граждан, но и как будущего поколения россиян, интересы которых подлежат учету при принятии политических решений в экономической и социальной сферах[15]. По мнению Ю. И. Скуратова, для развития Российского многонационального государства «необходимо формирование этнического (национального) субстрата». Однако такой субстрат – это нация в политическом смысле, активный участник политического вовлечения в процесс формирования института конституционной репрезентации и ответственности выборных должностных лиц на различных уровнях публичной власти. Признавая процесс формирования политической нации в качестве объективного исторического процесса, следует отметить возможность государственного воздействия на этот процесс (в частности, применения мер государственного регулирования). Политическая нация как концепт предполагает территориальную сферу своего политического действия и политического вовлечения. В этом смысле народ как политическая нация обладает правами в сфере политического участия не только на федеральном уровне, но и на региональном и муниципальном уровнях организации и осуществления публичной власти. Следовательно,

[15] См.: *Скуратов Ю. И.* Категория «народ» в конституционном праве России (евразийские традиции и современность) // Lex russica. 2017. № 10. С. 9–26.

институт конституционной репрезентации предполагает юридические гарантии и эффективное использование прав на политическое участие народа на трех уровнях политического представительства и формирования выборных органов и выборных должностных лиц (федеральном, региональном, муниципальном).

Новосибирский национальный исследовательский государственный университет

Кравец И. А., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права

E-mail: kravigor@gmail.com

Novosibirsk National Research State University

Kravets I. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Theory and History of State and Law and Constitutional Law Department

E-mail: kravigor@gmail.com

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

В. В. Таболин

Государственный университет управления (г. Москва)

Поступила в редакцию 23 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассмотрены подходы к определению понятия народное представительство и муниципальное представительство, современные проблемы в реализации конституционных положений о народном представительстве в местном самоуправлении, роль региональных и местных органов власти.*

Ключевые слова: *народное и муниципальное представительство, местное самоуправление.*

Abstract: *the article considers approaches to the definition of the concept of people's representation and municipal representation, modern problems in the implementation of constitutional provisions on the people's representation in local self-government, the role of regional and local authorities.*

Key words: *people's and municipal representation, local self-government.*

Проблемы народного представительства в современной России связаны с разными причинами: неэффективное правовое регулирование и деятельность представительных органов и депутатов, сложности в реализации полномочий и ответственность выборных органов и должностных лиц, социально-политические аспекты и др. Главным остается вопрос, который должен задавать себе каждый исследователь данной темы – «народное представительство: есть или его нет»? При этом справедливо напрашиваются уточняющие вопросы: на каком уровне власти, в каком органе, в какой период, в каких формах и т. п.? Попробуем обозначить некоторые критерии, которые помогли бы дать ответы на эти вопросы.

Вначале необходимо сказать об основных подходах, которые так или иначе связаны с весьма емким и важнейшим конституционным постулатом – «народное представительство».

Совершенно справедливо П. А. Астафичев относит право на представительство в органах публичной власти по своей сущности и предназначению к числу конституционных прав и свобод граждан. В пользу этого суждения свидетельствует значимость данного права, его связанность с конституционными принципами народного суверенитета, представительной демократии, народовластия[1].

С. А. Авакьян дает ясное и однозначное определение этого понятия – система представительных (т. е. избираемых народом) органов государственной власти и местного самоуправления и выделяет общественные

[1] См.: *Астафичев П. А.* Право граждан на представительство в органах публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 8–13.

© Таболин В. В., 2018

отношения, связанные с данным понятием: по формированию представительных органов, статусу депутатов, их взаимоотношения с избирателями, населением, политическими партиями и движениями, организация работы представительных органов, подготовка и принятие актов, законодательный процесс, влияние населения на деятельность представительных органов, отношение представительных органов с иными органами и т. д.[2]

Особенно хочется обратить внимание на возможность влияния населения на деятельность представительных органов, заключающееся в двух главных аспектах: участии населения в управлении государством и ответственности представительных органов перед населением. Современные реалии таковы, что уже даже на муниципальном уровне, по целому ряду причин, это влияние нельзя назвать действенным.

Следует согласиться и с позицией В. И. Фадеева, который писал: «…Ориентация только на модернизацию работы представительных органов власти, только на современный зарубежный парламентский опыт без учета национальных и культурно-исторических условий страны способна исказить саму идею народного представительства, оказывая деструктивное влияние на практику ее реализации, на практику развития российской государственности. При этом, конечно, недопустимо впадать и в иную крайность: нельзя игнорировать общие закономерности развития народного представительства, не видеть общие проблемы его реализации в условиях постиндустриального общества, глобализации, когда люди во многом утрачивают духовное измерение жизни, когда размываются и становятся неопределенными нравственные законы человеческого бытия»[3].

Более того, в силу ст. 12 Конституции РФ мы имеем дело фактически с двумя видами народного представительства: государственным и муниципальным. По нашему мнению, это далеко не однозначные понятия в силу целого ряда социально-политических и хозяйственно-экономических факторов, влияющих на роль и место представительных органов в обеспечении жизнедеятельности населения. Важность муниципального представительства, исходя из задачи повышения уровня жизни населения, которую поставил высший представитель народа – глава государства, несомненно, должна существенно возрасти. В противном случае благие намерения «потеряются» в ходе парламентских дискуссий и правительственных проектов программ.

В. С. Основин в работе 1991 г. выделяет ряд неотложных проблем, определяющих будущее представительной системы «1. Прежде всего – это проблема формирования достойного депутатского корпуса. … Важная проблема, которую необходимо незамедлительно решать, – обеспечение

[2] См.: *Авакьян С. А.* Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 444.

[3] *Фадеев В. И.* Симфония властей и соборность в становлении и развитии народного представительства в России // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. М., 2015. Т. 1. С. 792.

аппарата Советов народных депутатов квалифицированными управленческими кадрами. … 3. Важная проблема – организация местного самоуправления. Ее концепция в деталях пока не отработана; орган местного самоуправления, их система на разных уровнях еще создаются. … 4. Наконец, серьезная проблема – совершенствование правового регулирования советской представительной системы»[4]. К сожалению, эти проблемы до сих пор не потеряли своей актуальности.

Так, анализ социологических исследований в этой области ученых Томского госуниверситета позволяет сделать следующие выводы:

1. По совокупности значений социологического показателя удовлетворенности населения деятельностью представительных органов городских округов и муниципальных районов можно считать, что значимость этого социального института для местного сообщества падает, не успев сформироваться. Однако пока устойчивые негативные установки сохраняются у одного и того же числа граждан, мнение общества можно еще скорректировать, приведя деятельность представительных органов местного самоуправления в соответствие с ожиданиями населения.

2. Авторитетность представительных органов поселений значительно (в 2 раза) выше, чем у представительных органов городских округов и муниципальных районов. Выдвинем предположение, что эта оценка объясняется близостью поселенческого уровня управления к гражданам, что делает работу депутатов более видимой и актуализированной на решении конкретных проблем. Однако это предположение еще нуждается в дополнительной проверке в ходе социологических исследований.

3. Основные ожидания граждан в отношении деятельности представительных органов местного самоуправления связаны с результативной работой на пользу именно местного сообщества, что выражается в достаточных по объему и качеству публичных и индивидуальных услугах и общественных благах, обеспечиваемых при контакте с населением и наличии доступной информации компетентными и ориентированными на потребности общества депутатами.

Во мнении населения формируется осознание того, что гражданин как налогоплательщик имеет право требовать от представительных органов публичных услуг и общественных благ. Это обстоятельство мотивирует задачу формирования современной модели представительного органа местного самоуправления, отвечающей возросшим требованиям общества[5].

Существует еще одна проблема – «парадокс возможностей» – депутат должен знать и защищать интересы своих избирателей, но ситуация такова: в крупных (часто городских) муниципальных образованиях у

[4] *Основин В. С.* Перестройка представительной системы : тенденции, парадоксы, проблемы // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1991. № 2. С. 28–34.

[5] См.: *Таболин В. В., Мартынова С. Э.* Местное самоуправление в Российской Федерации : вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика // Местное право. 2016. № 2. С. 127–134.

представительного органа больше возможностей для влияния на социально-экономическое положение граждан, но он далек от их конкретных проблем, а в малых городах и сельских поселениях депутаты близки к своим избирателям, но практически не имеют организационных и бюджетных возможностей помогать людям.

Серьезная роль в решении этих проблем принадлежит региональному представительному органу и, прежде всего, в создании реальных возможностей для результативной работы местных представительных органов. Одной из таких известных форм активного взаимодействия, могло бы стать непосредственное периодическое участие региональных депутатов в конкретной работе муниципальных представительных органов и их комиссий и необязательно по территориальному признаку, но и по направлениям деятельности. Опыт и профессионализм региональных парламентариев в конкретной деятельности гораздо полезней, чем многочисленные учебные занятия. Механизмы такого сотрудничества могут быть закреплены в соответствующих договорах или соглашениях. Такая практика в некоторых регионах существует.

Н. В. Джагарян, давая понятие представительства, обозначила две важнейшие проблемы: «В самом широком смысле представительство означает ***выражение чьих-либо интересов***, принятие каких-либо решений и совершение действий в силу оснований, опирающихся на закон, традицию, волю и т. п., причем ***последствия, связанные с такими решениями и действиями***, наступают для представляемого, как если бы он сам их принял или совершил»[6]. Однако сегодня отсутствует сколько-нибудь достоверный и нормативно определенный механизм выяснения и реализации этих интересов, во-первых, а во-вторых, в конституционном праве нет института «вторичного представительства», которым по сути должна являться исполнительная власть, так как источник власти – народ и вся система государственных и муниципальных органов – это «дерево, растущее на этой земле».

Так, формируемые высшими представительными органами РФ (Президент и Государственная Дума) Правительство РФ и единая система исполнительной власти в Российской Федерации, которую оно возглавляет, – это органы, которые должны знать и учитывать интересы народа и обеспечивать его благополучную жизнь. Однако ни в Конституции РФ, ни в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»[7] такая их правовая задача не закреплена.

Более того, в данном законе народ упоминается только один раз в ст. 17: «…обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и

[6] *Джагарян Н. В.* Представительная демократия : социальные предпосылки, идейно-доктринальные основы и реализация // Вестник Нижегородской академии ВМД России. 2014. № 1 (25). С. 15–19.

[7] О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

культурного наследия ***народов Российской Федерации***». Это серьезный недостаток нашего конституционно-правового регулирования, наряду с другими, о которых пишут и говорят ученые-конституционалисты на протяжении многих лет.

Таким образом, историческая негативная тенденция некоторого «несерьезного» отношения к народным представителям как со стороны исполнительной власти, так и со стороны самого населения требует большой и продуманной конституционно-правовой реформы.

Государственный университет управления (г. Москва)

Таболин В. В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права

E-mail: tabolin@mail.ru

State University of Management (Moscow)

Tabolin V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and International Law Department

E-mail: tabolin@mail.ru

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. Н. Костюков

Омский государственный университет

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *анализируются проблемы реализации народного представительства в сфере местного самоуправления через последовательный процесс отстранения населения от осуществления местного самоуправления посредством законодательного изменения компетенционных, территориальных и организационных основ местного самоуправления. Делается вывод о фактически полной ликвидации принципа народовластия в сфере местного самоуправления.*

Ключевые слова: *народовластие, местное самоуправление, отстраненность населения, муниципальное образование, муниципальная реформа.*

Abstract: *the article analyzes the problems of implementation of the constitutional principle of democracy in the field of local self-government through the successive process of removing the population from the implementation of local self-government through legislative changes in the competence, territorial and organizational foundations of local self-government. The author comes to a conclusion about the nearly complete elimination of the principle of democracy in the sphere of local self-government.*

Key words: *constitutional principle of democracy, local self-government, removing the population, municipal locality, municipal reform.*

В 2018 г. исполняется 25 лет Конституции РФ, принятой на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. Именно в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ впервые было закреплено положение, согласно которому местное самоуправление является одной из форм народовластия в Российской Федерации.

Народовластие – это особая модель взаимоотношений между властью и народом, между личностью, государственными и общественными структурами, при которой власть осуществляется либо непосредственно, либо посредством деятельности органов государственной и муниципальной власти. Согласно нормам Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3); народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3); высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32).

© Костюков А. Н., 2018

В системе конституционных ценностей народовластие занимает особое место как ценность наиболее значимая. «Существование народовластия как конституционной ценности накладывает на государство обязательство не только по его уважению и защите, но и по обеспечению воплощения данной ценности в правопорядке»[1].

Местное самоуправление – наиболее простая и эффективная форма самоорганизации населения для самостоятельного решения вопросов местного значения. Местное самоуправление призвано оживить гражданскую активность населения, в том числе с целью принятия публично значимых решений.

Законодательство предусматривает целый ряд организационно-правовых форм осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, голосование населения, территориальное общественное самоуправление и иные формы).

Однако сегодня муниципальная демократия развивается так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. В. С. Основин верно отмечал, что «любой государственный служащий, какой бы высокий пост он ни занимал, находится на службе у народа и должен поддерживать с ним связь»[2]. Как можно наблюдать сегодня, идеи В. С. Основина преданы забвению подавляющим большинством «народных избранников». Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти (как напрямую, так и опосредованно)[3]. Социологические исследования свидетельствуют о пассивности населения в реализации права на местный референдум и муниципальные выборы. Значительная часть граждан убеждены в том, что местный референдум и принятые на его основе решения малоэффективны, и их голоса не принимаются во внимание. Основными причинами неявки граждан на муниципальные выборы, по данным социологических опросов, являются: убежденность в неспособности влиять на муниципальную власть посредством выборов; отсутствие среди кандидатов на статус депутата представительного органа муниципального

[1] *Шустров Д. Г.* Иерархия конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 6–15.

[2] *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. С. 33.

[3] См.: *Костюков А. Н., Благов Ю. В.* Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 62–65 ; *Костюков А. Н.* Концепция «единой фабрики» в организации местного самоуправления в России // Там же. № 8. С. 75–79 ; *Его же.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Там же. 2015. № 2. С. 61–64 ; *Его же.* Новейшая эволюция муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 28–32 ; *Его же.* Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63.

образования, главы муниципального образования человека, который им импонировал бы и которому они доверяли бы.

Более того, федеральный законодатель рядом своих последовательных законодательных решений фактически отстранил население от участия в осуществлении местного самоуправления, лишь формально сохранив опосредованные рычаги воздействия на принятие решений органами государственной и муниципальной власти в сфере местного самоуправления. Данный процесс мы можем наблюдать, анализируя результаты муниципальной реформы 2014–2017 гг.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[4] (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ), в совокупности с Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[5] (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ), в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) внесены кардинальные изменения в части компетенционных, территориальных и организационных основ местного самоуправления.

Отстраненность населения от местного самоуправления через изменение компетенционных основ местного самоуправления

Федеральным законом № 136-ФЗ в законодательство о местном самоуправлении введен совершенно новый институт – перераспределение полномочий. В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. В Федеральном законе № 131-ФЗ перераспределение полномочий понимается в узком смысле как односторонняя передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ вопросы местного значения решаются населением непосредственно либо через выборные и иные органы местного самоуправления. Тем самым органы государственной власти субъекта РФ фактически изымают из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует Конституции РФ и отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения.

[4] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

[5] Там же. 2015. № 6. Ст. 886.

Посмотрим на данные изменения законодательства с точки зрения вовлечения населения в местное самоуправление. Статья 3 Конституции РФ провозглашает единственным источником власти в России ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Федеральный законодатель во все большей степени лишает муниципальную власть полномочий в сфере местного самоуправления, постепенно снижая ее роль. Согласно ранее действовавшей редакции Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения муниципальных образований всех типов не мог быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Напрямую население муниципального образования в установлении вопросов местного значения не участвует. Однако представительные органы субъектов РФ, по своему усмотрению перераспределяя (изымая) у органов местного самоуправления полномочия по решению вопросов местного значения, косвенно снижают вовлеченность населения в осуществление местного самоуправления, поскольку полномочия по решению вопросов местного значения осуществляются органами и должностными лицами местного самоуправления, которые избираются (должны избираться) напрямую местным населением.

Федеральный закон № 136-ФЗ сократил перечень вопросов местного значения сельских поселений с 39 до 13. В соответствии с ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территории соответствующих сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. С одной стороны, сельские поселения в Российской Федерации в подавляющем большинстве случаев из-за отсутствия необходимых материальных, финансовых и кадровых ресурсов просто не в состоянии надлежащим образом обеспечивать решение всех возложенных на них вопросов местного значения. Однако, если взглянуть на эту ситуацию с точки зрения вовлечения населения в местное самоуправление, остающиеся у сельских поселений полномочия чрезвычайно малы. Сообразно уменьшению числа вопросов местного значения уменьшается и участие населения в осуществлении местного самоуправления.

Думается, В. С. Основин предвидел это, когда писал о том, что «необходимо обеспечить экономическую независимость Советов народных депутатов, а также предостерегая власть от наблюдавшихся в 80-е гг. XX в. попыток необоснованного ограничения власти Советов народных депутатов путем такой их реорганизации, при которой за ними оставалось бы лишь принятие решений без возможности обсуждения и влияния на их содержание»[6].

[6] *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. С. 112–123.

Отстраненность населения от местного самоуправления через изменение территориальных основ местного самоуправления

В ходе муниципальной реформы 2014–2017 гг. были введены два новых вида муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором согласно закону субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. Внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением.

Разделение городских округов на внутригородские районы недопустимо. Перенос местного самоуправления на уровень внутригородских районов практически полностью выхолостит институт местного самоуправления. Дело в том, что городское сообщество, которое только и может быть основой местного самоуправления, не складывается из районных сообществ. Безусловно, у людей есть потребности, связанные непосредственно с территорией их проживания в городе. Но интересы горожан этим не ограничиваются. Перспективы развития, городская среда, культурное пространство – все это формируется на уровне города в целом, и городское сообщество должно иметь решающий голос в выборе из возможных альтернатив решения данных вопросов. Не случайно Закон РСФСР № 1550-1 содержал главу 9, касавшуюся основ организации управления городом, из содержания которой следовало, что город должен управляться как единое целое. В. С. Основин совершенно верно утверждал, что «город выступает как единство отраслевой и территориальной инфраструктур, что обусловливает единство управления им по отраслевой и территориальной линиям»[7].

Введение двухуровневой системы организации местного самоуправления на уровне городских округов не может обеспечить населению реальную возможность принимать участие в управлении ни городским округом, ни внутригородским районом.

Двухуровневая модель введена только в городах Челябинске[8], Самаре[9]

[7] *Основин В. С.* Городской совет – орган социального управления. М., 1983. С. 27.

[8] О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе : закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. № 87 (спецвып. № 24).

[9] Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области : закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации Консорциум Кодекс.

и Махачкале[10]. Общая численность депутатов представительных органов указанных муниципальных образований: Челябинск – 170 депутатов, Самара – 325, Махачкала – 124 депутата. Содержание такого числа депутатов и муниципальных служащих требует больших финансовых вливаний, взять которые попросту неоткуда. В. С. Основин еще в 80-х гг. XX в. писал по этому поводу следующее: «…в нашей стране существует странный парадокс: создан необычайно громоздкий, самый дорогой в мире и в то же время малоквалифицированный, весьма беспомощный управленческий аппарат, который с годами становится все более дорогим и беспомощным»[11]. Прошло 30 лет, а ситуация лишь усугубилась. В соответствии со ст. 64.1 Бюджетного кодекса РФ в бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, установленных представительными органами внутригородских районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах: земельного налога – по нормативу 100 процентов; налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 процентов; налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ; налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами городских округов с внутригородским делением в соответствии со ст. 63.1 БК РФ[12].

Однако, как отмечает О. И. Баженова, «никаких источников налоговых поступлений в бюджеты внутригородских районов городские округа Челябинск, Самара и Махачкала не предусматривают. Финансовое обеспечение их деятельности осуществляется за счет межбюджетных трансфертов из бюджетов соответствующего городского округа. Иными словами, предложенная законодателем система финансирования внутригородских районов проблему финансовой самостоятельности (самодостаточности) внутригородских районов подменяет проблемой их финансового обеспечения. Какими бы ни были источники поступлений в районный бюджет, финансовое положение внутригородских районов всегда напрямую зависит от усмотрения субъекта Федерации, городского

[10] О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 43 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации Консорциум Кодекс.

[11] *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. С. 126.

[12] Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

округа, от характера складывающихся между ними отношений»[13]. Компетенция органов местного самоуправления внутригородского района незначительна, население лишено возможности активного участия в осуществлении муниципальной власти. При этом, как показывает практика, представительные органы Челябинска, Самары и Махачкалы не избираются населением, а избираются из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с установленной нормой представительства. Население отстранено от осуществления местного самоуправления еще больше, чем до внесения соответствующих изменений в законодательство.

Еще одно из направлений реформирования территориальных основ местного самоуправления – укрупнение муниципальных образований. Этот процесс идет по двум направлениям. Первое направление – объединение поселений. Второе направление – образование на базе муниципального района городских округов путем объединения всех входящих в муниципальный район поселений.

Недостатки укрупнения муниципальных образований хорошо известны. Во-первых, недостаточно эффективно решаются вопросы местного значения городского округа из-за большой площади муниципального образования, различий в социальных, экономических, инфраструктурных характеристиках сельских населенных пунктов и административного центра (сложности с градостроительным проектированием, единой ставкой земельного налога, единого тарифа на транспортное обслуживание населения на всей территории городского округа и т. д.).

Во-вторых, ограничивается право населения на осуществление местного самоуправления, поскольку достаточно проблематично организовать публичные слушания по бюджету городского округа в населенных пунктах, находящихся на значительном расстоянии друг от друга.

В-третьих, снижение доступности муниципальных услуг опять же в связи со значительным расстоянием между населенными пунктами.

В-четвертых, вопрос бюджетной обеспеченности вновь созданного городского округа часто остается нерешенным.

В-пятых, жители упраздняемых поселений могут лишиться льгот по ряду налогов, сборов и иных обязательных платежей[14].

Посмотрим на данные процессы с точки зрения вовлечения населения в местное самоуправление. До апреля 2017 г. в соответствии с ч. 7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществлялось законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, а так-

[13] *Баженова О. И.* Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах : состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 60.

[14] См.: *Худолей Д. М., Худолей К. М.* Муниципальный район или городской округ? // Рос. юрид. журнал. 2015. № 5. С. 40–43.

же с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. *Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявлялось путем голосования*, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ и проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. *Изменение статуса городского поселения не допускалось при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.*

Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ ч. 7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ изложена в следующей редакции: «Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации *с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований*».

Реализация положений Федерального закона № 62-ФЗ фактически лишает граждан, проживающих на территории объединяемых городского поселения и муниципального района, права на выражение своего согласия или несогласия на такое объединение. Согласие граждан подменяется согласием представительных органов объединяемых муниципальных образований, интересы которых часто не вполне совпадают с интересами населения. *Таким образом, население фактически «отодвинуто» от решения важнейших вопросов организации местного самоуправления, лично затрагивающих интересы каждого гражданина.*

Кроме того, реформа *направлена на ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправления*, что прямо противоречит ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, закрепляющей осуществление населением местного самоуправления, в первую очередь на первичном – поселенческом уровне, и правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной в постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П, согласно которой «на первичном (базовом) территориальном уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами»[15].

[15] По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

Отстраненность населения от местного самоуправления через изменение организационных основ местного самоуправления

Федеральный закон № 131-ФЗ (в редакции федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ) закрепляет пять организационных моделей местного самоуправления. Согласно первой модели (традиционная модель) глава муниципального образования избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию. Согласно второй модели глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования и одновременно замещает должность председателя представительного органа. Глава местной администрации в указанной модели назначается на должность по контракту, заключаемому представительным органом муниципального образования, по результатам конкурса на замещение указанной должности (модель «совет-менеджер» или «сити-менеджер»). Согласно третьей модели глава муниципального образования избирается на прямых выборах и возглавляет представительный орган, а глава местной администрации назначается на должность по контракту (модель «избранный мэр и сильный управляющий»). Согласно четвертой модели глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию (модель «лидер-кабинет»). Согласно пятой модели глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию (модель «совет-комиссия»).

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона № 131-ФЗ, выбор организационной модели местного самоуправления осуществляется законом субъекта РФ и уставом муниципального образования из числа моделей, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако устав муниципального образования не может противоречить закону субъекта РФ, а в случае противоречия подлежит приведению в соответствие с законом субъекта РФ. Таким образом, фактически субъект РФ самостоятельно определяет организационную модель местного самоуправления для всех муниципальных образований, находящихся на его территории, что противоречит Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления[16], лишает население, действующее непосредственно или через органы местного самоуправления, возможности самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Основная цель – ограничение прямых выборов населением органов местного самоуправления – достигнута. Традиционная модель, в которой глава муниципального образования, являющегося административным центром субъекта РФ избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию, сохранена лишь в восьми субъектах РФ (Воронежская, Калининградская, Кемеровская, Новосибирская, Томская, Сахалинская

[16] Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

области, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Республика Хакассия). В большинстве субъектов РФ население не вовлечено в выборы главы муниципального образования. Федеральный законодатель посчитал, что достаточно наличия в муниципальном образовании выборного представительного органа.

Провозглашенная законодателем цель муниципальной реформы – восстановление утраченной связи между гражданами и городской властью носит явно декларативный характер.

Если действительно считать местное самоуправление формой народовластия в соответствии с положениями Конституции РФ и Федерального закона № 131-ФЗ, то главным субъектом оценки эффективности деятельности органов муниципальной власти должно выступать население соответствующего муниципального образования. Поэтому органы и должностные лица местного самоуправления должны регулярно отчитываться прежде всего перед населением, у которого, в свою очередь, должны быть реальные механизмы воздействия на них. Именно это имел в виду В. С. Основин, когда писал в своих работах о необходимости повышения ответственности Советов за осуществление их полномочий, о необходимости поддержания связи депутатов с трудящимися, отчетах о своей работе, выполнении наказов избирателей[17].

[17] См.: *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки.

Омский государственный университет

Костюков А. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права

E-mail: omsk.post@gmail.com

Omsk State University

Kostyukov A. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Head of the State and Municipal Law Department

E-mail: omsk.post@gmail.com

ПАРЛАМЕНТ КАК АНТИТЕЗА КОРРУПЦИИ

Н. А. Боброва

Самарский университет государственного управления «Международный институт рынка»

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *статья посвящена коррупции как явлению, коррозирующему власть, в том числе парламент. Однако парламент имеет двойственную природу: это не только часть государства, но и представитель общества, являющийся инструментом контроля над властью. В этом аспекте парламент способен стать антитезой коррупции, для чего нужен независимый от исполнительной власти и ориентированный на интересы народа парламент. Новая Конституция РФ учредит сильный парламент и будет парламентской.*

Ключевые слова: *коррупция, парламент, критерий конституционного строя, сильный и слабый парламент.*

Abstract: *the article is devoted to the phenomenon of corruption as a korroziru-jushhemu power, including the Parliament. However, Parliament has a dual nature: not only is this part of the State, but also a representative of the society, which is an instrument of control over the authorities. In this aspect, Parliament can become the antithesis of corruption, What is independent from the Executive Branch and the interests of the people-oriented Parliament. The new Constitution of the RF would establish a strong Parliament and parliamentary will.*

Key words: *corruption, parliament, the criterion of the constitutional system, strong and weak Parliament.*

При сдаче экзамена профессору В. С. Основину при поступлении в аспирантуру 8 октября 1976 г. он задал мне вопрос, представителем какой части избирателей является областной депутат: всей области или своего округа?

В июне 1994 г., став депутатом Самарской губернской Думы, с этим вопросом я сталкивалась на практике, когда ко мне ехали избиратели со всей области, а не только из Промышленного избирательного округа № 7.

Виктор Степанович умер за чтением газеты: сердце не выдержало перестроечных реалий. Ему, наверное, в страшном сне не могло бы присниться, что его бывшие аспиранты писали о коррупции применительно к России и, тем более, российскому парламенту[1]. Поэтому данную статью назовем более оптимистично: «Парламент как антитеза коррупции».

Согласно ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[2] к коррупции относится злоупотребле-

[1] См.: *Боброва Н. А.* Коррупция и парламентаризм // Рос. право в Интернете. 2009. № 5. С. 7–15 ; *Ее же.* Коррупция и парламент // Публичная власть : материалы Междунар. конф. Самара, 2010. С. 92–103.

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

© Боброва Н. А., 2018

ние полномочиями или иное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, а противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией).

С. А. Авакьян совершенно справедливо акцентирует внимание на том, что «одной из болезненных проблем, напрямую имеющих отношение к коррупции, а то и пронизанных ею, в России, как и в иных странах, стали выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления»[3]. Действительно, государственное финансирование выборов невелико, в основном все делается за счет средств кандидатов, которые часто безнаказанно расплачиваются за избирательные работы и услуги, минуя избирательные фонды, что на практике доказать в принципе невозможно, причем невозможно благодаря лазейкам в законодательстве и ущербной следственной и судебной практике. Лазейки сами для себя устанавливают парламентарии, превращая избирательное право в каучуковый инструмент политики и умело отсекая конкурентов[4].

Десятки статей и докладов, посвященные этой теме, доказывают, что если представительная власть формируется коррупционными методами, трудно ждать от нее реальной борьбы с коррупцией[5].

Власть, сформированная коррупционными методами, коррупционным путем, способна лишь продолжать коррупцию, а не бороться с ней. Ситуация схожа с таким лечением больного, когда воздействуют на симптомы и течение болезни, а не на ее причины. В связи с этим нельзя не согласиться с С. А. Авакьяном, что «начинать надо с конституционного

[3] Противодействие коррупции : конституционно-правовые подходы / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2016. С. 9.

[4] См.: *Боброва Н. А.* Избирательное законодательство и политика // Конституционное право и политика : материалы конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 433–439 ; *Ее же*. О жесткости и гибкости российской Конституции // Конституционная теория и практика публичной власти : закономерности и отклонения : материалы конф. М., 2015. С. 38–40.

[5] См.: *Боброва Н. А.* Коррупционные преступления и выборы // Вестник Самарского муниципального института управления. 2013. № 3 (26). С. 65–72 ; *Ее же*. Причины преступлений и правонарушений в сфере избирательных правоотношений и способы борьбы с ними // Там же. С. 55–59 ; *Ее же*. Судебная практика как инструмент легализации избирательных правонарушений // Татищевские чтения : актуальные проблемы науки и практики : материалы Междунар. конф. Тольятти, 2014. С. 153–161 ; *Ее же*. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 62–66 ; *Ее же*. Конституционное право как инструмент управления будущим, или Итоги выборов в Госдуму-2016 // Там же. 2017. № 1. С. 45–48.

строя.., ибо причины коррупции надо искать в ***конституционно-политической системе*** любой страны, включая и Россию»[6].

Коррупция – злоупотребление властью для получения выгоды в личных целях, отождествление своих властных полномочий, источником которых, по Конституции, является народ, с услугами, которые можно обменять на деньги и другие блага. Иными словами, отдельные государственные и муниципальные служащие, а также лица, замещающие государственные должности (Российской Федерации и субъектов РФ), свои полномочия как бы самоприватизировали. Источник власти и ее носитель меняются местами: не носитель зависит от источника (народа), а народ атомизируется, превращается в потребителя услуг, просителя, полностью зависимого от носителя власти. Глубина этого процесса зависит как от личных качеств служащих, депутатов, предопределяющих мотивацию коррупционного поведения, так и от системообразующих коррупциогенных факторов, среди которых важнейшую роль играет коррупционная составляющая самого законодательства, или, наоборот, его стерильность от коррупциогенных факторов, что получило название конституционно-правовых иммунитетов.

Так, И. П. Кененова пишет: «Конституционно-правовые иммунитеты являются основополагающей предпосылкой добросовестного выполнения должностными лицами государства и депутатами своих функций»[7]. Наряду с теми, кто добросовестно выполняет свои полномочия, во власти хватает и тех, кто цинично рассматривает властные полномочия как средство обогащения, тем более что законодательство часто развивается не в направлении укрепления конституционно-правовых иммунитетов против коррупции, а в направлении лоббистских возможностей, родственных, кумовских и приятельских связей, закулисных бюрократических механизмов.

Так, официально объявляемые конкурсы на занятие должностей давно превратились в фикцию, условность. Притчей во языцех стал далекий от народа способ формирования Совета Федерации ФС РФ.

В большинстве бытовых представлений о коррупции на первое место выдвигается взяточничество и, соответственно, такие уголовно наказуемые деяния, как получение взятки и дача взятки. Однако взяточничество – лишь часть коррупции, видимая часть айсберга, который глубже и опаснее.

В антикоррупционных мерах[8] борьба с взяточничеством стоит не на первом месте. На первом – злоупотребление служебными полномочиями. Борьба с коррупцией – это борьба за качественное исполнение должностных обязанностей. Масштабность этой задачи трудно переоценить.

---

[6] Противодействие коррупции : конституционно-правовые подходы… / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 12.

[7] Там же. С. 445.

[8] О мерах по противодействию коррупции : указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. (в ред. от 14.02.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 21. Ст. 2429.

Основные причины современной коррупции в России общеизвестны: стремительный переход к рыночным отношениям в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в., указная приватизация, проведенная не на основе законов, а на основе ельцинских указов, которые были приравнены к законам «дополнительными полномочиями», предоставленными Ельцину Съездом народных депутатов РСФСР на полгода и истекшими в марте 1992 г.[9] Но когда Съезд потребовал отчета об использовании дополнительных полномочий, Ельцин произнес свое знаменитое: «Я вам этого никогда не прощу!» и покинул Съезд. Это было противостояние законодательной и исполнительной властей[10]. Власть добровольно не отдают. Сверхполномочия Президента были заложены и в ельцинской конституции, отодвинувшей в сторону «румянцевский», парламентский проект конституции. В противостоянии властей парламент проиграл, ибо его роковой ошибкой было собственное обезглавливание в виде приравнивания указов президента к законам, а «снявши голову, по волосам не плачут». Плакать пришлось всему народу, потерявшему и державу – СССР, и банковские вклады, и советскую власть в лице расстрелянного высшего представительного органа – Верховного Совета РФ. Американский политолог Стивен Коэн сказал по этому поводу, что ни один другой народ не вынес бы столько страшных потрясений за один короткий срок, сколько вынес советский народ в 1991–1993 гг.[11] «Непреложный факт, – пишет С. А. Авакьян, – силы, пришедшие к власти в 1991 г., одним из первых своих шагов сделали ликвидацию системы государственно-общественного контроля»[12].

Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР»[13], принятый руководимым Б. Н. Ельциным Верховным Советом РСФСР, ввел понятие частной собственности раньше, чем были внесены соответствующие изменения в Конституцию РСФСР. По сути, закон был антиконституционным, причем с него и с Декларации «О суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 г. началась советская контрреволюция и слом коммунистической формации, ибо социализм и приоритет частной собственности несовместимы.

[9] О противоречии ельцинских указов Конституции и законам РСФСР см.: *Лучин В. О.* Указное право в России. М., 1996 ; *Лучин В. О., Мазуров А. В.* Указы Президента РФ. М., 2000. С. 77–114.

[10] См. о противостоянии властей и конкретно-исторической ситуации принятия Конституции РФ 1993 г.: *Авакьян С. А.* Конституция России : природа, эволюция, современность. М., 1997 ; *Боброва Н. А.* Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 186–210 ; *Исаков В. Б.* Госпереворот. Парламентские дневники 1990–1991. М., 1995 ; *Лукьянов А. И.* Парламентаризм в России (вопросы теории, истории и практики) : курс лекций. М., 2010. С. 77–100 ; *Лукьянова Е. А.* Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 2000. С. 101–161 ; и др.

[11] См.: *Стивен Коэн*. Лекция на юридическом факультете МГУ. 2007. 7 апр.

[12] Противодействие коррупции : конституционно-правовые подходы… / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 21.

[13] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 30. С. 416.

В выигрыше оказалась незначительная часть новых собственников, что повлекло кардинальную деформацию нравственных ценностей, центральное место среди которых занимает культ личного преуспевания и обогащения, а деньги являются мерилом и эквивалентом жизненного благополучия, успеха, счастья. Сложилась такая экономическая система, которая «поистине стала кладезью для коррупции, а коррупция стала пружиной, системообразующим фактором этой системы...».

Коррупция поразила и сердце конституционного строя – парламент. А. И. Лукьянов пишет: «Массовая торговля местами в Думе началась в 2003 г., когда все осознали, что выборы – это бизнес. … в 2007 г. место в предвыборных партийных списках стоило не менее 5 млн $ США, а в списке партий-фаворитов – 7 млн $... Криминализация выборов связана с желанием разного рода деятелей защитить себя депутатской неприкосновенностью, как это было с Б. Березовским, Р. Абрамовичем, А. Тарасовым, С. Мавроди, В. Брынцаловым, которые некоторое время числились депутатами Госдумы. Одновременно увеличилось число фактов, связанных с угрозами насилия и даже убийства депутатов (В. Мартемьянов, А. Айздердзис, С. Юшенков, Г. Старовойтова, Ю. Щекочихин и др.). Избирательные правонарушения безнаказанно процветают… Как тут не вспомнить Б. Березовского, который без тени стеснения заявлял: «Власть в России нанимается капиталом и форма этого найма называется выборами. В то же время капитал должен защищать сам себя. Поэтому очень важно, чтобы люди, которые считают себя предпринимателями, капиталистами, сами пошли во власть. Во всяком случае отныне и навсегда голодранцы управлять Россией не будут». Б. Березовский, как бы это ни было горько, прав. В российском парламенте царит неприкрытое сугубо классовое навязывание стране интересов крупного капитала и коррумпированного чиновничества. Поэтому совершенно справедливыми являются выводы ряда современных ученых о том, что в нынешнем российском парламенте исчезла зависимость от избирателей, а вместо нее появилась зависимость от олигархов…»[14].

К сожалению, нравственная атмосфера во власти и самом обществе не способствует тому, чтобы личность с побеждающими коррупционными мотивами была исключением из правил, а не правилом. Поэтому в данной части нужна государственная программа формирования нравственных ценностей в обществе, исправления последствий их деформации. Еще в период своей первой избирательной кампании в 2000 г. В. В. Путин обещал, что начнет с главного, причем не с экономики, а нравственности[15].

В 2004 г. Президент России признал, что «корни коррупции… подпитываются некачественным законодательством. Необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодатель-

[14] *Лукьянов А. И.* Указ. соч. С. 141–142.

[15] См.: *Путин В. В.* Открытое письмо избирателям России // Комсомольская правда. 2000. 25 февр.

ства»[16]. Действительно, иные законы оставляют такой простор для административного усмотрения и произвола, что не воспользоваться такими коррупционными возможностями правоприменителям бывает весьма нелегко: как поступить «по закону», если закон закрепляет полномочие должностного лица не через формулу «обязан», а через формулу «может»? И разве не бездействует ныне почти треть статей УК РФ, начиная с превышения должностных полномочий и заканчивая дачей заведомо ложных показаний?

На заседании экспертного совета Общественной палаты РФ в присутствии В. В. Путина и Д. А. Медведева 20 марта 2008 г. известный российский ученый, член-корреспондент Академии наук РФ, ректор Московской юридической академии О. Е. Кутафин заявил: «Есть принцип одного окна, а есть принцип одной двери, где объяснят, кому, через кого и сколько надо дать на лапу».

Главным результатом коррупции является снижение качества выполнения должностных функций, ибо возникает коррозирующая ситуация взаимоамнистирования: сегодня я «не замечу» грехи и огрехи в твоей работе – завтра ты не «не заметишь» их в моей. Это обратная сторона известного принципа «doutdes» («даю, чтобы ты дал»).

Одним из важнейших направлений борьбы с коррупцией считаем последовательную реализацию принципа разделения властей, но не в вульгарно-примитивном понимании этого принципа как невмешательства в другие ветви власти, а в аспекте сдержек и противовесов со стороны одной ветви власти в отношении другой. Данный аспект почему-то остался в тени и даже в забвении, а ведь без этого аспекта сам принцип разделения властей превращается в свою противоположность – неизбежное главенство исполнительной власти над законодательной, а также бесконтрольность судебной власти, когда принцип ее независимости понимается некоторыми судьями как гарантия безответственности, независимости и от закона тоже.

Ослабление роли прокуратуры, начавшееся с осенних, 1991 г., указов Президента Б. Н. Ельцина, лишивших прокуратуру функции надзора за процессами приватизации и надзорной функции за судебными решениями, сыграло свою негативную роль в деле коррумпирования государства.

Прокуратуру вообще хотели ликвидировать как «рудимент советской власти» и в проекте Конституции 1993 г., уже набранном в типографии, о ней даже не было упоминания. И если бы не вмешательство на тот момент Генерального прокурора РФ А. И. Казанника, добившегося встречи с Б. Н. Ельциным 9 ноября в 22.00, этого органа власти вообще не существовало бы[17].

Позднее в учебниках, монографиях, на конференциях ученые дискутировали о том, почему прокуратура оказалась в главе о судебной власти. Просто эту статью в спешном порядке вставили в текст.

---

[16] Выступление Президента РФ В. В. Путина на заседании совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 года // Рос. газета. 2004. 14 янв.

[17] См.: *Казанник А. И.* Не жалею, что уступил место Ельцину : интервью // ТАСС. 2016. 12 июня.

Судебная власть была не только не способна бороться с коррупцией исполнительной власти, но и сама стала подвержена коррупции в геометрической прогрессии. Коррупция поражает все формы государственной жизнедеятельности и в первую очередь исполнительную власть.

Исполнительная власть отличается от законодательной (представительной) тремя важнейшими моментами: 1) действует на принципах единоначалия (в отличие от коллегиального принятия решений представительным органом власти); 2) осуществляется каждодневно и непрерывно (в отличие от сессионных и иных форм деятельности представительной власти); 3) обладает властно-распорядительными функциями в отношении бюджета (законодательная власть отдалена от распоряжения финансами, в результате чего отдельные депутаты сами выступают в роли просителей).

Эти три фактора обеспечивают превосходство исполнительной власти над законодательной вопреки номинальному принципу разделения властей, согласно которому законодательная власть контролирует исполнительную власть (такой контроль слаб даже в части исполнения законов и бюджета).

Если учесть, что формирование проекта бюджета в соответствии с тенденциями бюджетного законодательства все более сосредоточено в недрах исполнительной власти, и изменения бюджета между чтениями становятся все более проблематичными и малосущественными, то фактическая зависимость законодательной власти от исполнительной очевидна.

Зависимость парламента от исполнительной власти усилил и переход на пропорциональную избирательную систему на федеральном уровне, на смешанную или целиком пропорциональную избирательную систему – на региональном уровне, а также начавшийся переход на смешанную систему – на муниципальном уровне. Составление списков кандидатов в депутаты – исключительно партийное дело, т. е. для «ЕР» – дело исполнительной власти, возглавляемой лидером партии, официальным или неофициальным.

Сдержки и противовесы со стороны законодательной власти находятся, к сожалению, в атрофированном или эмбриональном состоянии.

Важнейшим направлением решения задачи снижения коррумпированности власти мы считаем развитие сдержек и противовесов со стороны всех властей друг над другом, совершенствование контрольных полномочий парламента России и всех представительных органов над исполнительной властью. Подобно тому, как критерием возникновения конституционного строя является создание всенародно избранного парламента, так и критерием качества конституционного строя является действенность этого парламента. Так, если парламент слаб и превращен в говорильню либо, еще хуже, в орган, регистрирующий аппаратные решения, и не обладает никакими реальными рычагами воздействия на должностных лиц, то слаб и конституционный строй.

И наоборот, если парламент обладает реальными «сдержками и противовесами» относительно исполнительной власти и ее должностных лиц, то конституционный строй не номинальный, а реальный.

В известном смысле парламентаризм, а точнее, представительная демократия – это антитеза не только авторитаризму, но и коррупции. В этом и заключается конституционная ценность представительной демократии.

Поэтому важнейшим направлением борьбы с коррупцией является повышение качества представительной демократии в России.

Неуважительное отношение народа к представительным органам власти вообще и к депутатам в частности есть обратная сторона слабости представительной формы демократии. Это верный симптом болезни, которую нужно лечить. И лечить этот «государственный недуг» следует принятием государственной программы повышения качества представительной демократии в России, начиная с Федерального Собрания и заканчивая региональными и муниципальными представительными органами власти.

Качество представительной власти обеспечивается как минимум тремя факторами: 1) качеством выборов; 2) качеством депутатского статуса, в том числе правильным сочетанием элементов свободного и императивного мандата; 3) качеством компетенции представительного органа и полнокровием его контрольной функции.

То, как сейчас проходят выборы в представительные органы власти, когда с избирательной дистанции снимаются «нежелательные» кандидаты для гарантированной победы кандидатов от «ЕР», не способствует реализации конституционного принципа политического многообразия и повышению качества представительного органа власти, его авторитету среди народа.

Важнейшей антикоррупционной мерой является полнокровная реализация одной из трех важнейших функций парламента – контрольной.

По большому счету, слабый парламент и зависимое от исполнительной власти положение депутатов – это и есть питательная среда коррупции: депутаты не заинтересованы в разоблачении беззаконий исполнительной власти, ибо это чревато личными неприятностями. Депутаты заинтересованы в хороших отношениях с властью, ибо демонстрация лояльности сулит личные выгоды. Иными словами, политическая практика, способствующая процветанию лояльных к исполнительной власти депутатов и вытесняющая из политики «неудобных», и есть практика, создающая коррупционную среду.

Одной из причин отчуждения депутатов от избирателей, парламента – от народа является свободный депутатский мандат и отсутствие императивного мандата, означающего, что депутаты: 1) отчитываются перед избирателями; 2) выполняют наказы избирателей; 3) могут быть отозваны. Соответственно, свободный мандат означает, что депутаты не отчитываются перед избирателями, не выполняют их наказов и не могут быть отозваны.

Как говорится, избранный товар обратно не принимается: избранного депутата нельзя сдать обратно, отозвать.

Считается, что императивный мандат свойствен исключительно народным депутатам в социалистическом государстве, например императивный мандат был у советских депутатов. Свободный мандат предполагает возникновение профессии парламентария и независимость этой профессии от «непрофессионального» мнения избирателей. Формационная ломка 1990-х гг. происходила, прежде всего, в форме изменения механизма власти – замены советской формы правления на президентскую. В указанном механизме не было места сильному парламенту, равно как императивному мандату. Последний имел своей обратной стороной такие гарантии депутатской деятельности, которые символизировали уважение к депутатскому статусу, ибо гарантии давались не как привилегии, а предполагалось, что депутат действует во имя блага народа, избирателей. Речь идет о праве депутата на безотлагательный прием, депутатском запросе, депутатском расследовании.

Вместе с исчезновением главы «Избирательна система» из Конституции исчезла глава «Народный депутат» с такими понятиями, как депутатский запрос, гарантии депутатской деятельности, ответственность депутата перед избирателями, обязанность отчитываться перед избирателями не менее двух раз в год, наказы избирателей.

Это тот случай, когда вместе с водой выплеснули ребенка. Если отказ от отзыва депутата можно считать оправданным (этот инструмент является не только громоздким, сложным и дорогостоящим, но и может быть использован для расправы с «неудобными» депутатами), то вряд ли правильным является отказ от других элементов императивного мандата: отчетности перед избирателями и исполнения их наказов.

Ведь если доводить до логического завершения принцип свободного мандата, то следовало бы исключить из законодательства о статусе депутатов Государственной Думы РФ и депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ все нормы, которые подчеркивают, что депутаты должны поддерживать связь с избирателями. Слово «должны» не имеет ни юридической силы, ни юридических гарантий.

Так, в Законе Самарской области «О статусе депутата Самарской губернской Думы» среди 12 форм деятельности депутата Думы устанавливается и такая, как «работа с избирателями» (п. 11 ч. 1 ст. 6 названного закона). В ч. 1 ст. 7 данного закона подчеркивается, что «депутат Думы обязан поддерживать связь с избирателями», а в ч. 2 ст. 7 устанавливается, что «для работы с избирателями депутату Думы ежемесячно предоставляются соответствующие дни, определяемые Регламентом Думы».

Работа с избирателями означает проведение депутатских приемов, встреч с избирателями, ответы на их вопросы, в том числе через СМИ, и т. д. Отчетность перед избирателями вырисовывается сама собой, равно как и необходимость выполнения их просьб и обращений. И если просьбы являются коллективными и принятыми на собраниях избирателей

либо конференциях и съездах общественных организаций, то мы напрямую выходим на понятие наказов избирателей.

Нередко депутаты работают «последними инстанциями» в хождениях граждан по инстанциям, отправляя свои депутатские обращения в те же инстанции. Но опять-таки принцип свободного мандата освобождает депутата и от этой роли. Ее исполнение, будучи противоречащим принципу свободного мандата, обеспечивается такими неюридическими мотивами, как желанием депутата избраться на новый срок, партийной дисциплиной и т. п. Таким образом, на примере реально существующей необходимости отчитываться перед избирателями мы видим, что в чистом виде свободного мандата не существует.

Кроме того, в одной трети субъектов РФ существуют законы об исполнении наказов избирателей, суть которых заключается в том, чтобы депутаты обладали реальной возможностью настаивать на определенных строках в бюджете в рамках одинаковой для всех депутатов суммы (например, в сумме одного, двух, пяти, десяти млн рублей на каждого депутата). Еще в нескольких субъектах РФ аналогичный институт наказов избирателей установлен иными, помимо законов, нормативными актами, например, положениями о наказах избирателей, либо наблюдается отход от термина «наказ» с сохранением той же сути данного института.

С одной стороны, политики и ученые много говорят о необходимости полнокровных взаимосвязей между двумя субъектами – представительным и представляемым (народом, избирателями). С другой стороны, не признается как раз тот самый институт наказов, который является наиболее ярким выражением этой взаимосвязи.

Иными словами, в современной политической действительности не нужно считать принцип свободного мандата «священной коровой». Наоборот, пора признать, что суверенная демократия предполагает взаимопереплетение в депутатском статусе элементов как свободного, так и императивного мандата: отзыв депутатов исключается (хотя он возможен на уровне местного самоуправления), а отчетность депутатов перед избирателями и исполнение наказов избирателей не исключаются, а поощряются.

В противном случае создается такая известная коррупционная ситуация, при которой бюджетные заявки одних депутатов неизменно удовлетворяются, а других – не удовлетворяются. По причине лояльности первых и нелояльности вторых. Кстати сказать, подобное состояние отечественного конституционного строя приводит к выводу, что закон о лоббизме не нужен: если такой закон и появится, он будет не чем иным, как легализацией коррупции.

Но данная коррупционная ситуация, противоречащая принципу равенства депутатов, а также способствующая таким коррупционным явлениям, как «откаты», взаимоамнистирование при рассмотрении заключений Счетной палаты и т. п., сохраняется во многих региональных парламентах, где не признают наказы избирателей. Правовое управление Самарской губернской Думы дало отрицательное заключение на

проект закона Самарской области «Об исполнении наказов избирателей», внесенный депутатом Н. Бобровой. По мнению правового управления, наказы противоречат свободному мандату и бюджетному законодательству, в соответствии с которым бюджет формируется правительством без участия депутатов и без учета мнения избирателей.

В таком случае чисто декларативной и фиктивной является уставная норма-принцип, согласно которой «источником государственной власти в Самарской области является многонациональный народ Российской Федерации». Если у этого народа на уровне регионов нет никаких форм выражения воли избирателей в межвыборные периоды, хотя бы в форме наказов избирателей, то нет и реального народовластия. А если нет народовластия, то народ лишь номинально является источником власти.

Важной антикоррупционной мерой являются парламентские расследовательские комиссии.

Инициатором законопроекта о парламентском расследовании в 2004 г. был Президент РФ В. В. Путин. Спонтанно создаваемые парламентские комиссии получили жесткие юридические рамки по предмету расследования, полномочиям расследовательских комиссий, процедуре их деятельности и, наконец, взаимозависимости двух палат, призванных, по логике президентского законопроекта, сдерживать друг друга. Приручить контрольную функцию парламента – вот цель федерального закона о депутатском расследовании.

Ответственность и санкции являются заключительной антикоррупционной мерой. В настоящее время ответственность носит декларативный либо бланкетный характер, не имея четко регламентированного юридического характера, а часто и санкций.

Важную роль в борьбе с коррупцией, несомненно, играет Федеральный закон «О запрете отдельным категориям лиц открывать или иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»[18].

На президентских выборах–2018 эти нововведения задействованы впервые, и кандидат в Президенты РФ Павел Грудинин не учел их значимости, хотя на парламентских выборах ему удалось этот закон обойти.

Выводы: 1) парламент любой страны, будучи органом государственной власти, не может не нести на себе отпечатка достоинств и недостатков государственного аппарата своей страны, в том числе характера ее коррупции и коррупциогенных факторов;

2) парламент, будучи представительным органом народа, имеет двойственную природу, т. е. он не только часть государства, но и представи-

[18] О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ // Рос. газета. 2013. 15 мая.

тель общества[19], от которого все-таки зависит избрание или неизбрание депутатов;

3) отсутствие парламента есть отсутствие конституционного строя, что было в период после принятия Указа № 1400 от 21 сентября 1993 г. до формирования Федерального Собрания РФ;

4) независимость (самостоятельность) парламента является критерием конституционного строя, его силы и слабости;

5) исполнительная власть не заинтересована в сильном парламенте и особенно его контрольной функции, для чего согласна на высокий уровень индемнитета парламентариев, равнозначный министерскому индемнитету, что, по сути, является способом подкупа парламентариев, наряду с другими способами их «приручения» и ослабления контрольной функции парламента;

6) несмотря на названные факторы, парламент является самым действенным инструментом гражданского общества в контроле над властью;

7) новая Конституция РФ, которая будет принята года за два до истечения полномочий действующего Президента РФ, будет парламентской.

---

[19] См.: *Боброва Н. А.* Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 233–241 ; *Ее же*. Законодательные (представительные) органы государственной власти как инструмент гражданского общества // Вестник Самарского гос. ун-та. 2012. № 5(96). С. 166–173.

Самарский университет государственного управления «Международный институт рынка»

Боброва Н. А., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, заслуженный юрист России

E-mail: bobrovana@mail.ru

Тел.: 8-937-075-82-13

Samara University State «International Market Institute»

Bobrova N. A., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Constitutional and Administrative Law Department, Honoured Lawyer of the Russia

E-mail: bobrovana@mail.ru

Tel.: 8-937-075-82-13

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А. В. Сивопляс

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Поступила в редакцию 23 апреля 2018 г.

Аннотация: *представлено видение автора о возможностях развития форм непосредственной демократии в российской политической практике. Автор приходит к выводу о достаточности существующих форм, однако акцентирует внимание на их неразвитости.*
Ключевые слова: *непосредственная демократия, общественное мнение, общественные слушания.*

Abstract: *the article presents the author's vision of the possibilities of developing forms of direct democracy in Russian political practice. The author comes to a conclusion about the sufficiency of existing forms, but focuses on their underdevelopment.*
Key words: *direct democracy, public opinion, public hearings.*

Нормы действующего российского законодательства, в первую очередь Конституции РФ, предусматривают право многонационального российского народа на осуществление государственной власти. При этом ч. 2 ст. 3 Конституции РФ предусматривает, что народ осуществляет свою власть как опосредованно (через представительные органы государственной власти и местного самоуправления), так и непосредственно. Эти же положения, как правило, дублируются и в основных законах субъектов РФ.

Наибольший интерес сегодня вызывают именно механизмы прямой (непосредственной) демократии, позволяющие российским гражданам проявлять свою политическую активность, высказывать гражданскую позицию, принимать непосредственное участие в принятии важных управленческих решений.

Нормами российского законодательства, действующего в сфере регулирования организации и осуществления местного самоуправления (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон 131-ФЗ)), предусмотрен достаточно широкий перечень форм прямой демократии: местный референдум, сход граждан, собрание граждан, опрос граждан, правотворческая инициатива, публичные слушания. Вместе с тем в настоящее время потенциал различных форм прямой (непосредственной) демократии не реализован в полном объеме[1].

[1] См.: *Холопов В. А.* Теоретико-методологические и организационно-правовые аспекты развития институтов непосредственной муниципальной демократии в России // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2015. № 1. С. 9–11.

© Сивопляс А. В., 2018

Представляется, что для целей практического воплощения норм, предусмотренных Законом 131-ФЗ, необходимо на уровне регионального и местного нормотворчества развивать формы учета мнения граждан по следующим направлениям:

1. *Развитие института местного и регионального референдумов*. В этой сфере представляется возможным использовать опыт Швейцарии и Скандинавских стран[2], в том числе в части детального регламентирования порядка инициирования, проведения и учета результатов референдумов.

Полагаем целесообразным предусмотреть возможность разделения референдумов на принятые в мировой практике группы – императивных и консультативных референдумов. Императивные референдумы должны приводить к обязательной реализации принятого решения. При этом именно в этой сфере представляется возможным использовать опыт Швейцарии в части разделения императивных референдумов на обязательные для проведения (по четко зафиксированному в законодательстве перечню вопросов) и возможные (которые должны проводиться в случаях инициативы о проведении референдума, которая может исходить как от представителей государственной власти, так и от инициативных народных групп).

Параллельно в целях учета общественного мнения необходимо развивать и ***институт факультативного референдума***, однако под ним недопустимо понимать референдум, не имеющий юридической силы, так как подобная трактовка неизменно будет приводить к ситуации нецелесообразной траты финансовых средств. Думается, что факультативный референдум следует внедрять в процедуру правотворчества, сделав его составной частью, этапом правотворческого (законодательного) процесса: после законодательной инициативы передавать рассмотрение вопроса на референдум в целях выяснения мнения населения о возможности и необходимости правового регулирования того или иного вопроса. При этом без проведения референдума по вопросам, имеющим особое общественное значение (например, вопросы территориального характера), правотворческие решения не должны приобретать юридическую силу. Кроме того, для членов представительных органов должно быть закреплено правило об обязательном учете результатов консультативного референдума (например, переход к «активной» стадии законотворческой процедуры возможен только при положительном мнении населения). В этой части интересным представляется опыт Швеции, Швейцарии, ряда штатов США.

Таким образом, в качестве перспективного направления развития форм непосредственной демократии можно предложить следующее. Во-первых, необходимо уточнить видовой перечень местных референдумов, закрепив как обязательный, так и факультативный его вид с соот-

[2] См.: *Захаров И. В.* Институт вопросов местного значения : проблемы теории и практики // Рос. юрид. журнал. 2011. № 6. С. 88–93.

ветствующим определением перечня вопросов, которые могут выноситься на голосование в каждом случае. Во-вторых, можно пересмотреть соотношение перечня вопросов, выносящихся на местном уровне, по сравнению с городским (соответственно при реформировании круга полномочий муниципальных властей). В связи с этим целесообразно также использование позитивного опыта запада и субъектов Федерации.

2. Представляется интересной и упрощенная форма выявления мнения неограниченного круга лиц, которая в нормах Закона 131-ФЗ именуется как *местный опрос*. В этой части интересен опыт отдельных субъектов и муниципальных образований Российской Федерации. Так, в ряде муниципальных правовых актов, регламентирующих порядок проведения местного опроса, при определении предмета опроса вводятся критерии непосредственной заинтересованности жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения, выносимых на опрос (например, п. 1 ст. 1 Положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан в городе Орле», утвержденного решением Орловского городского Совета народных депутатов от 30 ноября 2006 г. № 9/167-ГС, установлено, что на опрос могут быть вынесены вопросы, непосредственно затрагивающие интересы жителей города Орла, и его учет при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти).

Думается, что за результатами опросов может быть сохранена рекомендательная сила. Вместе с тем следует обязать представителей государственной и муниципальной власти представлять мотивированные пояснения о причинах, по которым их решение того или иного вопроса не будет совпадать с мнением, высказанным гражданами в ходе соответствующего опроса (в том числе с предоставлением права на оспаривание принятых решений в случае, если такая мотивировка отсутствует или же основана на формальном подходе).

3. В связи с этим следует также обратить внимание на *развитие института общественных (публичных) слушаний и общественных обсуждений*. Данный институт является достаточно популярным, но не эффективным. Низкая эффективность обусловлена, как представляется, следующими причинами:

– неопределенный статус результатов соответствующих слушаний и обсуждений: на уровне законодательных норм отсутствует внятное определение юридического статуса результатов таких слушаний;

– низкий уровень информирования о проведении слушаний, что, в свою очередь, приводит к участию в слушаниях ограниченного круга лиц и, как следствие, принятие решений, не соответствующих общенародному мнению, а отвечающих интересам узких групп, которые были своевременно информированы о проводимом мероприятии;

– несовершенство и ограниченность механизмов организации слушаний.

В этой части следует обратить внимание на законопроект № 133118-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Феде-

рации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В настоящее время Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает проведение публичных слушаний по проектам генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований, проектам документации по планировке территории и вносимым в указанные документы изменениям, а также по вопросам о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, а также об отклонении от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. При этом публичные слушания отличаются от иных форм общественного контроля тем, что предусматривают проведение только личного собрания участников. Действующее законодательство не содержит также требований о фиксировании сведений о регистрации участников слушаний по месту жительства или месту пребывания, что не позволяет их идентифицировать, в том числе при проведении контрольных мероприятий в отношении законности проведения слушаний.

Для решения указанных проблем законопроектом предлагается перейти к процедуре общественных обсуждений, которые в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» могут проводиться в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Предполагается, что общественные обсуждения будут проводиться с использованием информационных систем и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в следующей последовательности:

1) оповещение о проведении общественных обсуждений;

2) размещение представляемого на общественные обсуждения проекта в информационной системе и (или) на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», проведение экспозиции (экспозиций) указанного проекта и представление участниками общественных обсуждений предложений и замечаний по указанному проекту;

3) подготовка и оформление протокола общественных обсуждений;

4) подготовка и опубликование заключения о результатах общественных обсуждений.

В целях защиты права граждан, не имеющих доступа к сети «Интернет», на участие в принятии решений по вопросам градостроительной деятельности законопроектом устанавливается, что общественные обсуждения должны обеспечивать возможность участия в них всех категорий граждан, в том числе путем предоставления доступа к информационным системам, с использованием которых проводятся такие общественные обсуждения, в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг и (или) в помещениях органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, подведомственных им организаций.

Кроме того, законопроектом предъявляются требования к информационным системам и сайтам, предназначенным для проведения обще-

ственных обсуждений, в соответствии с которыми они должны будут обеспечивать возможность проверки участником таких обсуждений полноты и достоверности отражения своей позиции и возможность получать информацию об итогах общественных обсуждений, о количестве их участников. С целью создания условий для контроля за соблюдением законности при проведении общественных обсуждений предлагается к протоколам о результатах общественных обсуждений прилагать перечень их участников, включающий в себя сведения о них с указанием фамилии, имени, отчества (при наличии), даты рождения, адреса регистрации по месту жительства – для физических лиц, наименование, основной государственный регистрационный номер юридического лица, место государственной регистрации и адрес – для юридических лиц и предъявлять документы либо копии документов, подтверждающие указанные сведения.

Представляется необходимым отметить, что замена публичных (очных) слушаний и обсуждений на электронную форму недопустима. Оптимальным вариантом в данном случае представляется именно сочетание соответствующих форм, в результате чего механизм проведения общественных (публичных) слушаний должен получить следующий вид:

– оповещение населения о проведении общественных (публичных) слушаний не менее чем за один месяц до их проведения с максимально широким кругом источников информирования (все виды СМИ, Интернет, направление информации в адрес предприятий, профессиональных союзов и т. д.);

– размещение представляемого на общественные (публичные) слушания проекта в информационной системе и (или) на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», проведение экспозиции (экспозиций) указанного проекта и представление участниками общественных обсуждений предложений и замечаний по указанному проекту. На данном этапе все желающие могут оставлять свое мнение относительно проекта либо просто отдавать голос «за» или «против». При этом именно на данном этапе необходимо обеспечить недопустимость многократного голосования[3]. Думается, что для этой цели можно использовать государственную систему идентификации, в том числе ресурсы портала государственных услуг;

– проведение общественных (публичных) слушаний в «очном» формате с обязательной регистрацией и идентификацией присутствующих. При этом в ходе очного обсуждения необходимо:

а) озвучивать присутствующим мнения, высказанные в ходе электронного обсуждения;

б) предусмотреть возможность высказывания мнения в режиме онлайн-конференции (также с использованием процедуры предварительной регистрации и идентификации);

– подготовка и опубликование заключения о результатах общественных обсуждений.

[3] См.: *Айзатуллов М. М.* Непосредственная демократия как одна из форм осуществления народом своих избирательных прав // Юрист. 2011. № 10. С. 43–46.

Представляется, что именно такая форма проведения общественных (публичных) слушаний позволит в максимальной степени учесть интересы всех групп населения и принять наиболее оптимальное решение по обсуждаемому вопросу.

4. Необходимо обратить внимание еще на одну достаточно распространенную в зарубежных странах форму непосредственной демократии – *народную правотворческую (законотворческую) инициативу*. Она позволяет инициировать обсуждение проектов законов, пользующихся популярностью среди избирателей и выявить реальные «настроения» населения. В настоящее время такая форма непосредственной демократии предусмотрена на центральном уровне в таких государствах, как Австрия, Италия, Испания, Швейцария, а на региональном – в Швейцарии, США и некоторых других странах. Указанный институт означает предоставление установленному числу избирателей (например, в Испании – 500 тыс., в Австрии – 100 тыс., в Швейцарии – 50 тыс., в Бразилии – 1 % от общего числа избирателей) права вносить проект закона на рассмотрение законодательного органа. В некоторых странах (Бразилия, Румыния) поддерживающие проект закона избиратели должны представлять различные районы страны[4]. Это сделано для того, чтобы постановка вопроса имела общегосударственный, а не местный характер. При этом возможны определенные ограничения правотворческой инициативы в таких областях, как международные отношения, финансы и налогообложение, амнистия и помилование.

Обращается внимание на тот факт, что особое внимание при развитии данной формы непосредственной демократии следует уделить количественным характеристикам, т. е. численности инициативной группы, выступающей с законопроектом[5]. Именно в этой части возможно развитие по нескольким направлениям:

– выявление оптимального количества членов инициативной группы, которое не будет приводить к злоупотреблениям со стороны населения и одновременно не позволит свести данную форму непосредственной демократии к фикции. В этой части следует детально изучить опыт других стран, а также проанализировать практику функционирования различных электронных площадок в России;

– расширение возможности для народных правотворческих инициатив, в том числе путем увеличения степени доступности информации о соответствующих законопроектах. В этой части представляется необходимым развитие процессов информирования населения о внесенных законопроектах, в том числе создание специальных площадок, где любой желающий сможет присоединиться к соответствующей инициативе (отдать

[4] См.: *Примакова Т. О.* Российская общественная инициатива : проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 69–74.

[5] См.: *Саликов М. С.* Партийная система России : динамика конституционно-правового регулирования // Рос. юрид. журнал. 2012. № 4. С. 148–156.

свою подпись). Безусловно, такие площадки должны предусматривать возможность участия неограниченного круга лиц, но с обязательными процедурами идентификации личности в целях недопущения многократного учета голоса одного и того же лица;

– расширение числа субъектов народной правотворческой инициативы, т. е. предоставление возможности выступить с инициативой не только группе избирателей, но и различным общественным и территориальным объединениям. В частности, такая практика имеется во Франции, Германии, Японии, Швеции, США, Канаде, Индии, Новой Зеландии, Австралии и других странах (к примеру, достаточно большое распространение в зарубежных странах получили так называемые жилищные формы самоорганизации населения). В этой части представляется возможным предоставить право народной законотворческой инициативы социально ориентированным общественным организациям и объединениям граждан, в том числе различного рода правозащитным организациям, ассоциациям, профессиональным союзам, товариществам собственников жилья и т. д. Целесообразность данного решения обусловлена тем, что у таких общественных организаций и коллективов имеются ресурсы для проведения социологических опросов и реализации иных форм выявления мнения населения, с одной стороны, и разработки качественного законопроекта, с другой.

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Сивопляс А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Магнитогорского филиала РАНХиГС при Президенте РФ

E-mail: s65554@yandex.ru

Urals State Law University (Ekaterinburg)

Sivoplyas A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department, Head of the Department of State and Legal Disciplines Magnitogorsk Branch of the Russian Academy of Science and Technology under the President of the Russian Federation

E-mail: s65554@yandex.ru

ОБЫЧАЙ КАК ИСТОЧНИК РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Н. А. Новикова

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *представлено видение автора о возможностях развития форм непосредственной демократии в российской политической практике. Автор приходит к выводу о достаточности существующих форм, однако акцентирует внимание на их неразвитости.*
Ключевые слова: *непосредственная демократия, общественное мнение, общественные слушания.*

Abstract: *the article presents the author's vision of the possibilities of developing forms of direct democracy in Russian political practice. The author comes to a conclusion about the sufficiency of existing forms, but focuses on their underdevelopment.*
Key words: *direct democracy, public opinion, public hearings.*

Основными компонентами любой избирательной системы являются правовые и организационные нормы, регулирующие отношения, связанные с проведением выборов[1]. Эти нормы сосредоточены в нормативно-правовых актах, которые называют источниками права.

Российское избирательное право с момента своего формирования еще в конце XVIII в. было основано на трех типах источников: избирательное законодательство, административные источники, обычай. Естественно, что особо развитым из названных источников на всем протяжении развития российского избирательного права являлось избирательное законодательство, которое изначально представляло собой любое распоряжение императорской власти, затем – правовой акт, принятый представительным органом законодательной власти. Не менее популярными являлись и административные источники, которые неизменно следовали за законодательными актами.

Вместе с тем особым характером обладает такой источник правовых норм, как правовой обычай. Уникальность данного источника избирательного права состоит в том, что обычай регулирует избирательные правоотношения без особого вмешательства государственной власти. Таким образом, важная сфера публичного, государственного права регулируется не позитивным правом, не государственной волей, а сложившимися устоями в российском правосознании.

[1] См.: *Сивопляс А. В.* Европейские политические партии как участники политического процесса // Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18–19 ноября 2016 г.) : сб. науч. статей / отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М., 2017. С. 144–150.

© Новикова Н. А., 2018

Использование обычаев в российском избирательном праве берет свое начало с момента становления избирательного права как особой сферы правового регулирования специфических общественных отношений[2], которое приходится на последнюю треть XVIII – первую половину XIX в. Обычаев в Российской империи указанного периода существовало немало, особенно в азиатской и северной частях страны, куда (в силу большой отдаленности от центра) очень медленно доходили предписания имперского законодательства. Там существовали «свои», сложившиеся на основе многовековой практики положения и узаконения, т. е. обычаи, которые имели силу закона для населения той местности, где они действовали. В частности, общественная жизнь коренных народов Сибири и Урала регулировалась на основе обычаев, передававшихся устно из поколения в поколение. Эти обычаи, отражающие развитие общественных отношений, с течением времени приняли форму обычного права.

Следует отметить, что государство официально признавало обычай в качестве правового источника. В тексте законодательства присутствует множество подтверждений данного факта. Так, ст. 1130 Свода Устава о службе по выборам говорит о том, что выбор на мирских собраниях должен производиться по местным обычаям, выбор членов городских магистратов должен был проходить «по древнему обыкновению по правам оных народов», а внутреннее управление Герцогства Варшавского основывалось на «правилах, свойственных наречию, и обычаях жителей».

Особо право выборов по местным обычаям было определено для так называемых инородцев. В частности, ст. 35 Устава об управлении инородцев прямо говорит о том, что кочующие инородцы управляются «по степным законам и обычаям, каждому племени свойственным». Об этом же говорят и иные нормативно-правовые акты.

Кроме того, государственные власти не только допускали возможность использования местных обычаев при регулировании любого рода общественных отношений, в том числе и избирательных, но и прямо указывали на необходимость их применения. Примером может служить ст. 60 Наказа императрицы Екатерины II, данного комиссии о составлении проекта нового уложения. В данном акте императрица рассуждает о том, что обычаи – это установления «всего вообще народа», и переменять их законами будет величайшей ошибкой законодателя. Характерно, что и представители местных администраций также понимали необходимость допущения местных обычаев к регулированию правовых отношений. В частности, некто коллежский советник Оболенский в своем отчете вследствие ревизии Березовского округа прямо говорит о том, что при правовом регулировании общественных отношений «необходимо учитывать коренные обычаи, могущие служить разъяснением настоящего быта инородцев».

[2] См.: *Трыканова С. А.* Эволюция теоретико-методологических подходов к исследованию избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 36–39.

Таким образом, обычное право было весьма развитым источником регулирования избирательных правоотношений в Российской империи в конце XVIII – первой половине XIX в. На основе обычного права строилось управление кочевых инородцев, где было развито родовое управление. На основе обычая проходило и регулирование выборов в сельской среде. Так, на Урале на все должности в общине выбор производился поочередно. Делалось это на сходах, на которые являлись все члены общины. У коми-зырян на сходах соблюдалось подушное представительство. На сходах могло присутствовать все мужское население, исключая «увечных, стариков, детей, а также ушедших из волости на заработки или промысел. В исторической литературе можно найти конкретные примеры обычаев проведения выборов и голосования в той или иной местности. Вот как, например, проводилось голосование в селе Частинском Оханского уезда: «По собранию сходки, выслушав какое-либо постановление своего начальства, подают свой голос в согласии или несогласии, и по числу большинства голосов составляется приговор».

В период становления избирательного права в России существовало множество, разнообразных по уровню и содержанию, источников избирательного права. Но при этом следует отметить, что, несмотря на явное преобладание законодательной формы источников избирательного права, большое значение имели и такие источники, как обычное право. То есть система источников избирательного права исследуемого периода подлежит расширительному толкованию. Она включает в себя не только традиционное законодательство, но и достаточно специфические (особенно для публичного права) источники, которыми, несомненно, являются обычаи. При этом обычаи играли существенную роль в регулировании избирательных правоотношений, так как местные жители, часто далекие от общеимперских повелений, намного охотнее подчинялись своим древним традициям, чем государственным нововведениям. А это, соответственно, помогло во многих случаях сгладить противоречия и реализовать предписанные узаконения.

Однако и в настоящее время, несмотря на развитость позитивного избирательного законодательства, обычаи не утратили своего значения в качестве источника правового регулирования избирательных правоотношений[3]. При этом такие обычаи представляется возможным разделить на две группы: избирательные обычаи международно-правового характера и национальные избирательные обычаи.

К числу международных обычаев, включенных в число источников избирательного права, можно отнести положения Резолюции Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств 1962 г., определяющей принципы равного и прямого избирательного права, тайного голосования, сформулированные исходя из анализа обыч-

[3] См.: *Худолей Д. М.* Международные источники избирательного права и процесса // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2014. № 2. С. 43–49.

ной практики применения норм Всеобщей декларации прав человека[4]. К числу обычных правовых норм можно также отнести положения Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятого Венецианской комиссией ПАСЕ в 2003 г., Декларации ПАСЕ о критериях свободных и справедливых выборов от 26 марта 1994 г. Несмотря на тот факт, что такие акты носят рекомендательный характер, тем не менее, международные суды и национальные законодатели ориентируются на их содержание при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности.

Что касается правовых обычаев национального уровня, то в настоящее время они достаточно распространены в сфере регулирования партийно-избирательной деятельности[5] и некоторых иных сферах.

Вместе с тем следует отметить, что и сегодня правовой обычай является факультативным, дополнительным источником правового регулирования избирательных отношений. Несмотря на распространенность их использования, тем не менее, правоприменителю следует исходить из того, что национальный правовой обычай может применяться для регулирования отношений в сфере выборов исключительно в ситуациях законодательных пробелов в целях укрепления гарантий избирательных прав граждан. Обычаи же, противоречащие нормам закона или ослабляющие демократический характер российского избирательного права, не подлежат применению и правовой защите.

---

[4] См.: *Борисов И. Б.* Международная защита избирательных прав : от обычаев к международным нормам // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 13–18.

[5] См.: *Варлен М. В.* Особенности правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах в России и зарубежных странах // Lex russica. 2016. № 3. С. 35–44.

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Новикова Н. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права, доцент кафедры зарубежного регионоведения УрФУ имени первого Президента России Б. Н. Ельцина

Ural State Law University (Ekaterinburg)

Novikova N. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law Department, Associate Professor of the Foreign Regional Studies Department UrFU the first President of Russia B. N. Yeltsin

ПАРТИЯ И СОВЕТЫ: ЕДИНСТВО И БОРЬБА ПРОТИВОПОЛОЖНОСТЕЙ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

В. И. Ерыгина

Белгородский институт развития образования,
НИУ «Белгородский государственный университет»

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматривается своеобразие государственного механизма власти, сложившегося в советский период российской истории, для которого было характерно сращивание партийного и государственного аппарата. Выдвигается и обосновывается идея о создании своеобразной модели советского парламентаризма, основанной на однопартийной системе, приоритете партийных органов и их решений над законодательной властью и ее решениями.*
Ключевые слова: *народное представительство, советская модель парламентаризма, демократия, партия, Советы.*

Abstract: *the article describes the uniqueness of the State authorities in the Soviet era of Russian history, which was characterized by fusion of the party and State apparatus. The author proposes and justifies the idea of creating a kind of Soviet model of parliamentarism, based on the one-party system, giving priority to party bodies and their decisions of the legislature and its decisions.*
Key words: *popular representation, the Soviet model of parliamentarism, democracy, party, Tips.*

Актуальность изучения советской теории народного представительства заключается в поиске наиболее приемлемой формы организации демократических институтов, представительных органов государственной власти и местного самоуправления в России, отвечающих потребностям российского общества и основанных не на заимствованных образцах государственного устройства, а на собственном опыте. Советские ученые, опираясь на марксистско-ленинскую методологию, тем не менее, создали собственное учение о государстве и праве. В основу советской доктрины народного представительства был положен классовый подход к анализу структуры представительных органов власти, выполняющих одновременно и законотворческие, и исполнительно-распорядительные функции, а также концепция верховенства представительных органов.

Система народного представительства, сложившаяся в советский период истории Российского государства, демонстрирует своеобразную модель парламентаризма и народного представительства. Вопреки мнению В. И. Ленина и советских ученых, которые всячески отрицали парламен-

© Ерыгина В. И., 2018

таризм как чуждый режим буржуазной демократии, практика реализации публичной власти позволяет утверждать, что парламентаризм в России зародился и развивался при Советской власти, только в завуалированной форме.

Своеобразие советской модели парламентаризма выражается в следующем:

1) в традиционной западноевропейской модели главным признаком парламентаризма является ведущая роль парламента, формируемого победившей на выборах партией, в советской же модели высшим органом власти был Верховный Совет СССР (тот же парламент), избранные депутаты которого представляли не столько потребности разных слоев общества, сколько интересы одной коммунистической партии, из-за отсутствия политической конкуренции и плюрализма игравших ключевую роль в правотворческой и правоприменительной сферах деятельности государства;

2) в традиционной модели парламент играет ключевую роль в формировании правительства и контроле за его деятельностью, в советской модели Советы также создавали исполнительно-распорядительные органы или ***исполкомы Советов***, которые фактически выполняли роль правительства как в центре, так и на местах. Ввиду отсутствия разделения властей исполкомы были «работающими корпорациями», решавшими все важнейшие вопросы под руководством и контролем партии.

В советской системе парламентаризма была отвергнута идея разделения властей, сами парламентские институты как способы организации власти были раскритикованы в зарубежных странах и предложена альтернативная модель Советов как представительных органов новой государственной власти при социализме. Активно их роль и значение пропагандировались в печати, в трудах В. И. Ленина, актах советской власти. Однако при всем обилии советской литературы по проблематике советского народного представительства обнаруживается, что ряд вопросов так и остался малоисследованным.

Однако уже в конце существования советской власти отечественные ученые-государствоведы с критических позиций стали оценивать сложившуюся систему государственно-партийных отношений и выявили причины краха сложившейся модели парламентаризма. Одной из пагубных причин, приведших к падению советского режима, можно считать сложившуюся партийно-советскую номенклатуру власти, сосредоточившей в своих руках все нити управления, не желавшей делиться властью с народом, категорически отрицавшей разделение властей.

В. С. Основин объясняет, почему Советы никогда не были парламентскими учреждениями, – да потому что они не выполняли главной своей функции – «законодательствования». И даже попытки в конце 1980-х гг. создать гибрид, в котором в высшем эшелоне власти в качестве головы системы сохранились бы Верховные Советы, а на местах – органы местного

самоуправления, не могли дать должного эффекта, так как, по мнению В. С. Основина, не могут сосуществовать советская власть снизу доверху и парламентская система.

По мнению В. С. Основина причинами кризиса советского аппарата власти были следующие:

1) административно-командная система управления, основанная «на строгой централизации всей жизни, ведомственности, бесправности Советов народных депутатов»;

2) «подбор кадров на основе партийной номенклатуры, выгораживание и спасение ответственных чиновников, попавших на определенные должности по протекции соответствующих партийных работников или органов»;

3) «несовершенство системы контроля в стране»[1].

Все советские ученые большую роль в отношениях народного представительства отводили партии, которую они считали юридическим участником этих отношений. Поскольку партия создается ради завоевания государственной власти, руководства ею или участия в таком руководстве, она лучше других организаций осознает потребности общественных групп, выражает их интересы в определенных оформленных требованиях. Партия формулирует волю класса, даже если создается формально на внеклассовой основе (национальной, религиозной и т. п.). Особое положение в системе политических учреждений в социалистическом государстве занимает марксистско-ленинская партия, которая является «авангардом всего народа», «руководящей и направляющей силой всего социалистического общества» и в отношениях народного представительства выступает не только как непосредственно представляемый субъект, обладающий юридическими правомочиями, но и фактически становится представительным органом, оказывая существенное воздействие на представительную систему в целом. Причем эта деятельность партии осуществляется в соответствии с социалистической законностью, но, как правило, в неправовых формах[2].

Опираясь на распространенное представление о парламентаризме как системе государственного управления, основанной на господстве парламента в политической жизни общества, можно предположить, что Советское государство, в котором высшей властью в стране обладали представительные органы – Советы, было парламентской республикой по форме правления. Парламентом были Советы, составлявшие единую систему органов государственной власти. Это единство определялось, во-первых, единством интересов советского народа, волю которого они выражали; во-вторых, общностью задач и функций Советов; в-третьих, единым политическим руководством, осуществляемом в Советском государстве Коммунистической партией.

[1] *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. С. 117–119.

[2] См.: *Страшун Б. А.* Социализм и демократия. М., 2015. С. 26–27.

Проводилась целенаправленная политика повышения демократических принципов деятельности Советов. Этому вопросу уделяла внимание и Коммунистическая партия Советского Союза, которая принимала соответствующие решения: постановления ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» (22 января 1957 г.)[3], «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области» (16 ноября 1965 г.)[4], «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (8 марта 1967 г.)[5], «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (5 марта 1971 г.)[6].

Руководство партии Советами можно рассматривать двояко: с одной стороны, оно было положительным с точки зрения оказания помощи тысячам неграмотных и полуграмотных крестьян и рабочих, которым было совершенно незнакомо дело управления страной, но, с другой стороны, вело к ослаблению Советов, подменяя их инициативу и самостоятельность, прямо вмешиваясь в их работу, отменяя решения или прямо назначая на какую-либо должность в советском аппарате своих представителей. Прямое вмешательство партийных органов в деятельность Советов самой партией и юридической наукой рассматривалось как «ненормальное явление»[7], так как такая подмена советских органов государственной власти партийными организациями приводила к тому, что в стране устанавливался не приоритет законодательных (представительных) органов власти, а привилегия одной правящей партии. Однако можно посмотреть на руководящее воздействие КПСС на работу Советов с другой точки зрения, с позиций роли победившей политической партии в демократическом обществе. Целью любой партии является обладание властью прежде всего для того, чтобы добиться «действительного торжества политической концепции, которую представляла эта партия»[8]. Коммунистическая партия, «вкусившая власть, совсем не думала от нее отказываться» и пользовалась ею, выполняя важнейшие функции самого государства, а следовательно, и представительных органов власти, одним из которых она и была. Само общество не особо нуждалось в других политических партиях, оно скорее и успешнее двигалось вперед под руководством одной политической силы и идеологии, которая сплачивала народ. Таким образом, пришедшая к власти коммунистическая партия сформировала необходимые ей законодательные и представительные органы власти и управляла ими, контролировала их деятельность, реа-

[3] См.: Справочник партийного работника. М., 1957. С. 448–457.

[4] См.: Там же. 1966. Вып. 6. С. 392–398.

[5] См.: Там же. 1967. Вып. 7. С. 347–348.

[6] См.: Там же. 1971. Вып. 11. С. 345–353.

[7] См.: Советы народных депутатов : справочник / А. И. Лукьянов [и др.]. М., 1984. С. 64.

[8] *Острогорский М. Я.* Демократия и политические партии / [сост., автор вступ. ст. и коммент. А. Н. Медушевский]. М., 2010. С. 661–662.

лизуя свою идеологическую цель и программу, подобно победившей на парламентских выборах партии при парламентском демократическом режиме.

Советскими учеными были сформулированы следующие основные направления руководящего воздействия КПСС на работу Советов:

– «выработка указаний по важнейшим вопросам, связанным с реализацией Советами политики партии;

– руководство формированием представительных органов, подбор, выдвижение и воспитание кадров, работающих в Советах;

– контроль за деятельностью советских органов по реализации партийных директив, осуществляемый прежде всего на основе проверки работы коммунистов в Советах и в государственном аппарате;

– обеспечение взаимодействия Советов с профсоюзами, комсомолом, кооперативными и другими общественными организациями, оказание помощи с их стороны органам государственной власти»[9].

Вышеназванные направления партийного руководства деятельностью Советов явно противоречат современному пониманию демократии, поскольку они выходят за рамки чисто партийных функций, так как партия не только выполняет свою идеологическую роль, но и непосредственно влияет на правотворческую деятельность Советов, давая им прямые указания по наиболее важным вопросам, связанным с реализацией политической линии партии. Такая мелочная опека Советов приводит к ухудшению работы Советов и подчиненного им аппарата, «подмена Советов партийными комитетами ослабляет работу не только Советов, но и самого партийного комитета»[10].

Выполнение партией несвойственных ей функций привело к самоуничтожению, ненужности самих органов государственной власти, которые выполняли лишь руководящие указания партии. Партия становится главным контролирующим органом, никому ни подотчетным, ни от кого не зависящим. Подобно абсолютному монарху она держит в своих руках все основные рычаги управления государством, руководит всеми основными органами государственной власти, т. е. выполняет законотворческие функции, следит за исполнением законов и отправляет правосудие. При этом выполнение подобных функций КПСС соответствует положению Конституции РФ о руководящей и направляющей силе советского общества, ядре политической системы.

В целом парламентаризм складывается там и тогда, когда победившая партия, образуя парламентскую фракцию, диктует свою волю остальной партии, а не народу. КПСС же руководила всеми, диктовала свою волю всему народу и органам власти, выражала интересы всего населения. Осознавая это, формально она принимала решения о разграничении полномочий партийных и советских органов власти, но на практике это не было сделано. Партийные решения имели силу законов

[9] Советы народных депутатов : справочник / А. И. Лукьянов [и др.]. С. 64.

[10] Там же. С. 65–66.

и становились таковыми в силу признания их высшими органами государственной власти.

Белгородский институт развития образования, НИУ «Белгородский государственный университет»

Ерыгина В. И., кандидат исторических наук, доцент кафедры менеджмента общего и профессионального образования Белгородского института развития образования, доцент кафедры всеобщей истории историко-филологического факультета Педагогического института НИУ «Белгородский государственный университет»

Belgorod Institute of Educational Development, NIU «Belgorod State University»

Erygina V. I., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Management of General and Professional Education of the Belgorod Institute of Educational Development, Associate Professor of the Department of General History of the History and Philology Faculty of the Pedagogical Institute of the National Research University «Belgorod State University»

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА*

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 апреля 2018 г.

Аннотация: *анализируются актуальные вопросы народного представительства в современном российском самоуправлении; сравниваются положения о выборных органах местного самоуправления основных федеральных законов о местном самоуправлении – от 28.08.1995 № 154-ФЗ и от 06.10.2003 № 131-ФЗ; с критических позиций рассматриваются изменения законодательства о порядке замещения должности главы муниципального образования; делается вывод о том, что функцией народного представительства в местном самоуправлении должны обладать органы или лица, получившие свой статус на основе выборов.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, народное представительство, выборные органы местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, глава муниципального образования, высшее должностное лицо муниципального образования.*

Abstract: *the article analyzes the topical issues of people's representation in the modern Russian self – government; compares the provisions on elected local self-government bodies of the main Federal laws on local self-government-from 28.08.1995, № 154-FZ and from 06.10.2003, № 131-FZ; critically examines the changes in the legislation on the order of replacement of the head of the municipality; concludes that the function of people's representation in local self-go-vernment should have bodies or persons who received their status on the basis of elections.*

Key words: *local self-government, people's representation, elected bodies of local self-government, representative body of local self-government, elected official of local self-government, the head of the municipality, the highest official of the municipality.*

Тема народного представительства особенно актуальна для местного самоуправления, поскольку данная система организации местной власти предполагает, что носитель власти – народ или, точнее, население определенной территории, самостоятельно решает основные вопросы своего жизнеобеспечения. Самоуправление означает совпадение субъекта и объекта управленческой деятельности, максимально широкую возможность использования форм непосредственной демократии в процессе решения вопросов местного значения, подконтрольность и подотчетность

* Статья впервые была опубликована в Вестнике Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2. С. 41–49.

© Бялкина Т. М., 2018

органов местного самоуправления основному носителю власти – населению, местному сообществу.

Когда говорят об органах местного самоуправления, то обычно подчеркивают, что они должны быть «в шаговой доступности» от населения, действовать в интересах населения, строить свою работу максимально открыто и гласно, т. е. быть подлинными представителями народа.

Однако отмеченные характеристики местного самоуправления в целом, а также органов местного самоуправления как органов народного представительства в частности относятся скорее к некой идеальной модели организации муниципальной власти и представляют собой в условиях современной российской действительности юридическую фикцию. Рассматривая идею народного представительства как фикцию в конституционном праве, В. И. Ерыгина отмечает: «Фикция народного представительства выполняет функцию нормативного, психологического, идеологического воздействия на общественные отношения, на чувства, сознание, действия людей. Она виртуально наделяет население страны правом на власть, на передачу этой власти и выражение общественного мнения от имени всего народа избранным лицам. Данная фикция конструирует несуществующие условные реальности, в частности подает как данность идею о государственном аппарате как народном представительстве»[1].

Однако идеальная модель для того и конструируется, чтобы служить ориентиром для практики, определять направления совершенствования существующей реальности, стимулировать необходимую деятельность субъектов, от которых зависит достижение желаемой цели.

Анализ возможностей обеспечения подлинного народного представительства в российском местном самоуправлении необходимо начать с его правовой основы, прежде всего с Конституции РФ. В Основном законе государства содержится не так уж много положений относительно народного представительства в местном самоуправлении. В данном контексте можно процитировать ст. 3, которая говорит о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Статья 32, закрепляющая право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, презюмирует наличие выборных органов местного самоуправления, что далее подтверждается ст. 130, закрепляющей, что местное самоуправление осуществляется через выборные и другие органы местного самоуправления.

Какие именно выборные органы должны быть в муниципальных образованиях, как именно они должны избираться, как должны строиться их взаимоотношения с иными, невыборными органами местного самоуправления, и самое главное, с населением, которое представляют выборные органы муниципальной власти, какие из них имеют право считаться органами народного представительства, – на эти и другие ана-

[1] *Ерыгина В. И.* Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 24.

логичные вопросы Конституция РФ ответов не содержит, предоставляя законодателю право урегулировать соответствующие отношения в текущем законодательстве.

Местное самоуправление в современной России – относительно новое явление, поэтому законодателю необходимо учитывать весьма широкий спектр обстоятельств, регулируя вопросы организации и деятельности местного самоуправления в соответствующих нормативных правовых актах. На наш взгляд, к ним относятся следующие моменты:

– следование общепризнанным принципам местного самоуправления, закрепленным в международных актах, ратифицированных Российской Федерацией, прежде всего в Европейской хартии местного самоуправления;

– учет российских особенностей, российской ментальности в процессе правового регулирования местного самоуправления. Как известно, местная власть осуществляется с обязательным учетом местных условий, национальных, исторических, культурных и иных особенностей и традиций. В мире существует множество моделей, вариантов организации местной власти, называющихся местным самоуправлением, и не все из них могут быть в силу разных причин применены в России;

– анализ и использование собственного исторического опыта, предшествующей практики функционирования местной власти как в дореволюционный период (опыт земства), так и положительные моменты из практики местных органов советского периода;

– учет особенностей конкретного исторического этапа развития государства, его финансовые, экономические условия для реализации своих основных задач, в том числе осуществления эффективной муниципальной политики, обеспечивающей необходимые возможности деятельности местного самоуправления и некоторые другие аспекты.

Очевидно также, что законотворчество в сфере местного самоуправления должно опираться на научно-теоретические наработки ученых – специалистов в области муниципального права и муниципального управления. Однако описанная модель развития законодательства о местном самоуправлении является скорее благим пожеланием, мечтой о «прекрасном далеком», поскольку и близкое прошлое, и сегодняшнее настоящее далеки от идеала. Постконституционное развитие законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации показало, что четкого представления о том, какой должна быть местная власть в России, нет ни у представителей центральной власти, ни у муниципального научного сообщества, которое так и не сформировало единой, поддерживаемой большинством теоретической концепции о сущности российского местного самоуправления в целом, и об институте народного представительства в частности.

В рамках темы народного представительства рассмотрим, как менялся вектор развития законодательства о выборных органах местного самоуправления после принятия Конституции РФ.

Сначала остановимся на вопросе о видах выборных органов.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2] говорил об обязательном наличии *представительного органа*, который в ст. 1 определялся как выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. В ст. 15 данного закона закреплялось, что представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

В ст. 1 говорилось также о выборном должностном лице местного самоуправления как должностном лице, избранном населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенном, согласно уставу муниципального образования, полномочиями на решение вопросов местного значения. К числу этих выборных должностных лиц относился и глава муниципального образования, должность которого могла быть предусмотрена уставом муниципального образования. Избранный населением глава муниципального образования мог быть наделен уставом муниципального образования правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях (ст. 16).

Таким образом, прежний закон о местном самоуправлении называл два выборных органа, не ограничивая возможности муниципальных образований создавать и иные органы местного самоуправления, в том числе и выборные. Причем статус главы муниципального образования был описан в самых общих чертах, полномочия представительства за ним не закреплялись, а про местную администрацию вообще ничего не было сказано.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в качестве выборных также называет представительный орган местного самоуправления и главу муниципального образования. Отличия от предыдущего состоят в том, что закон также относит главу муниципального образования к обязательным органам местного самоуправления, более детально регламентирует его статус, в том числе наделяет его полномочиями представительства муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования.

Новацией Федерального закона № 131-ФЗ, особенно его последней ре-

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

[3] Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

дакции, стало закрепление *новых вариантов формирования* выборных органов местного самоуправления. Новшества касаются муниципальных образований, состоящих из других муниципальных образований, а именно муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Для них, помимо прямых муниципальных выборов, предусмотрена возможность формирования представительных органов из представителей органов местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований. В муниципальных районах такими представителями являются главы поселений и депутаты, избранные представительными органами поселений из своего состава. В городских округах с внутригородским делением в состав городского представительного органа могут входить только депутаты представительных органов внутригородских районов (ст. 35).

Несмотря на такой многоступенчатый вариант формирования, представительный орган в любом случае должен состоять из лиц, прошедших процедуру *выборов населением* в своих первичных муниципальных образованиях на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, иначе он не будет обладать качествами народного представительства. О последнем обстоятельстве следует сказать подробнее.

В феврале 2015 г. ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена нормой о том, что глава муниципального образования может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса[4]. Порядок проведения конкурса установлен ч. 2.1 ст. 36, которая практически дословно совпадает с содержанием ч. 5 ст. 37, закрепляющей процедуру проведения конкурса на должность главы местной администрации. Только по результатам одного конкурса представительный орган муниципального образования *избирает* главу муниципального образования, а по итогам другого конкурса – *назначает* главу местной администрации. Таким образом, полностью нивелируются различия между процедурами выборов и назначения. По смыслу данной нормы, выборным должностным лицом муниципального образования (причем высшим должностным лицом) может считаться лицо, к избранию которого население муниципального образования не имеет вообще никакого отношения. Возникает вопрос: может ли такое должностное лицо считаться *представителем* муниципального образования?

Вот какая позиция изложена в постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

[4] О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 886.

рации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы[5]. В п. 4.3 данного постановления отмечается сформулированная ранее правовая позиция о возможности формирования представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, в отличном от муниципальных выборов порядке, если при этом обеспечивается формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа *народного представительства*, что предполагает вхождение в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах – глав соответствующих поселений и депутатов поселенческих представительных органов. Конституционный Суд делает следующий вывод: «Участие в конкурсном отборе на должность главы городского, сельского поселения, избираемого представительным органом муниципального образования, не обусловлено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой городского, сельского поселения по решению представительного органа муниципального образования, хотя и дает основания для причисления – в системе действующего правового регулирования – к выборным должностным лицам местного самоуправления, не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального образования более высокого уровня как органа народного представительства.

Соответственно, пункт 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может толковаться и применяться как допускающий вхождение в состав сформированного из *представителей* (курсив наш. – *Т. Б.*) поселений представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, – иное противоречило бы выраженной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и сохраняющей свою силу правовой позиции, согласно которой представительный орган муниципального образования верхнего территориального уровня не может состоять из лиц, не избранных самим населением».

Хотелось бы еще раз обратить внимание на тезис Конституционного Суда РФ о том, что основания причислять такого главу муниципального образования к выборным должностным лицам местного самоуправления дает лишь система действующего правового регулирования, т. е. внесенные в законодательство в феврале 2015 г. и весьма спорные поправки. Не станет черное белым, если так велено будет считать даже в федеральном законе. Есть объективные законы демократической организации публичной власти, которые вряд ли возможно отменить одним росчерком пера.

[5] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

Таким образом, глава муниципального образования, не прошедший процедуру выборов населением, не может обладать функцией *народного представительства*. Поэтому возникает необходимость более внимательно проанализировать формулировку п. 1 ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой закреплено полномочие главы муниципального образования представлять данное муниципальное образование в отношениях с иными субъектами. Иными словами, народное представительство и представительство муниципального образования – это одно и то же или это разные виды представительства?

Представительство в праве – достаточно распространенное и многообразное явление. Как отмечает О. И. Баженова, современному праву известно несколько видов представительства, каждый из которых решает проблему волеизъявления применительно к общественному явлению особой природы. Народное представительство как основа представительной демократии позволяет сформировать либо коллегиальный орган (например, законодательный (представительный) орган) в целях обсуждения, выработки решений от имени и в интересах неопределенного круга лиц (народа, населения), но, как правило, не исполнять их, либо единоличный орган, обладающий в том числе полномочиями представлять интересы этого круга лиц в отношениях с третьими лицами. Кроме того, широкое распространение в праве получило гражданско-правовое представительство, когда, получив полномочия, представитель вправе вступать в юридические отношения с третьими лицами от имени и в интересах представляемого[6].

Представителем муниципального образования в гражданско-правовых отношениях могут выступать различные органы и должностные лица местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, проблема заключается в том, каким именно субъектом рассматривать муниципальное образование. Если его считать обычным юридическим лицом, то в этом случае любое должностное лицо может быть его представителем, если оно будет наделено соответствующими полномочиями уставом данного муниципального образования. Данный подход закреплен в гражданско-правовых отношениях. В соответствии с ч. 2 ст. 124 Гражданского кодекса РФ к муниципальным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Статья 125

[6] См.: *Баженова О. И.* Органы муниципального образования как его представители : к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 66.

Гражданского кодекса РФ закрепляет, что от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Однако вопросы народного представительства регулируются не частным, а публичным правом. В соответствии с положениями муниципально-правовой теории муниципальное образование выступает пространственной границей самостоятельного осуществления населением местного самоуправления как в формах непосредственной, так и представительной демократии. Это не просто территория как часть земной поверхности, не обычный географический объект, а политико-территориальная единица, на которой ее жители реализуют принадлежащую им муниципальную власть. Поэтому представитель муниципального образования – это представитель населения данного муниципального образования. В этом качестве могут выступать *только выборные* коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления. Ими могут быть представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования, избранный либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава. Иными словами, легитимация главы муниципального образования в качестве народного представителя должна осуществляться населением.

Исходя из современных российских реалий, когда де-юре избрание через конкурсную комиссию, а де-факто назначение главы муниципального образования получает все большее распространение (рассмотрение причин этого явления выходит за рамки данной статьи), необходима некоторая коррекция Федерального закона № 131-ФЗ с целью приведения соответствующих положений в рамки обычной логики и здравого смысла. Понятие «глава муниципального образования» должно относиться только к лицу, избранному либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава. Поэтому целесообразно вернуться к существовавшей до 2003 г. ситуации, когда глава муниципального образования не являлся обязательным элементом структуры органов местного самоуправления. Если есть практическая необходимость сосредоточить всю полноту властных полномочий в руках лица, занимающего должность главы местной администрации по контракту, то статусом высшего должностного лица в муниципальном образовании должен наделяться именно глава местной администрации. Должность главы муниципального образования в этом случае становится лишней.

Соответствующие полномочия главы муниципального образования как высшего должностного лица, предусмотренные ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, за исключением полномочий публичного представительства муниципального образования, в данной ситуации будет осуществлять глава местной администрации. Он как руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления действует от имени муниципального образования в гражданско-правовых

отношениях, как это и предусмотрено ч. 1 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ.

Иными словами, следует законодательно закрепить, что высшее должностное лицо муниципального образования – это либо выборное должностное лицо (глава муниципального образования), либо лицо, назначенное представительным органом местного самоуправления по контракту (глава местной администрации).

Функции народного представительства в случае, если высшим должностным лицом муниципального образования является глава местной администрации, назначенный по контракту, должен осуществлять представительный орган муниципального образования. Именно ему принадлежит право выступать от имени населения в публично-правовых отношениях. Это позволит вернуть данному органу его роль основного органа местного самоуправления, исполняющего в системе муниципальной власти наиболее значимые, в том числе исключительные полномочия; органа, которому подотчетны все остальные органы местного самоуправления, включая и главу муниципального образования.

В рамках одной публикации невозможно рассмотреть все аспекты проблемы народного представительства в местном самоуправлении. Надеемся, что затронутые и иные актуальные вопросы развития местного самоуправления в Российской Федерации как формы подлинного народовластия станут основой для дальнейших научных дискуссий.

Воронежский государственный университет

Бялкина Т. М., доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Тел.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Head of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Tel.: 8-908-136-03-26

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ КОНЦЕПЦИИ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В XXI веке

И. В. Рузанов

АНО «Центр исследования проблем взаимодействия государства, общества и личности» (г. Самара)

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *показано, что специфика развития общества в XXI в. ставит ряд сложнейших вопросов перед доктриной народного представительства. Данная доктрина формировалась в XVIII в. в условиях принципиально иного общества. Упрощая, его можно охарактеризовать как раннее индустриальное, в то время как сегодня мир живет в информационном, так называемом постиндустриальном обществе, которое характеризуется возросшей скоростью социальных процессов, мобильностью и динамизмом. Это ставит вопрос о корректировании теории народного представительства. Выдвигается гипотеза о том, что усиление самоуправленческих начал является тем средством, которое может помочь придать народному представительству новый импульс развития. Рассмотрены реальные примеры работы принципа самоуправления. К таковым отнесены институт оценки регулирующего воздействия, деятельность СРО, Общественной палаты и общественных советов при исполнительных органах власти.*

Ключевые слова: *народное представительство, демократия, саморегулирование, самоуправление, постиндустриальное общество.*

Abstract: *this article demonstrates that the development of 21-century society puts some sophisticated questions about people representation doctrine. This doctrine was formed in XVIII century, in completely different society. Simplifying, one call it industrial, meanwhile today's world is postindustrial or informational. It is characterized by the high speed of social development, mobility and dynamism. It put forward a question about people representation doctrine changing. This article's hypothesis is that self-governing is a tool to give a new impulse to the doctrine. Some particular examples of this principle in practice are researched. Those examples are assessment of regulatory influence, the work of self-regulating organizations, Public Chamber and public councils in executive branch of the power.*

Key words: *people representation, democracy, self-regulation, self-governing, postindustrial society.*

Народное представительство – это центральный элемент демократии. Когда политический режим той или иной страны оценивают на предмет его демократичности, в первую очередь ставится вопрос о том, обладают ли граждане этой страны возможностью избирать своих представителей во власть.

Вместе с тем истории (как, впрочем, и современности) хорошо известны примеры авторитарных режимов, педантично проводящих все элек-

© Рузанов И. В., 2018

торальные процедуры. Однако это не делает их демократичными. Очевидно, дело не только в форме, но и в содержании – свою легитимность народные избранники должны не только получать в результате формальных процедур, но и ежедневно подтверждать ее посредством поддержания тесной связи с представляемым ими населением. С этим в настоящее время имеются явные проблемы, хорошо заметные эмпирически.

Довольно красноречивы рейтинги доверия населения к представительным органам власти. Результаты опроса, проведенного в октябре-ноябре 2011 г., показали: 64 % избирателей считают, что предстоящие в декабре 2011 г. выборы в Государственную Думу не могут изменить их жизнь к лучшему[1].

Нами намеренно приведены данные за достаточно отдаленный период, чтобы можно было отследить индекс одобрения российского парламента в динамике. Может быть, события 2014 г. и последующий так называемый «крымский консенсус» изменили ситуацию? Свежие данные не подтверждают это предположение. Степень одобрения деятельности Государственной Думы в январе-марте 2018 г. такая же неутешительная – колеблется от 39 до 43 %[2].

В США Институт Гэллапа, начиная с 1974 г., ежемесячно определяет индексы доверия к конгрессу. В декабре 2011 г. был зафиксирован исторический минимум – 11 % доверия. В среднем за 2011 г. этот индекс составил 17 %[3]. Так же как и в России, это не сиюминутное явление. Так, в 2014 г. антирекорд был обновлен – только 7 % американцев заявили о доверии конгрессу[4].

Приведенные цифры, безусловно, можно попытаться объяснить различными факторами, в том числе и ситуационными (в частности, экономическим кризисом), однако, если мы наблюдаем одну и ту же тенденцию в двух таких разных странах, как Россия и США, очевидно, что есть какая-то системная причина.

Полагаем, что столь «скорбные» цифры – это результат утраты связи между народом и его представителями. Многие ли граждане сегодня могут сказать, что знают хотя бы имя и фамилию своего депутата?

Подобная ситуация является результатом как субъективных, так и объективных причин. Прежде всего, необходимо отметить, что концепция народного суверенитета и народного представительства формировалась в XVIII в. в условиях принципиально иного общества. Упрощая, его

[1] Левада-Центр. Выборы в Госдуму. URL: http://www.levada.ru/25-11-2011/vybory-v-gosdumu (дата обращения: 19.04.2018).

[2] ВЦИОМ. Деятельность государственных институтов. URL: https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennyx_institutov/ (дата обращения: 19.04.2018).

[3] Congressends 2011 withrecord-low 11%approval. URL: http://www.gallup.com/poll/151628/Congress-Ends-2011-Record-Low-Approval.aspx (дата обращения: 19.04.2018).

[4] Американцы не доверяют конгрессу, но верят Пентагону. URL: http://www.vestifinance.ru/articles/44144 (дата обращения: 19.04.2018).

можно охарактеризовать как раннее индустриальное, в то время как сегодня мир живет в информационном, так называемом постиндустриальном обществе. Изучая философскую литературу, касающуюся постиндустриального общества, можно выявить две базовые характеристики этого общества, обычно отмечаемые исследователями – мобильность и динамизм. Мобильность современного общества обусловлена мощным развитием технологий коммуникаций, в частности электронных технологий. Благодаря этому, человек больше не привязан к определенной географической точке. Как отмечает И. Ю. Манакова, «мир сжимается, становясь более доступным и проницаемым»[5].

В принципе, в этом же кроются и причины динамизма современного общества. Будучи доступными для всех желающих, информационные потоки стимулируют небывалую научную активность. Эмпирически это хорошо заметно на примере частоты обновлений модельных рядов автомобилей, бытовой техники и др. В результате, по замечанию И. Ю. Манаковой, «индивид, чтобы успеть за развитием цивилизации, вынужден постоянно себя переформатировать, развивать»[6].

Однако эффективное управление чем-либо требует знания объекта управления. В связи с отмеченными ускоренными темпами развития общества возникают объективные сложности с выполнением этого условия, поскольку объект находится в постоянном развитии, а значит, изменении.

Конечно, мы не претендуем на исчерпывающий анализ причин современного разрыва между властью и обществом в рамках данной статьи. Вместе с тем полагаем, что приведенные соображения заслуживают серьезного внимания и ставят вопрос о корректировании как теории народного представительства, так и практики реализации данной теории.

Масштаб возможных реформ без преувеличений впечатляет. Так, правомерен вопрос об изменении избирательных систем. В рамках инновационной экономики люди группируются не по территориальному принципу, как в индустриальном обществе, а по принципу общности интересов. В условиях индустриализации вся жизнь огромных городов зависит от успешности обслуживаемых ими производственных комплексов. Ярчайшим примером здесь являются так называемые моногорода (например, жизнь города Тольятти всецело зависит от положения АвтоВАЗа). Совсем другую картину мы видим в инновационной экономике, ведущие акторы которой – так называемый креативный класс – не мыслят себя в неразрывной связи с какой-либо территорией.

Традиционно основной избирательной единицей (первичное звено, объединяющее определенное число избирателей, делегирующих в итоге своих представителей в избираемый орган власти) является территориальный избирательный округ. Он объединяет граждан, обладающих

[5] *Манакова И. Ю.* Человек в постиндустриальном обществе : дис. … канд. филос. наук. Воронеж, 2008. С. 59.

[6] Там же. С. 162.

активным избирательным правом и проживающих на определенной территории. Как представляется, такая система полностью отвечает требованиям индустриальной экономики, обеспечивая интересы главных субъектов такой экономики – крупных промышленных предприятий, поскольку любой политик, желающий избраться во властный орган, должен будет отстаивать интересы промышленных гигантов из своего округа. Однако в современном обществе картина меняется, поскольку, как уже было отмечено, связь человека с территорией стремительно ослабевает. Это хорошо проиллюстрировано замечанием профессора А. Б. Долгина о том, что «Интеллектуалы в Костроме и Вятке могут быть куда ближе друг к другу, чем к своим землякам из других страт»[7]. Очевидно, что в этих условиях, избирательный процесс требует некоторой корректировки.

Автор выступает за изменение избирательного законодательства, в результате которых избирательные округа будут формироваться не по территориальному, а по корпоративному признаку. Избирательные единицы должны консолидировать людей, реально имеющих общие интересы и ценности, а не просто проживающие на одной территории[8].

В рамках данной работы хотелось бы сконцентрироваться на иной идее, которая может помочь придать демократии и теории народного представительства новый импульс.

Представляется, что большой потенциал заключен в усилении самоуправленческих начал. Здесь плодотворным может оказаться обращение к давним идеям Л. Дюги. Еще в начале XX в. французский профессор писал, что «современное общество движется к федерализму классов, сорганизованных в синдикаты», и что этот федерализм со временем будет «скомбинирован с центральной властью, которая не упразднится, сохранит свою живость, но примет совершенно другой характер… и сведется к функции контроля и надзора»[9].

Возможно, эта идея, высказанная Л. Дюги в первой трети XX в., опередила свое время. Однако сегодня, как нам представляется, объективные условия для формирования элементов такого федерализма классов (сам Л. Дюги часто называл его «федерализм синдикатов») созрели. Под такими условиями в первую очередь мы понимаем большое количество общественных организаций, объединяющих по интересам самых разных граждан. Доступность коммуникативных средств (речь идет, в первую очередь, о сети «Интернет») также объективно способствует тому, что граждане более легко объединяются в группы по интересам и более четко и настойчиво формулируют свои интересы. По существу, это и есть феде-

[7] *Долгин А. Б.* Манифест новой экономики. Вторая невидимая рука рынка. М., 2010. С. 185.

[8] См.: *Рузанов И. В.* Избирательные процедуры и инновационная экономика // Политико-правовые механизмы формирования институтов публичной власти : материалы и доклады VIII Междунар. науч.-практ. конф. Самара, 2013. С. 456–466.

[9] История политических и правовых учений : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 753.

рализм классов по Л. Дюги – когда заинтересованные лица напрямую обозначают свои запросы.

В настоящее время практикой государственного управления как в России, так и за рубежом используются несколько видов саморегулирования.

Прежде всего, в западных странах широко используется так называемая система оценки регулирующего воздействия. С 2010 г. она фактически была внедрена и в России. Это утверждение позволяют сделать положения п. 1 постановления Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», который установил, что «Проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства, подлежат направлению в Министерство экономического развития Российской Федерации на заключение об оценке регулирующего воздействия. В этом заключении дается оценка регулирующего воздействия соответствующих решений с целью выявления положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации».

В развитие института оценки регулирующего воздействия Министерством экономического развития Российской Федерации был принят приказ от 9 ноября 2011 г. № 634 «Об утверждении порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности».

Указанный приказ устанавливает круг лиц, которые вправе инициировать проведение экспертизы – федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, инвестиционные уполномоченные, научно-исследовательские, общественные и иные организации, субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности, их ассоциации и союзы, а также иные лица (п. 4 приказа).

При этом вне зависимости от того, кто является инициатором проведения экспертизы, Министерство экономического развития Российской Федерации запрашивает мнение о необходимости проведения экспертизы рассматриваемых нормативных правовых актов с учетом сложившей-

ся правоприменительной практики в некоммерческих организациях, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В ходе экспертизы проводятся публичные консультации, исследование нормативного правового акта на предмет наличия положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и составляется мотивированное заключение об экспертизе нормативного правового акта.

Постановление Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» устанавливает последствия выявления экспертизой положений нормативных актов, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской деятельности. Такими последствиями являются внесение в Министерство юстиции Российской Федерации предложения об отмене или изменении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти или их отдельных положений, либо направление в Правительственную комиссию по проведению административной реформы предложения по внесению изменений в федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, на основе и во исполнение которых изданы нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Формулировка данного положения не является императивной и обязывающей Министерство юстиции или какое-либо иное ведомство вносить изменения в нормативные акты, негативно влияющие на возможности ведения предпринимательской деятельности. Вместе с тем можно отметить, что приведенные правовые нормы фактически наделили субъектов гражданского общества полномочиями по участию в правотворческой деятельности.

Эмпирические данные о работе подобного механизма можно найти в предвыборной статье кандидата в Президенты РФ на выборах 2012 г. В. В. Путина «Демократия и качество государства». Тогда кандидат, а ныне вновь избранный Президент России писал: «…В прошлом году, в рамках «оценки регулирующего воздействия», которая осуществляется совместно с предпринимательским сообществом, еще на предварительной стадии разработки был отклонен фактически каждый второй проект нормативного акта как ухудшающий условия развития экономики России»[10]. Анализируя приведенные факты, В. В. Путин предлагал «ввести

[10] *Путин В. В.* Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. № 20/П (4805). С. 1.

правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в Интернете»[11].

На взгляд автора, представленный выше институт «оценки регулирующего воздействия» является частным случаем саморегулирования, поскольку через этот институт субъекты гражданского общества имеют возможность непосредственно влиять на процесс создания правовых норм, регулирующих их деятельность. Как свидетельствуют приведенные статистические данные, это влияние является достаточно существенным, поскольку в результате действия оценки регулирующего воздействия в России блокируется принятие каждого второго проекта нормативного акта.

Близка к рассмотренному институту и деятельность Общественной палаты Российской Федерации, а также общественных советов при органах власти. Как следует из ст. 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», Общественная палата учреждена с целью обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации. В этой же норме раскрыты способы достижения заявленной цели: привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики; проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов РФ, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления; выработка рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации и др.

Хотя в соответствии с ч. 1 ст. 17 закона, решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, имеют рекомендательный характер, сам факт ее создания весьма характерен – он отражает потребность в усилении саморегулирования.

На основании ст. 20 Общественная палата вправе обратиться к руководителю федерального органа исполнительной власти с предложением создать общественный совет при данном органе.

В исполнение данного положения Правительством РФ было принято постановление от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которы-

[11] Там же.

ми осуществляет Правительство РФ, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

На наш взгляд, оценка регулирующего воздействия, Общественная палата и общественные советы являются однородными институтами саморегулирования. Их объединяет функциональное назначение – участие в правотворческой деятельности.

Принципиально иной формой проявления принципа саморегулирования является деятельность саморегулируемых организаций. В Российской Федерации статус таких организаций установлен Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

В соответствии со ст. 2 указанного закона, под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Разработка правил деятельности – это та функция, которая осуществляется и в рамках института оценки регулирующего воздействия. Специфика саморегулируемых организаций заключается во второй части приведенной нормы – они осуществляют контроль соблюдения стандартов и правил. Более полное представление о данном направлении деятельности СРО дают нормы ст. 6 указанного выше федерального закона, раскрывающие основные функции, права и обязанности саморегулируемой организации. Среди прочего данная норма предусматривает, что саморегулируемая организация имеет право применять в отношении своих членов меры дисциплинарного воздействия. Закон наделяет также организации правом участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направлять в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов нормативных правовых актов. Данные полномочия сближают институт саморегулируемых организаций с институтом оценки регулирующего воздействия. Однако функция контроля, в частности возможность накладывать меры дисциплинарного взыскания на членов саморегулируемых организаций, – это то, что принципиально отличает саморегулируемые организации от всех остальных субъектов гражданского общества.

В настоящее время саморегулирование в форме саморегулируемых организаций активно используется во многих сферах экономики. Суще-

ствуют СРО строителей, проектировщиков, арбитражных управляющих, энергоаудиторов, аудиторов, оценщиков и др.

Как видно, принципу саморегулирования подчинены важнейшие отрасли экономики, причем это те отрасли, в которых традиционно констатируется наличие публичного интереса. Вместе с тем при всей распространенности саморегулируемых организаций можно отметить, что в основном они функционируют лишь в экономической сфере. В связи с этим хотелось бы отметить, что реалии инновационной экономики требуют усиления саморегулирования и в иных сферах общества – социальной, духовной, культурной. В настоящее время потребности граждан в указанных сферах удовлетворяются в том числе и посредством деятельности различных общественных организаций. Однако специфика общественных организаций не позволяет назвать их субъектами саморегулирования, поскольку они лишены полномочий по правоприменительной деятельности, например не вправе применять меры дисциплинарного воздействия к своим членам. Представляется, что в силу вышеотмеченных особенностей инновационной экономики имеет смысл распространить принцип усиления саморегулирования и на иные сферы общественной жизни.

В уже упомянутой статье В. В. Путина предпринята попытка сделать шаг в этом направлении. Позднее эта инициатива получила правовое закрепление, хотя и в несколько искаженном виде. (Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».)

Безусловно, эти идеи еще требуют концептуальной и технической доработки. Однако их появление вряд ли можно объяснить лишь логикой предвыборной борьбы. Видимо, поиск новых моделей организации власти является объективной необходимостью, истоки которой кроются в специфике современной экономики. Возможно, что мы являемся свидетелями формирования новой идеологии публичной власти.

Правовой основой такой идеологии должна стать норма Конституции о том, что народ также осуществляет именно государственную власть, на чем настаивает, например С. А. Авакьян, ссылаясь на ст. 3 Конституции[12]. Раскрывая содержание данной нормы, С. А. Авакьян указывает, что власть народа в Российской Федерации осуществляется в трех основных формах: государственная власть, общественная власть, власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная власть[13]. С. А. Авакьян особо подчеркивает, что власть народа – это не только государственная власть. Публичной и политической властью можно считать также и общественную власть. Концептуальной основой такой позиции является утверждение о том, что первейшее назначение власти – это самоорганизация граждан для управления своей жизнью[14].

[12] См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. Т. 1. С. 354.

[13] См.: Там же. С. 333.

[14] См.: Там же. С. 334.

Для полного понимания приведенной позиции, необходимо процитировать определение общественной власти, как ее понимает С. А. Авакьян. Общественная власть – это власть различных объединений и коллективов граждан в отношении лиц, состоящих в этих объединениях и коллективах, а также их внутренних подразделений[15].

Объективные закономерности функционирования современного общества обусловливают необходимость наделения частных субъектов определенными полномочиями и по принятию ненормативных правовых актов. Рассмотрим эту гипотезу на конкретном примере. На протяжении 2011 г. юридическое сообщество активно обсуждало проблему правовой возможности оспаривания кадастровой стоимости земельного участка в том случае, если установленная компетентными государственными органами кадастровая стоимость выше рыночной. В конечном итоге Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ принял постановление от 28 июня 2011 г. № 913/11, в котором разъяснены все аспекты соответствующих судебных споров. Большой интерес представляет статья, опубликованная в официальном печатном органе ВАС РФ, в которой констатируется, что метод массовой оценки земельных участков, используемый при государственном кадастровом учете, не вполне точный инструмент, поскольку не учитывает индивидуальных особенностей каждого конкретного участка[16].

В этом замечании весьма ярко проявляется одна из особенностей постиндустриальной эпохи – символический характер экономического обмена. Действительно, для индустриальной экономики не так важны такие характеристики земельного участка, как близость к центру города, наличие деловой инфраструктуры вблизи соответствующего участка и др. Участок рассматривается в рамках этой экономики лишь как фактор производства, и по большому счету, значение имеют лишь его размер и наличие коммуникаций. В рамках же постиндустриальной экономики на стоимость объекта могут влиять самые различные факторы, в связи с этим в одном и том же районе стоимость сопоставимых по размеру объектов может значительно варьироваться. Исходя из этого, Президиум ВАС РФ считает, что правообладатели земельных участков должны иметь возможность в судебном порядке оспорить кадастровую стоимость своих участков, что важно для них, поскольку кадастровая стоимость влияет на исчисление земельного налога. При этом важно заметить, что по правилам процессуального законодательства в случае выигрыша дела заявитель получит право на взыскание судебных издержек, в частности стоимости проведенной им оценки участка. Получается парадоксальная ситуация – государство оплачивает оценку земель, проводимую в ходе кадастрового учета, затем оно еще раз оплачивает оценку этого участка, только уже проведенную собственником. В дополнение к этому на компе-

[15] См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России... Т. 1. С. 338.

[16] См.: *Поветкина Е. Л., Деменькова Е. В.* Проблемы пересмотра (оспаривания) кадастровой стоимости // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2012. № 2 (231). С. 57.

тентный государственный орган ложатся расходы по оплате услуг юристов заявителя. Однако заявитель также несет убытки, поскольку в соответствии с правовой позицией, сформулированной в вышеприведенном постановлении Президиума ВАС РФ, налоги, рассчитанные исходя из завышенной оценки земельного участка и уплаченные за период, предшествующий принятию судебного акта, возврату не подлежат.

Возможно, описанная проблема является в какой-то мере узким, частным правовым вопросом. Однако полагаем, что приведенные противоречия, недвусмысленно указывают на неэффективность старой модели управления в области земельного контроля. Возникает вопрос: а не логичнее ли изначально возложить на собственника обязанность провести оценку своего участка и внести соответствующие сведения в государственный кадастр недвижимости. То есть, говоря конституционно-правовым языком, делегировать функции исполнительной власти той самой самоуправленческой ветви власти.

Единственным барьером на пути такой модели может быть психологический стереотип, вселяющий в нас страх злоупотреблений со стороны собственников. Однако эта проблема решается в принципе теми же методами и средствами, с помощью которых мы боремся со злоупотреблениями со стороны исполнительных органов власти – методы контроля и надзора. Не случайно и Л. Дюги писал о том, что функция контроля останется у центральной власти и при федерализме синдикатов. Кроме того, как показывает практика, в условиях жестких санкций, установленных за злоупотребления, члены саморегулируемых организаций в целом работают достаточно добросовестно.

Таким образом, полагаем, что на современном этапе развития общественно-политических отношений, система народного представительства испытывает сложности. Их появление вызвано объективными закономерностями и внутренней логикой постиндустриального общества. В случае если в ближайшее время не будут предприняты какие-либо меры, то эффективность демократии окажется под серьезной угрозой. Автор полагает, что усиление начал саморегулирования может быть тем средством, которое придаст народному представительству былую мощь и эффективность.

АНО «Центр исследования проблем взаимодействия государства, общества и личности» (г. Самара)

Рузанов И. В., директор

-ANO «Center for the Study of the Problems of State, Society and Personality Interaction» (Samara)

Ruzanov I. V., Director

РОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СОГЛАСОВАННОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматриваются проблемы качества нормативных правовых актов, обосновывается необходимость принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Обобщается научная дискуссия по вопросу формирования коллизионного права для системного регулирования процедур предотвращения, выявления и разрешения коллизий.*

Ключевые слова: *конституция, юридическая коллизия, нормотворческие дефекты, правовая экспертиза, коллизионное право.*

Abstract: *in article problems of quality of regulations are considered, need of adoption of the Federal law "About Regulations in the Russian Federation" is proved. The scientific discussion concerning formation of law of conflict for system regulation of procedures of prevention, identification and permission of collisions is generalized.*

Key words: *constitution, legal collision, rule-making defects, legal examination, law of conflict.*

Коллизии как противоречия между правовыми нормами отрицательно сказываются на всей правовой системе, а противоречия, которые возникают между Конституцией РФ и федеральными законами, создают угрозу для сохранения и реализации базовых конституционных принципов, причиняют вред правам и свободам человека и гражданина. Поэтому ученые исследуют данное явление и вырабатывают направления совершенствования правового регулирования и правоприменения в части предотвращения и разрешения коллизий.

Важную роль в предупреждении юридических коллизий должны играть представительные органы как нормотворцы, прежде всего Федеральное Собрание Российской Федерации. Однако в настоящее время их вклад в предотвращение коллизий недостаточен, так как пока не принят Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», что сказывается на качестве принимаемых нормативных правовых актов. Ученые на протяжении уже более 20 лет предлагают и обосновывают его принятие для улучшения качества нормотворчества[1].

[1] См.: *Рафалюк Е. Е.* Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал рос. права. 2012. № 8. С. 121–125 ; *Черепанов В. А.* О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Там же. 2014. № 3. С. 105–111 ; и др.

© Стародубцева И. А., 2018

Законопроект вносился в Государственную Думу (в 1996 г. был принят в первом чтении, а в 2004 г. был снят с рассмотрения). Необходимость и важность данного закона в том, чтобы системно урегулировать все вопросы, касающиеся предотвращения, выявления и разрешения противоречий между нормативными актами. Поскольку сейчас наиболее острые коллизии возникают между Конституцией РФ и федеральными законами, то и в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» целесообразно урегулировать процедуры, направленные на их предотвращение. На наш взгляд, в законе необходимо закрепить обязательную независимую правовую экспертизу федеральных законов как важнейших источников права. Она позволит выявлять и предупреждать противоречия в проектах федеральных законов.

Правовую экспертизу целесообразно проводить на профильных кафедрах ведущих вузов страны. Это будет способствовать уменьшению коллизий между нормативными правовыми актами, обеспечит, в большей мере, действие конституционных принципов, так как выявление и устранение противоречий будет происходить до принятия закона, а не впоследствии Конституционным Судом РФ, когда уже нарушены права и свободы граждан, причинен им материальный ущерб и моральный вред.

К выводу о том, что необходимо повышать качество экспертизы проектов федеральных законов пришел Конституционный Суд РФ, который в аналитическом материале 2016 г. «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности»[2] на основе обобщения своей практики сформулировал нормотворческие дефекты, среди которых назвал следующие:

– логическая непоследовательность структуры законодательных актов, затрудняющая их системное толкование;

– взаимная противоречивость нормативных конструкций;

– отсутствие системности регулирования, проявляющееся в несогласованности законодательных массивов, принадлежащих различным отраслям права, но регулирующим одни и те же объекты;

– коллизионность как внутренняя конфликтность между несколькими нормами, регулирующими одни и те же отношения.

Указанные нормотворческие дефекты осложняют правоприменение, способствуя разномасштабным отступлениям от конституционной законности, в области экономического законодательства – заставляют все большее количество хозяйствующих субъектов искать защиты в других юрисдикциях, создают предпосылки для ущемления субъективных прав, провоцируют разного рода коррупционные проявления. Применение плохо отредактированных норм, имеющих правовую неопределенность либо несогласованность нормативного регулирования, приводит к сни-

[2] См.: Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов) : одобрено решением Конституционного Суда Рос. Федерации от 23 июня 2016 г. URL: htth://www.ksrf.ru

жению общественной поддержки действий государственной власти даже тогда, когда эти действия в целом отвечают публичным интересам.

В результате Конституционный Суд РФ рекомендовал законодателю проводить высокопрофессиональную правовую и специализированную экспертизы, позволяющие повысить качество принимаемых законов и существенно сократить нежелательные ситуации, требующие вмешательства конституционного правосудия.

Второй важный вопрос, требующий отражения в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» – системное регулирование всех способов разрешения коллизий, в том числе закрепление всех видов коллизионных норм как универсального способа преодоления коллизий между правовыми актами (иерархической, временной, пространственной и содержательной). В настоящее время это пробел федерального законодательства, хотя на региональном уровне почти во всех субъектах РФ федеральные законы о нормативных правовых актах, о нормотворчестве, в которых коллизионные нормы закрепляются. Данный вид правовых норм позволит совершенствовать правоприменение, так как при выявлении коллизии правоприменитель на основе этих правил сможет самостоятельно принять решение о правильном применении одной из противоречащих правовых норм. Они позволят и судам более эффективно разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов.

Для системного регулирования способов предотвращения, выявления и разрешения коллизий в юридической науке предлагаются и обосновываются концепции и модели коллизионного права как супер-отрасли, отрасли права, подотрасли конституционного права. Идею формирования коллизионного права предложил Ю. А. Тихомиров, который обосновал необходимость его создания как «комплексной супер-отрасли права». Он справедливо отмечает, что «конституционная формула «федеральное коллизионное право» является юридическим ориентиром и стимулом для формирования такой отрасли». Ю. А. Тихомиров ставит коллизионное право в один ряд с такими понятиями, как публичное, частное, гуманитарное право, поскольку ими отражаются и концентрируются наиболее крупные предметы и методы регулирования, охватываются традиционные отрасли, подотрасли права[3]. По его мнению, федеральное коллизионное право может выступать и подотраслью конституционного права[4].

Идеи Ю. А. Тихомирова относительно коллизионного права критикует Н. А. Власенко, который считает, что «коллизионное право – явление весьма условное и вряд ли уместна его характеристика в качестве отрасли права, как и выделение в нем подотраслей. В своей основе коллизионное право – это нормы, обеспечивающие структурность права и системность его действия»[5].

---

[3] См.: *Тихомиров Ю. А.* Коллизионное право. М., 2000. С. 35.

[4] См.: *Тихомиров Ю. А.* Правовое регулирование : теория и практика. М., 2010. С. 338–339.

[5] *Власенко Н. А.* Коллизионное право России : состояние и перспективы // Журнал рос. права. 2017. № 6 (246). С. 5–18.

Если, продолжая дискуссию о коллизионном праве, согласиться с мнением Ю. А. Тихомирова, что коллизионное право может быть сформировано как подотрасль конституционного права, то ее предметом являются общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями во всей правовой системе, а не только в конституционном праве. Обосновывается данный вывод тем, что конституционное право является базовой отраслью права, закладывающей основы всех иных отраслей права, а конституционные нормы обладают высшей юридической силой. Н. А. Власенко не соглашается с тем, что коллизионное право можно рассматривать как подотрасль конституционного права, но он справедливо отмечает, что «поиск следует направить на обоснование в системе отечественного права так называемых внутренних (универсальных) правил, обеспечивающих элементы самосохранения и саморегуляции в праве»[6]. Но если «привязывать» какие-то универсальные правила к признанным отраслям права, то логичнее всего их включить в структуру конституционного права, что обеспечит системность правового регулирования и их распространение на все отрасли российского права, позволит избежать имеющего в настоящее время «разброса» правил разрешения коллизий (в том числе коллизионных норм) по разным отраслям права. Поэтому в рамках конституционного права возможно комплексное системное закрепление универсальных норм, направленных на предотвращение, выявление и разрешение юридических коллизий в правовой системе России, и их обособление в качестве подотрасли – коллизионное право.

Н. А. Власенко обобщил сложившиеся в юридической науке подходы к формированию и содержанию коллизионного права и пришел к выводу, что «коллизионное право – это универсальная отрасль в системе российского права, не имеющая отраслевой принадлежности; важнейший регулятор, «внутриправовой» по своей природе, сохраняющий целостность системы права и точное регламентирование фактических отношений»[7].

Таким образом, повышению роли представительных органов в обеспечении качества нормативных правовых актов будет способствовать комплексное законодательное регулирование сферы нормотворчества, в том числе принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», системно регулирующего общие правила предотвращения, выявления и разрешения юридических коллизий для повышения качества нормативных правовых актов.

[6] Там же.

[7] Там же.

Воронежский государственный университет

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Starodubtseva I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru

Tel.: 8 (473) 220-83-78

ДЕЛИБЕРАТИВНАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК СОВРЕМЕННАЯ ФОРМА НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА*

В. В. Денисенко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматривается проблема народного представительства в современный период и основные характеристики. Содержится анализ различных подходов к теории делиберативной демократии, а также авторские идеи к пониманию теоретических проблем ее правовых процедур. Народное представительство в современном обществе, по мнению автора, связано с вопросами юридификации общества.*
Ключевые слова: *народное представительство, делиберативная демократия, язык и право, эффективность правового регулирования, легитимация права.*

Abstract: *the Author considers the problem of people's representation in the modern period and the main characteristics. The article contains the analysis of different approaches to the theory of divisive democracy, as well as the author's ideas to understand the theoretical problems of its legal procedures. A representation of the people in modern society, in the opinion of the author, concerned with issues of juridification of society.*
Key words: *people's representation, divisive democracy, language and law, effectiveness of legal regulation, legitimization of law.*

Идея народного представительства заново была переосмыслена 25 лет назад, когда в 1993 г. была принята Конституция РФ, закрепившая совершенно новые положения об отношениях между личностью и властью, новые, по сравнению с советским периодом, аспекты демократизма, а также безусловную ценность личности. Таким образом, политическая власть в соответствии с современным конституционным законодательством исходит из народа и легитимируется демократическими процедурами. При этом важным остается вопрос, какая же правовая доктрина лежит в основе, является фундаментом идеи демократии в настоящее время? Если исходить из действующей Конституции, то основными ориентирами теории права и конституционного права должны служить формальное равенство и естественные права человека, ибо без этих основ невозможна демократия. Между тем в отечественной юриспруденции и в настоящее время довольно популярным остается юридический позити-

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 18-011-001777 «Дискурсивная легитимация права: речевой акт как форма с нормативным содержанием».

© Денисенко В. В., 2018

визм[1] и этатизм, а эти учения антидемократичны. Несмотря на некоторые оговорки о «единстве позитивного и естественного права»[2] отечественных сторонников этатизма, те, кто продолжает мыслить в рамках нормативного правопонимания, либо не способны дать концептуального (научного) обоснования идеям неотчуждаемых прав личности, демократизма и равенства, либо делают это только в привязке к политическому суверену. Иногда эти попытки могут быть достаточно рафинированными, но от этого они не приносят удовлетворительных плодов. Следует согласиться с мнением Ван Хука, согласно которому «попытка Кельзена очистить правовую систему от идеологии напоминает очищение человека от грязи при помощи пескоструйного аппарата. К концу такой чистки от человека не останется ничего, кроме, может быть, скелета. Он будет чистым, но больше не будет “личностью”»[3]. Когда юристы используют такие категории, как «механизм правового регулирования», «правовые средства», «правовые инструменты», такое словоупотребление может свидетельствовать об их приверженности к правовому этатизму, что мало чем отличается от схемы всемогущего государства Левиафана Томаса Гоббса.

Узконормативное правопонимание, восходящее в отечественной науке к взглядам А. Я. Вышинского, неспособно своей методологией охватить и объяснить необходимость равенства людей, поскольку право здесь отождествляется с законом. Главной сущностной чертой права отечественные сторонники позитивизма видят государственное принуждение, а единственным источником права – государственную власть. Теоретические недостатки такого подхода были критически осмыслены еще 100 лет назад Л. И. Петражицким, в частности, писавшим о бесконечной редукции санкций и о необходимости пересмотра основных догм позитивизма. В настоящее время узконормативный подход к праву или, как его называл В. С. Нерсесянц – «советский легизм», до сих пор доминирующий во многих учебниках нашей страны по теории государства и права, прямо противоречит положениям Конституции России 1993 г., закрепившей права человека в главе, предшествующей органам власти. Противоречие заключается в том, что с позиции позитивизма право и закон отождествляются, и вопрос о содержании права (о критическом отношении к этому содержанию, соответственно) может быть излишним. С позиций этатизма совершенно невозможно также анализировать распространение в современных правовых системах демократических процедур, например консенсуальных, таких как третейский суд, медиация в публичном и частном праве. Ибо если право понимается с позиций этатизма и позитивизма как система норм, когда главным сущностным признаком признается принуждение, то демократические процедуры не являются

[1] На доминирование позитивизма в отечественной науке прямо указывает М. Н. Марченко (см.: *Марченко М. Н.* Источники права. М., 2005).

[2] *Байтин М. И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 54–56.

[3] *Ван Хук М.* Право как коммуникация / пер. с англ. М. В. Антонова, А. В. Полякова. СПб., 2012. С. 77.

необходимыми. Итак, требуется пересмотр идей «советского легизма», чтобы отечественная теория права смогла объяснять современную действительность и не противоречила идеям народовластия.

В теории права и философии права основой таких демократических начал может служить лишь антипозитивистская теория права, которая способна объяснить необходимость демократических начал в правовой системе. Теория естественного права, которая является традиционным оппонентом юридического позитивизма, вызывает к себе скорее скептическое отношение (современный немецкий ученый О. Хеффе говорит прямо: «…сегодня естественное право представляется настолько исчерпавшим свои возможности, что оно уже не удостаивается вообще никакого внимания»[4]). Следует напомнить, что причина кризиса натуралистической парадигмы правовой мысли кроется в ее основаниях, которые носят либо божественный характер (от Ф. Аквинского до Ж. Маритена), либо референциально отсылают к неизменной природе человека. Но и то и другое не имманентно правовой системе, всегда может мыслиться в отрыве от права. В настоящее время, в период глобализации, когда актуально взаимодействие различных правовых систем и правовых культур, вечные и неизменные начала, раз и навсегда данные всем народам и на все времена, не могут быть основой правовой политики. Поэтому современное право не должно, с одной стороны, сводиться к инструментальной характеристике (что неизбежно при юридическом позитивизме), но с другой стороны, демократические права и свободы должны быть предметом постоянного демократического процесса (характеристики которого должны быть свободны от трансцендентальных сущностей). На наш взгляд, такой теорией может быть интегральный подход к праву, который выходит за пределы этатизма, в противном случае все юридические конструкции будут, по сути, не отличаться от концепции всемогущего государства Гоббса. Несомненное преимущество интегральной теории в том, что она имеет в виду такую процедуру, как общественный консенсус – обоснование норм посредством всеобщего демократического участия.

В рамках интегрального подхода к праву речь идет о коммуникативном подходе и юридическом обосновании. Иначе это принято называть делиберативной демократией – эта теория довольно популярна начиная с середины XX века в зарубежной политической и правовой науке. Латинский термин «*deliberatio*» означает «обсуждать», «размышлять», «советоваться», «взвешивать за и против», «проводить консультации». Еще древнеримскому поэту Публию Сиру (I в. до н. э.) приписывался правовой «делиберативный» принцип: «Над тем, что предполагается учредить на очень долгий срок, почти навсегда, положено размышлять так же очень долго»[5]. В 1980-х гг. в активный политический оборот вошел термин

[4] *Хеффе О.* Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. М., 1994. С. 45.

[5] *Зайцев А. В.* Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // NB : проблемы политики и общества. 2013. № 5. С. 29–44.

«делиберативная демократия» благодаря публикации работы Джозефа Бессета «Делиберативная демократия. Тихий голос разума». Дж. Бессет рассматривал процесс принятия решений в системе законодательной и исполнительной власти США и большое внимание уделял вопросу проведения социально-политических дискуссий (делиберативному процессу)[6]. Делиберативная демократия характеризуется: равенством участников обсуждения (каждый имеет право высказывать свое мнение, при этом голоса участников признаются равными); отсутствием принуждения к вступлению в дискурс и незаконного лишения права голоса (свобода участия в дискурсе); качественным и всесторонним изучением затрагиваемого вопроса; морализующим воздействием на акторов (сведение к минимуму эгоистических предпочтений). Сама демократическая политика, по словам Дж. Дьюи, обладает воспитательной функцией, поскольку она побуждает индивидов размышлять над тем, каковы цели и проблемы общества. Философ отмечал, что демократия – это, прежде всего, форма совместной жизни, форма взаимообмена опытом[7]. При демократии члены общества готовы согласовывать свои действия с действиями других и учитывать чужие интересы, при этом выражая цель и направления своих собственных.

Как отмечает современный философ А. В. Зайцев, «в отличие от современной демократической практики, где голосование является центральным элементом демократического процесса (электоральная демократия), теоретики делиберативной демократии утверждают, что подлинная легитимность законодательных актов может возникнуть лишь через их предварительное публичное обсуждение, открытость, терпимость к чужому мнению, готовность скорректировать свою первоначальную позицию в случае появления в процессе дискурса «лучшего аргумента», нежели чем артикулированные ранее. Нами делиберативная демократия рассматривается как публичный диалог (дискурс) институтов государства и граждан, власти и институтов гражданского общества в процессе выработки наиболее приемлемых и оптимальных путей развития социума в целом. Делиберативная демократия сочетает в себе элементы представительной демократии (*representative democracy*), прямой демократии (*direct democracy*) и демократии участия (*participatory democracy*)»[8]. Первым, кто ввел в широкий научный оборот категорию «делиберативная демократия», был Дж. Дьюи, который писал: «Правило большинства как таковое столь глупо, сколь это приписывают ему с самого начала его критики. Но оно никогда не было *только* правилом большинства… Средства, посредством которых большинство становится большинством, – вещь более важная: предшествующие дебаты, модификация взглядов при встрече с мнениями меньшинств… Другими словами, существенная необходи-

[6] См.: Там же.

[7] См.: *Назарчук А. В.* Этика глобализирующегося общества. М., 2002. С. 200.

[8] *Зайцев А. В.* Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества. С. 29–44.

мость демократии заключается в улучшении методов и условий дебатов, дискуссий и убеждений»[9].

Теория делиберативной демократии отождествляется с различными именами, но наиболее крупной фигурой, имеющей отношение к праву, является немецкий философ, разработчик теории коммуникативного действия Юрген Хабермас, который заложил концептуальные основы этой теории. Теория коммуникативного действия содержит философское обоснование (причем на основе общественной практики, а не чисто интеллектуальное) равенства субъектов (акторов) и необходимости демократии в правовой системе. Применительно к политике это проявляется так: «…в коммуникативном равенстве ролей заключается главный демократический принцип диалога государства и гражданского общества в публичной сфере. … Поэтому политическое неравенство субъектов диалога, объективно существующее в социально и властно стратифицированном обществе, преодолевается (должно преодолеваться) благодаря писаным и неписаным нормам и принципам институционального диалога в публичной сфере, его регламенту и официальному модератору (медиатору), следящему за соблюдением симметрии со стороны всех участников интеракции в публичной политике»[10]. В отношении правовой системы теория коммуникативного действия служит основанием демократических процедур как в частном, так и публичном праве, необходимых для преодоления проблем в правовом регулировании, или, как их называет Ю. Хабермас, социальных патологий современности[11].

Теория коммуникативного действия Ю. Хабермаса является философским фундаментом коммуникативного понимания права, которая является популярной среди многих известных зарубежных правоведов, таких как Марк Ван Хук, Роберт Алекси, Бъярн Мелкевик и др. Однако первоначально следует объяснить, почему именно модель делиберативной демократии обладает преимуществами перед иными пониманиями народовластия. Дело в том, что применительно к демократии актуальна проблема соотношения прав одного человека, личности и демократической процедуры. Как пишет Марк ван Хук: «Дискуссию либералов и республиканцев можно определить как оппозицию между «индивидуалистами» и “коммунитаристами”»[12]. Теория делиберативной демократии в ее хабермасовском варианте позволяет устранить недостатки обеих теорий, обеспечивая законам их легитимность, но и не допуская произвола. «Итоги выборов дают место произволу представительной власти, хотя правительство должно оправдывать использование этой власти перед обществом и парламентом»[13]. Идея делиберативной демократии

[9] *Dewey J.* The Public and its Problems. Chicago, 1954. P. 207.

[10] *Зайцев А. В.* Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества. С. 33.

[11] См.: *Хабермас Ю.* Проблемы легитимации позднего капитализма. М., 2010.

[12] *Ван Хук М.* Право как коммуникация. С. 164.

[13] *Хабермас Ю.* Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб., 2008. С. 249.

заключается в обосновании недостаточности представительной демократии, связанной с обсуждениями в парламенте. О том, что парламентских обсуждений недостаточно для обеспечения легитимности юридических актов, говорилось достаточно давно в политической и правовой мысли. Недостаток, на который указывают мыслители, начиная от Ж.-Ж. Руссо, – это искажение воли избирателей. Ж.-Ж. Руссо писал об английском народе, что он свободен лишь раз в несколько лет, когда избирает депутатов: «Английский народ считает себя свободным: он жестоко ошибается. Он свободен только во время выборов членов Парламента: как только они избраны – он раб, он ничто»[14]. Позже проблема делегирования своей воли представителю и искажения ее при этом была осмыслена Р. Михельсом и получила название «железный закон олигархических тенденций».

Но надо сказать, что и сама идея парламента как института, который представляет интересы избирателей и формирует политическую волю путем публичной дискуссии представителей народа, в настоящее время не представляется убедительной. В работах классиков либерализма XIX в., таких как Алексис де Токвиль, Бенджамин Констан и других, парламентские обсуждения считались основой демократии, народовластие сводилось в рамках идеологии либерализма к парламентаризму, между тем главным его элементом признавались дискуссии, обсуждения. Однако уже в работах М. Вебера и К. Шмитта наблюдается критика парламентаризма и обсуждений подобного рода. Вебер отмечал, что выступления депутатов не ставят задачу убедить или отстоять свою позицию в обсуждениях с противником, так как «они представляют собой официальные декларации партий, демагогически обращенные к стране»[15]. В реальной практике парламентаризма М. Вебер отмечал: «Великие политические и хозяйственные решения, которыми определяются сегодня судьбы людей, больше не являются (даже если бы они когда-то и были такими) итогом уравновешивания мнений в публичных выступлениях и ответных речах и результатом партийных дебатов»[16]. Указывая на это, мы не отстаиваем позицию ненужности парламента в принципе, как это считал в своей теории «народного суверенитета» Ж.-Ж. Руссо, и не ставим диагноз, как это делал К. Шмитт, писавший, что парламент утратил смысл и духовно-историческое основание, так как «публичность и дискуссия в реальной действительности парламентского предприятия стали пустой и ничтожной формальностью»[17]. Безусловно, парламент выполняет ряд функций, которые невозможно осуществлять путем прямой демократии, однако современная действительность говорит о том, что демократия, сведенная к парламентским обсуждениям, не может служить достаточным основанием для легитимности закона. Если в XIX в. власть концентрировалась

[14] Цит. по: *Марченко М. Н., Мачин И. Ф.* История политических и правовых учений. М., 2010. С. 145.

[15] *Вебер М.* Политические работы. М., 2003. С. 161.

[16] Там же. С. 175.

[17] *Шмитт К.* Политическая теология. М., 2000. С. 214.

в политических комитетах и фракциях (на что и указывал М. Вебер), то в XX в. возникает также тенденция к преобладанию исполнительной власти над законодательной, прежде всего путем усиления роли правительства. Эта тенденция приводит к кризису доверия в современном обществе, так как исполнительная власть по своей природе стремится к достижению результатов, а не к поддержанию легитимности.

Актуальность пересмотра классического подхода к народному представительству связана также с расширением предмета правового регулирования во второй половине XX в. Данный процесс является общей тенденцией для развитых стран и получил название «юридификация»[18]. Основным фактором увеличения количества законодательного массива и расширения сферы действия законов явилось формирование социального государства. Социальное государство или государство «всеобщего благоденствия» дало толчок к формированию многих отраслей права, ранее не входивших в сферу правового регулирования. Однако одновременно возник феномен мельчайшего правового регламентирования жизни граждан, который в философии стали называть «биополитика». Мельчайшее регулирование частной жизни приводит к формированию значительного числа правовых ограничений в отношениях, ранее регулируемых моралью и традициями. С одной стороны, современное государство регулирует законами большинство сфер жизни общества с целью гарантий прав и свобод человека, но с другой стороны, правовое регулирование частной жизни приводит к тому, что М. Вебер называл «железная клетка». Вебер указывал, что в связи с формированием социального государства, граждане будут иметь меньше свободы, чем рабы Древнего Египта[19]. Причина этого негативного явления заключается в том, что если мораль действует на механизмах консенсуса и координации, то позитивное право, особенно судебная система, – императивны, так как основаны на государственном принуждении. Поэтому именно участие граждан через делиберативные процедуры позволяет учитывать мнение граждан, а не сводить правотворчество, регламентирующее полностью жизнь человека, к внешнему принудительному воздействию.

Итак, выше были рассмотрены особенности представительной власти, не позволяющие обеспечить легитимность права лишь демократической процедурой обсуждений внутри парламента. Следует обратить внимание не на детали принятия решений внутри законодательной власти, а на вопросы контроля над депутатами или на современные проблемы соотношения ветвей власти. Первичной является сама проблема передачи голоса, представительства при создании права. Представитель в парламенте всегда имеет возможность участвовать в дебатах и при этом менять свою позицию под воздействием аргументов других сторон, приходить к компромиссу. Но это неизбежно приводит к искажению воли

[18] См.: *Денисенко В. В.* Юридификация общества как научная проблема современной правотворческой техники // Юрид. техника. 2012. № 6. С. 159–162.

[19] См.: *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма. М., 1990.

избирателей, так как в процессе парламентских процедур депутат изменяет взгляды избирателей на те или иные проблемы, а не просто их представляет. В данном случае происходит кризис доверия, легитимности, так как нарушается формальное равенство граждан. Изменяя наказы своих избирателей, представительная власть, по сути, монополизирует право на создание законов и лишает других граждан права на участие в правотворческом процессе. Таким образом, участие в политических дебатах в парламенте представителей граждан представляет собой сущность самого парламентаризма. Но при этом сам этот процесс неизбежно связан с возможностью изменения позиций сторон и в результате происходит уже не выражение интересов избирателей, трансляция их запросов, а выражение мнения, а иногда и интересов самих представителей. Сами же избиратели оказываются за пределами демократического обсуждения, что вызывает, по сути, нарушение формального равенства. Среди отечественных правоведов – противников юридического позитивизма на необходимость участия граждан в правотворчестве и реализации права указывает В. В. Лапаева. Она справедливо отмечает: «Именно либерально-демократическая процедура правообразования, обеспечивающая для будущих адресатов нормы возможность в ее создании наравне с другими, и является гарантией того, что принцип формального равенства будет заложен в само содержание правового решения»[20].

Кризис легитимности в случае ограничения участия граждан в правотворчестве лишь парламентом, представительной властью и дебатами внутри этого органа власти можно объяснить с позиций современной социальной философии. Немецкий философ Аксель Хоннет в своей работе «Борьба за признание» *(«Kampf um Anerkennung»)* указывает, что это связано с потребностью личности в признании со стороны других. Концепция А. Хоннета связана с социологией Дж. Мида, который писал о необходимости признания личности со стороны других субъектов, полагая механизм признания движущей силой становления «Я». По мнению Дж. Мида, личность формируется через признание в обществе, отказ в признании разрушает идентичность субъекта[21]. Равенство граждан в создании права – это юридическое признание субъекта в обществе, поэтому борьбу в обществе не следует сводить лишь к экономическому выживанию, равенство граждан в правовой сфере – это потребность любой личности в признании. Поэтому передача прав на создание закона личности представителям, устранение из сферы правотворчества социальных групп приводит к отсутствию признания личности и борьбе за него, даже при отсутствии экономической мотивации. Причиной, как было сказано выше, является потребность человека в социальном признании и игнорирование этой потребности (например, путем введения цензов в

[20] *Лапаева В. В.* Типы правопонимания : правовая природа и практика. М., 2012. С. 223–224.

[21] Цит. по: *Абельс Х.* Интеракция, идентичность, презентация. Введение в интерпретативную социологию. СПб., 1999. С. 24–40.

избирательном праве и невозможности влиять на процесс формирования и реализации права) приводит к кризису легитимности права. Поэтому теория делиберативной демократии настаивает на том, что, помимо парламентских обсуждений, необходимо широкое участие граждан в создании и претворении права, что и обеспечивает юридическое равенство в обществе и легитимность права. Демократическое участие, безусловно, должно дополняться самыми широкими демократическими консенсуальными процедурами[22]. Причем речь идет не только о референдуме как инструменте прямой демократии, а о постоянной процедуре взаимодействия государства и гражданского общества.

---

[22] О понимании консенсуса в правовой и политической системе см.: *Варламова Н. В., Пахоленко Н. В.* Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). М., 1997.

Воронежский государственный университет

Денисенко В. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права международного права и сравнительного правоведения

E-mail: vsu_vlad@mail.ru

Тел.: 8 (473) 2208-276

Voronezh State University

Denisenko V. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory of State and Law, International Law and Comparative Law Department

E-mail: vsu_vlad@mail.ru

Tel.: 8 (473) 2208-276.

РОЛЬ БИЗНЕС-СООБЩЕСТВА В РАЗВИТИИ «ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ»

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматриваются вопросы становления и развития различных новых форм участия граждан в управлении делами государства, связанных с государственно-частным партнерством. Анализируется роль института оценки регулирующего воздействия в формировании «электронной демократии», обосновывается необходимость более активного вовлечения бизнес-сообщества в законотворческую деятельность для повышения качества правового регулирования.*
Ключевые слова: *народовластие, бизнес-сообщество, оценка регулирующего воздействия, взаимодействие власти и бизнеса.*

Abstract: *the issues of formation and development of various new forms of citizens' participation in the management of state affairs related to public-private partnership are being examined. The role of the institution of assessing the regulatory impact in the formation of «e-democracy» is analyzed, the need for more active involvement of the business community in lawmaking activities for improving the quality of legal regulation is substantiated.*
Key words: *democracy, business community, assessment of regulatory impact, interaction of power and business.*

Одной из гарантий модернизации российской экономики, способной противостоять современным вызовам глобального мира, должны стать партнерские отношения власти, бизнеса и общества. Развитие принципа сотрудничества и социального партнерства позволит конкретизировать содержание социальной функции предпринимательства, которая обеспечивает учет государственных и общественных интересов в сфере занятости населения посредством сохранения имеющихся и создания новых рабочих мест, уменьшения числа безработных, соблюдения норм трудового законодательства, своевременного и надлежащего исчисления и уплаты налогов и сборов.

Государство как носитель интересов всего общества объективно не способно нормально функционировать и обеспечивать поступательное социально-экономическое развитие, не опираясь путем соответствующей координации деятельности на носителей ресурсного потенциала – субъектов предпринимательской деятельности.

Статья 3 Конституции РФ закрепляет в качестве важнейшей основы конституционного строя народовластие. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Многонациональный народ России участвует

© Бондарева Е. А., 2018

в деятельности органов публичной власти различных уровней, реализуя свои властные полномочия как непосредственно, так и в форме представительной демократии.

В последнее время в России наряду с классическими, традиционными формами участия граждан в управлении делами государства (выборы, референдум, различные публичные мероприятия, образование и деятельность общественных объединений и др.) появляются новые, развивающиеся, связанные с государственно-частным партнерством институты: федеральная и региональные общественные палаты, гражданская инициатива, в том числе Российская общественная инициатива, общественный контроль, правовая экспертиза, общественные советы при органах публичной власти.

Переход к информационному обществу также накладывает отпечаток на процесс трансформации институтов непосредственной и представительной демократии. Сегодня в стране активно формируются институты так называемой «электронной демократии», предполагающие повышение степени участия граждан и их объединений в жизни общества и государства с использованием информационно-коммуникационных технологий (обсуждение законопроектов, общественный контроль, электронное голосование и др.).

Благодаря развитию сети «Интернет» возникла принципиально новая, по сути, система общественной экспертизы, качества и достоверности информации, в том числе касающаяся работы органов публичной власти различных уровней, формируется тенденция по «самоорганизации» представителей различных слоев населения, направленная на взаимопомощь, поддержку в решении важных проблем, обмен информацией, проведение различных публичных мероприятий, акций.

Появление новых форм и возможностей, безусловно, имеет положительное влияние на развитие и реализацию принципа народовластия в современной России. Но нередко, указанные «перспективные», современные формы приводят к выхолащиванию сути реальных демократических процедур. Наметилась тенденция, крен в сторону «формальной» или так называемой «процедурной» демократии. Как справедливо отмечал В. С. Основин еще в начале 90-х гг. XX в.: «…наблюдается тревожная тенденция нарастания бюрократизма в государственном аппарате. …Бюрократизм … проявляется в формальном, чиновничьем отношении государственных служащих к делу; … бумаготворчестве, которое вместо дела создает видимость бурной работы; … в бумажных методах контроля; неглубоком, формальном, не учитывающем реальных возможностей и обстановки планировании. …Вирус бюрократизма затрагивает все новых и новых должностных лиц. …Бюрократизм – это крепость, которою можно взять только путем планомерной, длительной осады с широким использованием экономических, политических, социальных, идеологических и организационно-правовых мер. …Для борьбы с бюрократизмом следует изменить сами критерии эффективности управленческой деятельности – оценивать работу руководящих кадров не по количеству проведенных

мероприятий, совещаний и заседаний, а по реальным результатам, к которым они привели»[1]. Спустя почти 30 лет указанные выводы автора остаются, к сожалению, более чем актуальными.

Государство, являясь основным институтом политической системы общества, независимо от особенностей эпохи и типа своего устройства, призвано координировать и балансировать взаимоотношения между индивидами, классами, социальными, профессиональными, этническими группами населения, регионами, обеспечивать целостность, жизнеспособность и безопасность общества.

Правовое обеспечение экономических преобразований играет огромную роль в поддержании основных условий функционирования рыночного хозяйства: экономической свободы и ценовой конкуренции, а также в определении и обеспечении «правил игры» между субъектами рыночных отношений.

Государство имеет конституционную обязанность государственного содействия, государственного стимулирования предпринимательской деятельности, поскольку недостаточно только провозглашения экономических прав, установления механизмов их защиты, важна многосторонняя, продуманная политика государства.

Установление и развитие баланса между свободой рыночной экономики и необходимостью воздействовать на распределительные процессы осуществляется с целью достижения социальной справедливости, сглаживания социального неравенства.

Согласованность политических и экономических процессов, а следовательно, и взаимодействие соответствующих властей является важнейшим условием развития общества.

Одним из направлений развития гражданского общества в России является наметившаяся активность и влияние государства в различных сферах общественной жизни, в том числе в рамках правотворческого процесса, что предполагает создание действенных каналов влияния граждан, их объединений, делового сообщества на подготовку, обсуждение и принятие решений, затрагивающих их права, свободы, законные интересы.

В современных условиях во взаимодействии бизнес-структур и власти не в полной мере реализуется принцип социального партнерства, государственные органы начинают конкурировать с предпринимателями, выполнять их функции, либо бизнес берет на себя обязательства органов власти.

Власть и бизнес пока еще не разработали комплексную стратегию партнерства, охватывающую административную, судебную, экономическую, социальную и иные сферы. Развитие системы социального партнерства должно осуществляться по различным направлениям, способствующим деловой поддержке власти, бизнеса, общества.

Без обсуждения с представителями различных общественных объединений, ассоциаций, бизнес-структур, экспертного сообщества не должно

[1] *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. С. 61–65.

обходиться принятие сколько-нибудь значимого для муниципалитета, региона, государства в целом документа. Значительная часть стратегических документов (доктрин, концепций, программ и т. п.), принятых в последние годы, инициированы, разработаны и подготовлены с участием экспертного сообщества.

Большое значение для развития гражданских инициатив в демократическом обществе имеют бизнес-объединения, ассоциации, в которых участники объединены по принципу сходства интересов и целей. Российская Федерация по количеству формальных институтов, созданных для взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества, является одним из мировых лидеров, но наиболее «сильными игроками», основными партнерами государства при обсуждении различных сторон социально-экономической политики на сегодняшний день являются: Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Общероссийские общественные организации Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «Деловая Россия», «Опора России».

Гражданские институты, взаимодействуя с органами публичной власти, государством призваны выполнять довольно значимые задачи, среди которых на первый план выходит поддержание равновесия в обществе, обеспечение баланса публичных и частных интересов. Государство, взаимодействуя с различными представителями граждан, делового сообщества в целях развития доверия между властью и обществом передает свои функции различным диалог-площадкам.

К наиболее востребованным площадкам диалога власти, бизнеса и общества относятся:

– Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ;
– Общественные объединения предпринимателей;
– Торгово-промышленные палаты;
– Общественные советы при органах государственной власти;
– Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ;
– Правительственные комиссии;
– Экспертные организации;
– Экономические форумы, конгрессы, круглые столы, проводимые органами публичной власти и предпринимательскими объединениями и ассоциациями и ряд других.

Одна из главных целей введения технологий регулирования заключается в усовершенствовании самого процесса регулирования и, как следствие, влияние на эффективность и качественность государственного управления и конкурентоспособность государства на мировой арене.

В Российской Федерации в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. была поставлена задача оптимизации функционирования органов исполнительной власти[2], далее была

[2] О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

принята Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.[3], которая предусматривала внедрение системы оценки регулирующего воздействия как мероприятия, направленного на оптимизацию государственных функций и услуг, состава полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также на разработку и реализацию отраслевых мер совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности.

В рамках настоящей работы предлагаем рассматривать институт оценки регулирующего воздействия в контексте его взаимодействия с институтами правовых экспертиз и заключений. Последние не только призваны повысить качество и эффективность правового регулирования, но и способствовать установлению обратной связи с населением посредством вовлечения в принятие публично-властных решений широкого круга субъектов.

Термин «оценка регулирующего воздействия» (далее – ОРВ) трактуется по-разному как российской наукой, так и международной практикой. Например, Рэкс Дэйтон-Смит и Скот Джейкобс в своей работе определяют ее как «совокупность методов, имеющих целью системную оценку положительных и отрицательных последствий принимаемых и действующих норм»[4].

Руководство по оценке регулирующего воздействия, принятое Организацией экономического сотрудничества и развития в 2004 г., понимает данное определение как «...процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей с целью исключения излишнего и необдуманного регулирования и с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив»[5].

Практически аналогичная трактовка ОРВ содержится в Докладе АНО НИСИПП «Мониторинг внедрения института ОРВ в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации»[6].

[3] Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

[4] *Deighton-Smith R., Scott H. Jacobs*. Regulatory Impact Analysis Best Practices in OECD Countries / Organisation for Economic Co-operation and Development. Public Management Service. 1997. P. 12.

[5] Материалы официального сайта ОЭСР. URL: http://www.oecd.org (дата обращения: 20.03.2018).

[6] Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации / Д. В. Павлов [и др.] ; АНО НИСИПП. URL: http://nisse.ru/analytics/monitoring/ELEMENT_ID=21123

В Руководстве по применению ОРВ на региональном уровне, принятом в 2013 г., ОРВ понимается как «набор процедур, позволяющий разработчику регулятивных решений в процессе подготовки законопроектов рассмотреть максимально широкий спектр возможных регулятивных мер, оценить затраты и выгоды как адресатов регулирования (предпринимателей, граждан), так и бюджетов всех уровней, предложить наиболее эффективное решение, а также оценить его возможные последствия»[7].

Не вдаваясь в научную дискуссию, предлагаем выделить сущностные и целевые аспекты, которые, на наш взгляд, наиболее системно характеризуют рассматриваемый институт ОРВ:

– совокупность методов, позволяющих оценить последствия принимаемых правовых решений;

– процесс, определяющий предмет, цели правового регулирования, выбора оптимальных моделей регламентации, с учетом различных, альтернативных мнений, полученных в ходе консультаций с заинтересованными субъектами и экспертным сообществом;

– прогнозирование положительных и отрицательных последствий принимаемых управленческих решений, оказывающих влияние не только на экономическую и инвестиционную деятельность, но и на социально-политическое развитие в целом.

Таким образом, в контексте вышесказанного на данном этапе исследования определим ОРВ как многофункциональный институт, который призван давать не только финансовые, экономические, инвестиционные, налоговые прогнозы, но и оценивать и выбирать управленческие, экологические и другие социальные программы деятельности. На современном этапе важность ОРВ проявляется не только в прогнозировании различных ситуаций, но и моделировании нескольких вариантов развития того или иного процесса.

К настоящему времени в Российской Федерации институт ОРВ законодательно закреплен постановлениями Правительства[8], некоторые положения содержит соответствующий акт Президента[9], издаются специализированные нормативные акты[10].

[7] Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. М., 2013. С. 3. URL: www.economy.gov.ru/

[8] Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // Рос. газета. 1997. 21 авг. ; 2016. 17 окт. ; О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 // Там же. 2004. 8 июня ; 2016. 17 окт.

[9] Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Рос. газета. 2012. 9 мая.

[10] О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от

В зарубежных странах ОРВ уже имеет свою историю и появилась на волне административных реформ 1970-х гг. и далее в 1980–1990-х гг. (в виде политики дебюрократизации и дерегулирования) в ведущих западных странах стала зарождаться как один из инструментов обоснования оптимального присутствия государства в экономике и проверки наличия тех или иных административных барьеров. Основной целью реформ стало повышение качества регулирования и, как следствие, повышение конкурентоспособности государства на мировой арене, ускорение темпов развития экономики и повышение уровня жизни граждан. То есть ОРВ была разработана в ответ на растущий объем и сложность государственного регулирования и имеет непродолжительную историю развития (около 30, а в некоторых странах менее – 15 лет). Потребность появления такого нового инструмента в нормотворчестве повлияла на скорость его формального закрепления и институционализации.

Это инструмент, отличный от антикоррупционной экспертизы, не сводящийся к юридической технике, отчасти похожий на финансово-экономическое обоснование проектов, но вместе с тем имеющий обязательный компонент публичных консультаций с адресатами регулирования. На протяжении 30 лет эта технология поддерживается Организацией экономического сотрудничества и развития[11]. В публикации этой организации она имеет название «анализ регулирующего воздействия» и сориентирована на эффективность деятельности правительства. В методических документах предложено следующее определение: «это процесс систематического выявления и оценки с помощью последовательного аналитического метода (например, анализа выгод и издержек) возможных эффектов, которые могут проявиться в результате внедрения тех или иных регулятивных мер»[12].

Внедрение такой общественно значимой технологии в странах происходило с учетом национальной специфики. Например, в США на правительственном уровне первоначально было принято решение, что процедуре ОРВ будут подвергаться только подзаконные нормативные акты. Но уже сегодня в США количественный анализ издержек и выгод регулирования применяется почти к 90 % законов в социальной сфере и 18 % – в сфере экономики. В соответствии с законом 1995 г. ОРВ должна применяться к любому регулирующему акту, который потребует годовых затрат свыше 100 млн долларов на любом правительственном уровне[13].

17 декабря 2012 г. № 1318 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7491.

[11] См.: Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия. URL: http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/42047676.pdf. (дата обращения: 20.04.2017).

[12] См.: Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия. URL: http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/50240574.pdf (дата обращения: 20.04.2017).

[13] См.: *Руденко А. М., Брюханова Н. В.* Оценка регулирующего воздействия : современное состояние проблемы и перспективы применения процедуры в субъектах Российской Федерации // Экономика. 2012. № 6. С. 60.

Великобритания, начиная с 1985 г., внедряла проект ОРВ как общестрановую систему, а затем, создав Национальное бюро аудита (независимая структура), стала публиковать ежегодный обзор (ex-post) выборки проведенных оценок и подготовки предложений по улучшению процессов регулирования.

В Швейцарии и Франции[14] процедура оценки закреплена на уровне Конституции.

Внедрение системы ОРВ в Российской Федерации можно разделить на этапы:

I. Пилотный проект в отдельных республиках Российской Федерации (2006 г.).

II. С 2012 г. внедрение системы на федеральном уровне.

III. С 2014 г. развитие на уровне субъектов.

IV. С 2015 г. в системе местного самоуправления.

Все началось с 2006 г., когда ОРВ стала внедряться в качестве эксперимента в нескольких регионах России (Татарстан, Калмыкия и Северная Осетия-Алания – при поддержке Всемирного банка), а также несколько экспертных разработок было произведено для федерального уровня.

22 марта 2010 г. Правительственной комиссией по административной реформе было принято решение о том, что Министерство экономического развития наделяется полномочиями по разработке методической базы ОРВ и ее практическом внедрении на ближайший период при создании нового департамента.

15 мая 2010 г. принимается постановление Правительства, де-факто вводящее данную процедуру, и главным органом становится Министерство экономического развития[15], а в июле 2010 г. в нем был уже создан Департамент оценки регулирующего воздействия.

Начиная с 2011 г. институт начинает развиваться в регионах. Обязательным проведение ОРВ всеми регионами стало с 1 января 2014 г. в соответствии с Федеральный законом от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ[16], принятие которого было обусловлено возросшей активностью регионов по закреплению ОРВ.

[14] См.: *Бондарева Е. А.* Общественная палата Российской Федерации – институт или «министерство» гражданского общества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2006. № 1. С. 28–29.

[15] О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 336 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 21. Ст. 6202.

[16] О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов : федер. закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ // Рос. газета. 2013. 10 июля. ; 2015. 31 дек.

Министерство экономического развития для представителей региональных уполномоченных органов по ОРВ организовало обучение по данному направлению деятельности, были проведены соответствующие выездные совещания в регионах, видеоконференции, разработаны методические рекомендации.

В 2014 г. Минэкономразвития заключает контракт на разработку официального Информационного портала об оценке регулирующего воздействия, основными целями которого стали:

– создание единого информационного ресурса для всех участников, содержащего максимально полную информацию об ОРВ, актуальных событиях становления института, а также необходимые методические материалы;

– обеспечение доступа представителей федеральных, региональных и муниципальных органов власти к возможности дистанционного обучения работе с данной процедурой;

– формирование институализированной среды для всех участников процесса, создание канала обратной связи с представителями органов власти и бизнес-сообщества для сбора и публикации лучшей практики о проведении ОРВ.

С 1 июля 2015 г. изменился порядок проведения ОРВ[17], основным нововведением становится появление правила «one in – one out» (вступило в силу с 1 октября 2015 г.), при котором каждое вновь введенное требование должно сопровождаться отменой существующего. Причем эти требования должны быть сопоставимы в монетарной оценке.

С 1 января 2016 г. вступили в силу Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов. Эта процедура является заменой порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В Российской Федерации законодательно закреплено, что на заключение об ОРВ направляются проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также проекты актов, вносимые федеральными органами исполнительной власти в Правительство, регулирующие следующие сферы деятельности: организация и осуществление государственного контроля (надзора); установление, применение и исполнение обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг; оценка соответствия; безопасность процессов производства.

[17] О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 (в ред. от 27.08.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 965.

Следует отметить, что данная процедура в зарубежных странах имеет более широкий спектр применения, предметом проверки выступают законопроекты не только в экономической сфере, но и социальной, экологической, политической, в области прав человека, а сама ОРВ проводится системно, в отношении «пакета законов».

Первые итоги внедрения и проведения ОРВ на федеральном и региональном уровнях можно рассмотреть через призму обзоров, подготовленных Минэкономразвития.

Приведем некоторые выдержки из Обзора работы Минэкономразвития России в сфере оценки регулирующего воздействия в 2015 г.

За пять лет подготовлено более 4600 заключений об ОРВ, из них треть – отрицательные. Установлено также, что 30–40 % проектов актов являются избыточными и затратными для хозяйствующих субъектов и бюджета.

1125 заключений, и это только за 2015 г.; 424 (38 %) законопроекта по результатам оценки признаны затратными и несоответствующими целям регулирования.

Лидерами обременительного регулирования стали: Минтранс, Минприроды, Минсельхоз, Минстрой, Минфин, Роспотребнадзор, Минтруд, Минздрав, Минкомсвязь, Ростехнадзор. Именно 75 % отрицательных заключений в 2015 г. пришлось на этих разработчиков.

Нередко результатом «совершенствования законодательства», как ни парадоксально, могут стать слабопроработанные, противоречащие и несбалансированные решения, которые на практике становятся обременением для непосредственных адресатов регулирования – государства, предпринимателей, потребителей, учреждений бюджетного сектора, некоммерческих организаций.

«Стоит выделить основные ошибки, допущенные ведомствами-разработчиками и выявленные в ходе подготовки заключений:

– неверное определение степени регулирующего воздействия проекта акта;

– ненадлежащее заполнение ключевых разделов сводного отчета (таких как круг субъектов; расходы субъектов и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, связанные с исполнением требования регулирования);

– процедурные нарушения, в том числе связанные с ненадлежащей работой по рассмотрению в ходе проведения публичных консультаций замечаний и предложений бизнес-сообщества, а также по доработке проекта акта в связи с получением отрицательного заключения».

Помимо вышесказанного, следует отметить, что «отрицательное заключение об ОРВ (наличие затратных и избыточных требований) не становится препятствием для принятия проектов актов. При направлении на государственную регистрацию в Минюст либо Правительство к проекту акта с отрицательным заключением прикладывается протокол согласительного совещания. Однако далеко не всегда результатом согла-

сительного совещания является полное урегулирование разногласий по проекту акта»[18].

В настоящее время формирование практики заключений происходит без официальной методологии. Как справедливо замечает Ю. А. Тихомиров, «методология оценки регулирующего воздействия в настоящее время в большей мере характеризуется описанием процедур оценки и поднимаемых при этом вопросов, нежели анализом конкретных аналитических методов расчета последствий принятия правовых предписаний. Более того, далеко не во всех существующих модификациях системы оценки регулирующего воздействия используются инструменты точного измерения последствий принимаемых мер регулирующего воздействия»[19].

Согласно Отчету указанного ведомства о развитии института ОРВ на региональном и муниципальном уровнях в 2017 г.[20] примечательны, на наш взгляд, следующие положения:

– во всех субъектах РФ приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРВ;

– на интернет-портале orv.gov.ru создан специальный региональный раздел, посвященный проведению ОРВ в субъектах РФ, который включает в себя актуальную информацию о нормативно-правовом закреплении процедуры ОРВ, текущем рейтинге субъектов РФ в сфере ОРВ, должностных лицах уполномоченных органов, экспертном сообществе, прошедших и предстоящих мероприятиях региона в сфере ОРВ, а также лучших практиках проведения ОРВ;

– в большинстве субъектов ОРВ проводится на систематической основе; за 2017 г. регионами подготовлено более 5000 заключений об ОРВ, 15 % из которых – отрицательные;

– только лишь по 27 % проектов актов в рамках ОРВ была получена позиция бизнес-сообщества;

– в 50 субъектах РФ нормативно закреплена процедура урегулирования разногласий, возникающих между уполномоченным органом, подготовившим заключение об ОРВ, и разработчиком – органом законодательной власти субъекта;

– в большинстве регионов заключены соглашения о взаимодействии с региональными представительствами ведущих крупных некоммерческих организаций, представляющих и защищающих интересы предпринимателей (Торгово-промышленная палата Российской Федерации, РСПП, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия», Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»). Все субъекты РФ взаимодействуют с региональными бизнес-омбудсменами.

[18] См.: Годовой обзор работы по оценке регулирующего воздействия – 2015. URL: http://orv.gov.ru (дата обращения: 20.04.2017).

[19] Правовые акты : оценка последствий : науч.-практ. пособие / А. В. Кашанин [и др.]. М., 2012. С. 112.

[20] См.: Доклад о развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации органов местного самоуправления в 2017 году. URL: http://orv.gov.ru//Content/Item?n=27489 (дата обращения: 20.04.2017).

Законодатель установил *две возможные модели реализации ОРВ* в Российской Федерации. Но, независимо от них, на первом этапе рекомендовано предварительное рассмотрение законопроектов, а также ответить на следующие вопросы:

а) являются ли регулируемые проектом нормативного правового акта общественные отношения предметом ОРВ;

б) есть ли в данном проекте нормы, изменяющие содержание прав и обязанностей субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;

в) приведет ли это к возникновению дополнительных существенных расходов бюджетной системы Российской Федерации.

В случае если будет установлено, что воздействие незначительно, то заключение об ОРВ может быть дано непосредственно по результатам такого рассмотрения. Но если будет установлено значительное воздействие, то проект нормативного правового акта должен быть рассмотрен в углубленном порядке. Отсюда выделяются две модели процедуры.

Согласно *первой модели* орган-разработчик проводит публичные консультации с заинтересованными лицами на этапе формирования концепции правового регулирования и (или) на этапе обсуждения проекта нормативного правового акта и сводного отчета, а уполномоченный орган подготавливает заключение и при необходимости проводит публичные консультации с заинтересованными лицами в ходе подготовки такого заключения.

Вторая модель разрешает органу-разработчику осуществлять процедуру ОРВ и представление данного проекта и сводного отчета без проведения публичных консультаций, а уполномоченный орган, в свою очередь, подготавливает заключение и самостоятельно проводит публичные консультации с заинтересованными лицами. В заключении приводятся выводы о соблюдении органом-разработчиком установленного порядка проведения процедуры, а также сведения об обоснованности результатов ОРВ.

Анализ, выполняемый уполномоченным органом, основывается на результатах исследования органом-разработчиком выявленной проблемы, закрепленных в сводном отчете. По результатам исследования составляется *проект заключения об экспертизе*.

Проект заключения направляется в орган, принявший нормативный правовой акт, и представителям предпринимательского сообщества с указанием срока окончания приема замечаний и предложений, подписывается и публикуется на официальном сайте или на сайте уполномоченного органа, а также направляется лицу, который обратился с предложением о проведении экспертизы данного нормативного правового акта.

По результатам процедуры ОРВ возможны следующие варианты:

– Решение об отмене или изменении нормативного правового акта или его отдельных положений, если выявлены положения, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

– Принятие решения о необходимости введения предлагаемого правового регулирования и выбор наилучшего из имеющихся вариантов проекта нормативного правового акта (в случае, если принято решение о выборе варианта, отличного от первоначально предлагавшегося, орган-разработчик вправе провести повторное обсуждение данного варианта).

В настоящее время можно выделить ряд актуальных факторов, негативно влияющих на развитие системы ОРВ в России:

1. Жесткое ограничение времени на проведение оценки.

2. Внедрение системы ОРВ распространяется на все муниципалитеты вне зависимости от их размера.

3. Результат проведения ОРВ носит лишь рекомендательный характер.

4. Отсутствие специалистов, проводящих экономический анализ регулирования, анализ регулирующего воздействия, издержек, выгод, внешних эффектов, их перераспределения в экономике на практике.

5. Сложная система оценки качества проведения оценки регулирующего воздействия.

6. Формальный подход к проведению оценки, дублирование финансово-экономического обоснования нормативно-правовых актов.

7. Издержки, связанные с внедрением системы ОРВ, способны превысить выгоду, полученную от ее внедрения.

В настоящее время каждый разработчик нормативно-правового акта обязан проверить его на эффективность с помощью оценки регулирующего воздействия. Проведение процедуры позволяет избежать необоснованных и избыточных издержек, нецелевых бюджетных расходов и нечетких формулировок в нормативно-правовых актах, но не с целью встать на чью-то сторону, а с целью зафиксировать факты: при введении регулирования издержки для определенных субъектов составят одну величину, а для других – вторую величину, выгоду.

Подводя итоги опыта внедрения и осуществления ОРВ в России, следует констатировать:

во-первых, ОРВ не просто выполняет техническую функцию, а является элементом процесса принятия решений, подразумевающим необходимость взаимодействия лиц, принимающих решения, с теми, чьи интересы прямо или косвенно затрагивает данное регулирующее решение, что, в свою очередь, должно способствовать повышению качества указанных решений, более четкому осознанию субъектами нормотворческого процесса объектов правового воздействия, целей и сфер правового регулирования;

во-вторых, ОРВ является самостоятельным видом экспертизы как действующих нормативных правовых актов, так и их проектов, регулирующих определенную сферу общественных отношений;

в-третьих, ОРВ – это не «двойник» осуществления финансово-экономического обоснования проектов нормативных правовых актов, а самостоятельный институт в сфере правового мониторинга;

в-четвертых, важным элементом процедуры ОРВ является проведение публичных консультаций с заинтересованными сторонами, которое позволяет выявить позиции сторон, сделать процесс рассмотрения проекта акта более прозрачным, обеспечить свободное заявление и возможность учета данных позиций, что в конечном итоге способствует демократизации большинства видов нормотворческого процесса, формированию качественного и эффективного законодательства. Использование института консультаций будет способствовать достижению конечной цели ОРВ – обеспечению баланса публичных и частных интересов;

в-пятых, ОРВ – это механизм не только выявления скрытых рисков инвестиционного, экономического характера, но и прогнозирование финансовых затрат и экономических выгод от действия правовых норм;

в-шестых, ОРВ призвана прогнозировать практически все социальные последствия вступления того или иного правового акта в юридическую силу, а не только экономические;

в-седьмых, ОРВ – это комплекс мер, направленных на обоснование оптимального партнерства власти, бизнеса и общества, а также адекватного присутствия государства в экономике, проверку наличия тех или иных административных барьеров;

в-восьмых, институт ОРВ призван повысить уровень доверия к власти в целом, к принимаемым ею конкретным решениям в частности. Главное в данной процедуре – получить ответ на вопрос: каковы социальные, политические последствия принятия нормативного правового акта и, что немаловажно, спрогнозировать эти последствия.

Поэтому есть основания рассматривать институт ОРВ как один из элементов конституционной экономики[21].

Все вышеизложенные выводы и рекомендации наряду с другими позволят привлечь экспертное сообщество, бизнес и общественность к обсуждению мер государственного регулирования, их целесообразности, адекватности и эффективности, тем самым обеспечить общественную поддержку и повышение эффективности государственного регулирования.

[21] См.: *Бондарева Е. А.* Предмет и задачи конституционной экономики в современном государстве // Конституционализм и государствоведение. 2015. № 1 (7). С. 100–101.

Воронежский государственный университет

Бондарева Е. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru, bondareva@law.vsu.ru

Тел.: 8 (473) 2208-378

Voronezh State University

Bondareva E. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru, bondareva@law.vsu.ru

Tel.: 8 (473) 2208-378

НОВАЯ КОНКУРСНАЯ МОДЕЛЬ ОТБОРА КАНДИДАТУР НА ДОЛЖНОСТЬ ГЛАВЫ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД ВОРОНЕЖ: ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ И РИСКИ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ

С. В. Судакова

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Поступила в редакцию 23 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматривается правовое регулирование и процедурные особенности проведения конкурса по отбору кандидатов на должность главы городского округа город Воронеж, достоинства и недостатки применения данной формы избрания главы города в практике местного самоуправления городского округа город Воронеж.*
Ключевые слова: *глава муниципального образования, городской округ, Воронеж, муниципальные выборы, конкурс.*

Abstract: *the article analyzes the legal regulation and procedural features of the competition for the selection of candidates for the post of head of the city district of Voronezh, the advantages and disadvantages of applying this form of election of the head of the city in the practice of local self-government of the urban district of Voronezh.*
Key words: *head of municipal union, city district, Voronezh, municipal elections, competition.*

В результате вступления в силу Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отечественной муниципальной действительности появился новый способ замещения должности главы муниципального образования – избрание местным представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Процедура организации и проведения такого конкурса урегулирована в ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ[1].

Действующая редакция Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что законом конкретного субъекта РФ с учетом требований федерального законодательства могут быть установлены пять моделей замещения должности главы муниципального образования. По мнению сторонников данных преобразований, такое разнообразие замещения

[1] См. подробнее: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М., 2015. С. 320.

© Судакова С. В., 2018

должности высшего должностного лица муниципального образования позволяет учитывать местные традиции соответствующего региона и реальные потребности практики муниципального строительства, актуальные для данных субъектов РФ.

При этом в уставах конкретных муниципальных образований закрепляется одна, четко определенная модель замещения должности главы соответствующего муниципального образования.

Предметом настоящей статьи является именно вариант избрания главы муниципального образования представительным органом муниципалитета из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Многие представители муниципально-правовой науки подчеркивают, что за последние несколько лет в большинстве субъектов РФ отказались от прямых выборов глав региональных столиц. В 2016 г. по этому пути пошли и в городском округе город Воронеж. Предпосылкой к такому варианту изменения модели замещения должности главы городского округа стали три главных аргумента инициаторов и сторонников реформы:

1) возможность существенной экономии средств местного бюджета, которые тратятся на проведение предвыборной компании;

2) низкая явка избирателей на выборы главы городского округа город Воронеж в 2013 г.;

3) опасения необъективности прямого голосования населения городского округа и приход к власти в результате этого «случайных людей».

Проанализируем данную аргументацию подробнее.

1. Безусловно, само по себе стремление представителей муниципальной власти к экономии бюджетных средств заслуживает одобрения и поддержки. Однако правильно ли здесь выбрано направление такой экономии? Прямые муниципальные выборы, основанные на равном, тайном голосовании самих жителей муниципалитета являются демократической, реально действующей формой непосредственной демократии, применяемой на местном уровне, и в полной мере согласуются с положениями действующей Конституции РФ. Отмена прямых муниципальных выборов и замена этой самой популярной формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении разнообразными квазиизбирательными процедурами приводит к отчуждению жителей муниципалитета от участия в решении местных дел и способствует снижению реального доверия граждан к местным органам власти и их должностным лицам, а также усилению нигилистических настроений в общественном сознании.

Абсолютное большинство специалистов в области муниципально-правовой науки высказываются против такой замены прямых муниципальных выборов глав муниципальных образований «“конкурсными” способами замещения данной должности, актуальной сегодня для многих регионов России»[2]. В качестве негативных тенденций ученые видят не

[2] См. подробнее, например: *Васильев В. И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал рос. права. 2015. № 9. Доступ

только ослабление подлинно демократических начал в местном самоуправлении, но и существенное снижение ответственности главы городского округа, замещающего должность по результатам конкурсного отбора, как перед населением, так и перед местным представительным органом[3]. При этом важно отметить, что к такому выборному должностному лицу не применима процедура отзыва населением, предусмотренная ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку избранный по конкурсу глава муниципального образования не получает мандата доверия непосредственно от населения муниципалитета. При этом следует подчеркнуть, что действующая редакция ст. 19 Устава городского округа город Воронеж, регулирующая процедуру отзыва на уровне муниципалитета, по-прежнему рассматривает главу городского округа в качестве выборного должностного лица, подлежащего отзыву населением, несмотря на изменение формы избрания главы в пользу конкурсного отбора. Это существенная юридико-техническая ошибка, возникшая из-за того, что Устав городского округа город Воронеж, к сожалению, не был подвергнут системной коррекции при редактировании ст. 40 и изменении процедуры избрания главы городского округа с прямых муниципальных выборов на избрание депутатами Воронежской городской Думы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса[4].

Анализируя воронежскую практику данной муниципальной реформы, важно также отметить, что объективного выявления общественного мнения по вопросу изменения формы избрания главы городского округа осуществлено не было. В частности, на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Воронежской области Т. Д. Зражевской было опубликовано сообщение, в котором идет речь о том, что, отменив прямые выборы главы городского округа город Воронеж, депутаты Воронежской городской Думы ограничили избирательные права жителей Воронежа без убедительной аргументации и объективных оснований, проигнорировали полноценную общественную дискуссию по этой проблеме. Более того, в Воронеже в 2017 г. уже дважды выдвигалась инициатива о проведении конференции граждан по вопросу возвращения прямых муниципальных выборов главы города. Первый раз на стадии проверки данной

из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Вискулова В. В.* О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований : некоторые обобщения двухлетней практики // Там же. 2017. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Ирхин И. В.* Правовой статус главы муниципального образования : актуальные проблемы поиска оптимума // Там же. 2016. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Костюков А. Н.* Концепция «единой фабрики» в организации местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; и др.

[3] См.: *Костюков А. Н.* Указ. соч.

[4] Об Уставе городского округа город Воронеж : постановление Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-I (в ред. от 07.06.2017). Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс».

инициативы были выявлены нарушения, и инициативная группа получила отказ. Однако с аналогичным предложением о возвращении прямых выборов мэра осенью 2017 г. выступила новая инициативная группа жителей Воронежа. В итоге 20 декабря 2017 г. Воронежская городская Дума все же согласовала проведение конференции граждан (собрания делегатов) по этому вопросу. Проведение конференции по вопросу о внесении изменений в Устав городского округа город Воронеж в части изменения формы избрания главы города в пользу прямых муниципальных выборов назначено на 17 июня 2018 г., учитывая норму представительства 1 делегат от 1000 граждан, с предлагаемым числом делегатов 887 граждан. Дата мероприятия утверждена решением Воронежской городской Думы от 20 декабря 2017 г. «Об инициативе о назначении конференции граждан (собрания делегатов)». Факт выдвижения инициативы о возвращении прямых выборов подтверждает неравнодушие местного сообщества к этой проблеме. Между тем важно подчеркнуть, что согласно положениям действующего законодательства решение, принятое на конференции граждан (собрании делегатов) носит лишь рекомендательный характер. Но решение Воронежской городской Думы в пользу проведения данного мероприятия все же позволяет смотреть в будущее с некоторым оптимизмом.

2. Следующим главным аргументом в пользу «конкурсного» отбора главы городского округа г. Воронеж является низкая явка избирателей на выборы 2013 г. – всего 23 %. На наш взгляд, преодоление столь индифферентного отношения жителей Воронежа к муниципальным выборам вполне возможно. С учетом широких возможностей современных телекоммуникационных технологий на этапе предвыборной агитации каждый кандидат может донести до своих избирателей максимально актуальную, важную информацию о своей предвыборной программе и преподнести разработанную им стратегию развития городского округа в максимально доступной и понятной форме. Кроме того, стимулирование конструктивной гражданской активности населения возможно посредством популяризации демократических механизмов участия граждан в делах местного самоуправления членами избирательных комиссий (например, встречи председателей и членов районных ИК с молодежью, трудовыми коллективами, представителями общественных объединений и т. п. с целью разъяснения им их избирательных прав и побуждению к проявлению активной гражданской позиции). Посредством планомерной, системной, заинтересованной деятельности органов муниципальной власти, общественных организаций с привлечением средств массовой информации, интерес городского населения к муниципальным выборам вполне может быть повышен.

3. Что касается третьего аргумента в пользу «конкурсного отбора» главы городского округа, то в данном случае, весьма интересна и обоснована точка зрения В. И. Васильева, который отмечает, что «избирательный процесс составляет имманентный признак любого демократического государства, и сокращение этого процесса означает ограничение

демократических основ государственного устройства. Конечно, речь идет о свободных выборах, гарантирующих гражданину возможность в условиях деловой конкуренции кандидатов, отсутствия административного прессинга властей и обманных технологий голосовать за тех кандидатов, которым он доверяет и которые способны защищать и отстаивать его интересы. Увы, таких выборов у нас пока нет. Вот почему нельзя не согласиться с теми, кто замечает недостатки наших избирательных кампаний, приводящих нередко к победе кандидатов, не подготовленных к выполнению все более усложняющихся муниципальных обязанностей, что особенно нежелательно в современных условиях. ...Но если в организации муниципальных выборов есть недостатки, пусть существенные, значит ли это, что нужно ограничивать эти выборы или даже вообще от них отказываться? Вспомним поговорку «Если нужно постричься, совсем необязательно для этого сносить голову». Силы и энергию надо направить именно на борьбу с недостатками избирательного процесса, а не вести дело к его отмене. Это задача и государственных органов, и политических партий, других общественных объединений, по существу – всего гражданского сообщества»[5].

Таким образом, опираясь на все вышеизложенное, считаем, что выдвинутые инициаторами и сторонниками изменения модели избрания главы городского округа город Воронеж в пользу «конкурсного отбора» аргументы не объективны и весьма спорны. Модель местного самоуправления, сложившаяся за долгие годы в городском округе, всегда подразумевала всеобщие, прямые муниципальные выборы главы города, поэтому те эксперименты, которые на современном этапе корректируют данную модель несколько неожиданны.

Для более детального и предметного анализа правовой регламентации механизма проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы г. Воронежа, обратимся к тексту решения Воронежской городской Думы от 17 января 2018 г. № 765-IV «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы городского округа город Воронеж» (в ред. решения Воронежской городской Думы от 07.02.2018 № 789-IV). Данный документ достаточно объемен по своему содержанию и регулирует все стадии конкурсного отбора – от принятия представительным органом решения о проведении конкурса до момента голосования депутатов по вопросу избрания главы городского округа город Воронеж. В свою структуру данное положение включает шесть разделов, а именно:

Раздел 1. Общие положения.

Раздел 2. Принятие решения о проведении конкурса.

Раздел 3. Конкурсная комиссия.

Раздел 4. Условия проведения конкурса.

Раздел 5. Порядок проведения конкурса и методы оценки кандидатов.

Раздел 6. Определение результатов конкурса.

[5] *Васильев В. И.* Указ. соч.

Целью проведения конкурса является отбор на альтернативной основе кандидатов на должность главы городского округа город Воронеж из числа граждан, предъявивших документы для участия в конкурсе. Воронежская городская Дума принимает решение об объявлении конкурса не позднее чем за 60 календарных дней окончания срока, на который был избран глава городского округа.

Своим решением от 7 февраля 2018 г. № 791-IV «О назначении конкурса по отбору кандидатур на должность главы городского округа город Воронеж», в связи с досрочным прекращением полномочий главы городского округа город Воронеж, в соответствии с федеральным законодательством, Уставом городского округа город Воронеж и Положением о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города, утвержденным решением Воронежской городской Думы от 17 января 2018 г. № 765-IV, Воронежская городская Дума назначила проведение конкурса на 20 марта 2018 г. Данным решением представительный орган предусмотрел обязательный перечень документов, которые кандидат, изъявивший желание участвовать в конкурсе, должен предоставить в конкурсную комиссию. Помимо этого в рассматриваемом муниципально-правовом акте обозначен дополнительный перечень документов, которые кандидат *вправе* предоставить в конкурсную комиссию. Среди этих документов – программа кандидата по развитию городского округа город Воронеж в произвольной форме, объемом до 15 страниц машинописного текста, содержащая информацию об оценке текущего социально-экономического состояния городского округа, описание основных проблем социально-экономического развития городского округа и комплекс предлагаемых мер по их решению, сроки, ресурсное обеспечение и механизмы реализации данной программы.

В тексте Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города относительно вопроса предоставления программы развития города обнаруживается некоторая внутренняя несогласованность. В частности, в п. 4.2 раздела 4 указано, что такую программу кандидат *вправе* предоставить в конкурсную комиссию. В решении Воронежской городской Думы от 7 февраля 2018 г. № 791-IV «О назначении конкурса по отбору кандидатур на должность главы городского округа город Воронеж» продублирована аналогичная норма. Однако, исходя из буквального толкования норм других разделов Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города, обнаруживается неясность позиции законодателя – обязательным или дополнительным условием является предоставление программы развития городского округа. Ведь п. 5.6 раздела 5, перечисляя конкретные виды конкурсных испытаний, содержит конкретное указание, что проведение этих конкурсных испытаний осуществляется с «одновременным изложением кандидатами представленных ими программ по развитию городского округа город Воронеж». Что позволяет сделать вывод об обязательности предоставления таких программ. При этом текст

Положения не содержит четкой информации, когда осуществляется предоставление в конкурсную комиссию программ развития городского округа – до проведения конкурса или непосредственно в день его проведения. Такое правовое регулирование столь важных вопросов считаем несовершенным.

На наш взгляд, предварительное предоставление полного текста программы развития городского округа в конкурсную комиссию должно быть *обязательным* требованием для всех кандидатов на должность главы городского округа. О чем четко должно быть указано в тексте Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города. Это позволило бы членам конкурсной комиссии детально проанализировать все стратегические пункты данных программ и их аргументацию и, как следствие, вынести более объективное решение по результатам конкурса, оценив управленческий и профессиональный потенциал кандидатов на столь важный пост.

Кроме того, некоторые вопросы вызывают виды конкурсных испытаний, применяемые при конкурсном отборе. Действующим Положением от 17 декабря 2018 г. № 765-IV предусмотрены два вида таких испытаний:

1) собеседование с одновременным изложением кандидатами представленных ими программ по развитию городского округа город Воронеж;

2) тестирование с одновременным изложением кандидатами представленных ими программ по развитию городского округа город Воронеж.

Указанные виды конкурсных испытаний нацелены на проверку знаний положений Конституции РФ, федерального и регионального законодательства в сфере организации местного самоуправления и государственного управления, содержания основных муниципальных правовых актов, описывающих систему местного самоуправления в городском округе город Воронеж, умений ориентироваться в правовой системе России и современном антикоррупционном законодательстве. При этом, согласно рассматриваемому Положению, при проведении тестирования всем кандидатам задается одинаковое количество вопросов (не более десяти) и предоставляется равное количество времени для ответа на вопросы теста. Тестовые задания (вопросы и варианты ответов) формирует и утверждает конкурсная комиссия. Тестовые задания не должны содержать неоднозначные формулировки.

Собеседование проводится конкурсной комиссией отдельно с каждым кандидатом. Продолжительность собеседования устанавливается конкурсной комиссией самостоятельно, но при изложении тезисов программы по развитию городского округа город Воронеж не может превышать десять минут, а число вопросов для каждого кандидата не должно превышать десяти. Вопросы, задаваемые в ходе собеседования не должны содержать неоднозначные формулировки.

На наш взгляд, такой вариант оценки профессиональных знаний и навыков кандидатов на должность главы городского округа все же носит формальный характер и не позволяет в достаточной мере выявить эти

профессиональные качества. Эффективность тестирования как конкурсного испытания – вообще очень спорна. 10 тестовых вопросов, по нашему мнению, не способны объективно проверить уровень юридической и управленческой грамотности претендентов на должность по такому широкому кругу аспектов, затрагивающих федеральное и региональное законодательство, а также сферу муниципального правотворчества.

Собеседование, несомненно, более удачный вариант конкурсного испытания. 20 марта текущего года в процессе конкурсного отбора в качестве конкурсных испытаний использовались как тестирование, так и собеседование. Все кандидаты представили на суд конкурсной комиссии тезисы проектов своих стратегических программ развития городского округа город Воронеж на ближайшую перспективу.

Между тем считаем важным отметить, что средства массовой информации, с помощью которых до широких масс населения были доведены результаты конкурса, в очень абстрактной форме осветили данное мероприятие. Хотя все официальные муниципально-правовые акты, сопровождавшие организацию и проведение конкурса, были опубликованы в надлежащие сроки, в полном объеме и в установленном законом порядке. Однако сама мотивация решения конкурсной комиссии в материалах СМИ четко не отражена и, как следствие, не всем понятна. На наш взгляд, это имеет отрицательный эффект. Поэтому считаем, что до населения муниципального образования необходимо доводить в конкретной форме основные положения программ развития муниципалитета, разработанные кандидатами, набравшими по итогам конкурса наибольшее количество баллов. Полные тексты таких программ должны быть опубликованы в официальной печатной прессе и на официальных информационных ресурсах сети «Интернет». Говоря о правовом регулировании модели «конкурсного отбора» главы городского округа город Воронеж в текст Положения, регламентирующего эту процедуру, целесообразно внести соответствующие изменения. Такой шаг будет способствовать не только соблюдению принципа гласности в сфере организации местного самоуправления, но и позволит населению муниципалитета убедиться в объективности и целесообразности принятого конкурсной комиссией окончательного решения.

В рамках настоящей статьи были рассмотрены отдельные аспекты и процедурные механизмы новой конкурсной модели отбора кандидатур на должность главы городского округа город Воронеж. Представляется, что новая форма избрания высшего должностного лица муниципалитета, инициируемая и активно внедряемая депутатами Воронежской городской Думы в практику местного самоуправления городского округа, не отвечает сегодня объективным потребностям местного сообщества и не согласуется с общественным мнением. Созданное в настоящее время правовое и процедурное регулирование конкурсного отбора кандидатов на должность главы города по целому ряду аспектов является дискуссионным, нуждается во внутренней согласованности и коррекции. Данный

эксперимент, по нашему убеждению, является несвоевременным, наметившиеся тенденции пересмотра формы избрания главы городского округа город Воронеж в пользу прямых муниципальных выборов вполне логичны, общественный интерес к предстоящей в июне текущего года конференции граждан по данному вопросу заслуживает поддержки и внушает надежду.

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Судакова С. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Тел.: 8-908-138-92-47

Emperor Peter I Voronezh State Agrarian University

Sudakova S. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Tel.: 8-908-138-92-47

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В МОНАРХИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию места и роли народного представительства в современных монархических государствах. На основе анализа ряда конституций выявлено наличие представительных органов в зарубежных странах, способы их формирования, структура.*
Ключевые слова: *народное представительство, монархия, парламент, воля народа, источник власти.*

Abstract: *the article is devoted to the study of the place and role of people's representation in modern monarchical states. Based on the analysis of a number of constitutions, the presence of representative bodies in foreign countries, ways of their formation, structure was revealed.*
Key words: *people's representation, monarchy, parliament, the will of the people, the source of power.*

Народное представительство – это юридический механизм выражения интересов населения в системе публичной власти. Он означает наличие среди органов публичной власти различных уровней избираемых населением на определенный срок коллегиальных органов. Такие органы называются представительными или органами народного представительства[1].

Современный парламент – это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц[2].

В мире существует около 230 государств и самоуправляемых территорий, обладающих международным статусом. Из них только 41 государство имеет монархическую форму правления, не считая несколько десятков территорий, находящихся под властью Британской короны.

Сегодня монархия – это чрезвычайно гибкая и многоликая система в диапазоне от родоплеменной формы, успешно действующей в арабских государствах Ближнего Востока, до монархического варианта демократического государства во многих европейских странах.

[1] См.: *Алебастрова И. А.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 256.

[2] См.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 264.

© Тюнина И. И., 2018

Первое место по числу стран с монархической государственностью принадлежит Азии: прогрессивная и демократичная Япония; лидеры мусульманского мира – Саудовская Аравия, Бруней, Кувейт, Катар, Иордания, Бахрейн, Оман; две монархические конфедерации – Малайзия и Объединенные Арабские Эмираты, а также Таиланд, Камбоджа, Бутан.

Второе место принадлежит Европе. Монархия здесь представлена не только ограниченной формой – в странах, занимающих лидирующее положение в ЕС (Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Люксембург и др.), но и абсолютной формой правления – в государствах-«карликах»: Монако, Лихтенштейне.

Третье место – за странами Полинезии; четвертое – за Африкой, где в настоящее время сохранилось всего три полноценные монархии: Марокко, Лесото, Свазиленд.

Среди монархий есть крупные страны (Великобритания, Испания, Япония), мелкие государства с населением в несколько сот тысяч (Свазиленд), десятков тысяч (Монако) и тысячи человек (Тувалу в Океании).

Выделяют два вида монархий: абсолютную и ограниченную, последняя из которых подразделяется на дуалистическую и парламентарную.

Абсолютная монархия характеризуется сосредоточением всей полноты государственной власти в руках монарха: он обладает законодательной властью, осуществляет текущее управление страной и выступает высшей судебной инстанцией. Принцип разделения властей в рамках абсолютной монархии отсутствует[3].

В этих государствах власть монарха не всегда является безграничной. При монархе могут существовать правительство, специализированные органы исполнительной власти, собираться парламент и функционировать королевские суды. При дворе могут также действовать монархические партии, в управлении государством заметной бывает роль приближенных монарха, правящей семьи, компетентных министров, иных субъектов, которые так или иначе оказывают влияние на монарха. Однако власть монарха является юридически и фактически абсолютной над населением, которое не имеет правовых механизмов воздействовать на монарха, контролировать его. В настоящее время абсолютная монархия встречается очень редко.

В абсолютных монархиях есть парламенты, которые иногда (например, Национальная Ассамблея в Кувейте) избираются населением, но и такой парламент монарх может распустить. Кроме того, это, по существу, законосовещательные (консультативные) органы, поскольку их решения нуждаются в согласии монарха[4]. В Катаре парламент называется Совет аль-Шура (Консультативный совет), состоит из 45 членов: 30 избираются всенародным голосованием, а 15 назначаются эмиром из министерств или других государственных органов. В ОАЭ 40 членов парламента – Национального совета – (половина избирается коллегией выборщиков, а остальные назначаются правителями семи эмиратов). В Саудовской

[3] См.: *Алебастрова И. А.* Указ. соч. С. 297.

[4] См.: *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 157.

Аравии взамен парламента действует Консультативный совет, формируемый королем (ст. 68 Основного Низама (Положения) Королевства Саудовская Аравия 1992 г.). В Брунее есть парламент – Законодательный совет, состоящий в основном из назначенных Султаном лиц (они занимают место в парламенте по должности).

В Омане Султан обладает верховной властью, возглавляет правительство, а парламент отсутствует – вместо него действуют консультативные органы при монархе[5] (Консультативный совет и Государственный совет).

Таким образом, народного представительства в абсолютных монархиях нет.

Абсолютной монархии противопоставляется монархия ограниченная, в которой власть монарха ограничивается властью, принадлежащей народу. В ограниченной монархии монарх не сосредоточивает в своих руках всей государственной власти, не является единственным источником власти. Народ как целое, непосредственно или через представителей, наряду с монархом, участвует в осуществлении некоторых функций государственной власти, и своим соучастием ограничивает его власть.

Участие народа в осуществлении государственной власти наряду с монархом может принимать разнообразные формы, чем и обусловливается существование нескольких разновидностей ограниченной монархии.

Дуалистическая монархия сложилась как исторически первая разновидность ограниченной монархии. Она характеризуется тем, что законодательную власть в государстве осуществляет парламент (выборный представительный орган). Монарх выступает и в качестве главы государства, и в качестве главы исполнительной власти (возглавляет правительство, единолично назначает министров и отправляет их в отставку), а также является высшей судебной инстанцией.

В отношении парламента монарх недостаточно свободен, например, он обязан его периодически созывать и сотрудничать с ним в процессе принятия законов. В то же время он обладает правом вето в отношении принятых парламентом законов, представляемых ему для подписания, может в любое время распустить парламент, и не обязан отправлять правительство в отставку, политика которого не находит поддержки в парламенте.

В настоящее время примером дуалистической монархии может служить Иордания. В ст. 1 Конституции Иорданского Хашимитского Королевства от 8 января 1952 г. закрепляется, что форма правления государства – наследственно монархическая и представительная. В Иордании исполнительная власть сосредоточена в руках Короля и его Совета министров, законодательная власть осуществляется Национальным собранием и Королем. Национальное собрание состоит из сената (палаты нотаблей) и палаты депутатов. Король назначает сенаторов, а депутаты избираются тайным прямым голосованием.

[5] См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2018. С. 77.

Парламентарная монархия в отличие от дуалистической является более прогрессивной формой правления. Большинство современных монархий (Великобритания, Бельгия, Испания, Нидерланды, Швеция, Япония и др.) имеют именно эту форму правления. Здесь уже нет дуализма между законодательной и исполнительной властью, поскольку правительство формируется не монархом, а парламентом из представителей политических партий, получивших большинство мест в парламенте, и оно ответственно за свою деятельность тоже перед парламентом. Монарх является главой государства и по конституции может обладать достаточно широким кругом полномочий. Однако эти полномочия во многом носят номинальный характер, так как монарх либо по существующей традиции их не использует (например, право абсолютного вето, которым обладает монарх Великобритании, не используется с 1707 г.), либо не может осуществлять их самостоятельно (например, монарх может назначать министров, но выполняет он при этом волю парламента). Поэтому в парламентарной монархии монарх по большей части является лишь символом нации.

Итак, парламентарная монархия отличается тем, что власть монарха ограничивается в ней народным представительством, издающим законы, вотирующим бюджет и контролирующим министров.

Народное представительство изначально вообще не было связано с выборами. В средневековой Англии присяжные в суде принимали решение от имени соответствующего графства и трактовались как представители последнего. Именно в судебных учреждениях нашла свое приложение идея представительства и через них проникла в политические отношения, в организацию и деятельность сословно-представительного учреждения – парламента[6].

Парламент Великобритании состоит из монарха и двух палат: Палаты общин и Палаты лордов. Обе они служат органами народного представительства и, следовательно, представляют весь английский народ, а не отдельные сословия.

Палата общин представляет собой общенациональный представительный орган, избираемый единовременно на пять лет по мажоритарной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам.

Палата лордов – это верхняя палата английского парламента. Ее количественный состав законодательно не установлен. В настоящее время палата включает три категории лордов: выборные наследственные пэры, пожизненные пэры и духовные лорды. В отличие от членов Палаты общин лордов не избирают, а назначают.

Известны случаи, когда народ Великобритании непосредственно не осуществлял никаких функций власти. Его участия не требовалось даже для самых существенных изменений государственного устройства.

[6] См.: *Устинов В. М.* Учение о народном представительстве. Т. 1 : Идея народного представительства в Англии и Франции до начала XIX в. М., 1912. С. 19–20.

Неограниченная власть парламента ярче всего проявилась в известном семилетнем акте от 26 апреля 1716 г. Срок, на который была выбрана Палата общин, был трехлетним, но парламент не только установил на будущее семилетний срок, но и продлил деятельность выбранной лишь на три года палаты еще на четыре, чтобы не допустить якобистских выборов. Таким образом, члены Палаты общин остались представителями народа еще четыре года сверх того срока, на какой были избраны. Акт этот остался в силе и по настоящее время.

В Японии парламент – высший орган государственной власти и единственный в государстве законодательный орган – состоит из двух палат – Палаты представителей (нижняя) и Палаты советников (верхняя). Обе палаты состоят из выборных членов, представляющих весь народ (ст. 43 Конституции Японии от 3 мая 1947 г.).

Испанский парламент – Генеральные Кортесы в соответствии со ст. 66 Испанской Конституции от 27 декабря 1978 г. представляют испанский народ (является носителем национального суверенитета и источником государственной власти (ст.1)), осуществляют законодательную власть государства, принимают государственный бюджет, контролируют деятельность государства. Кортесы состоят из двух палат: Конгресса депутатов и Сената. Обе палаты избираются на четыре года путем всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Лишь сенаторы, представляющие автономные сообщества, избираются их законодательными Собраниями.

В главе 1 Конституции Швеции от 27 февраля 1974 г. закрепляется, что «вся государственная власть в Швеции исходит от народа»[7]. Власть народа осуществляется через Риксдаг (высший представительный и законодательный орган Швеции) и местное самоуправление. Риксдаг состоит из 349 членов, избираемых по пропорциональной системе сроком на четыре года.

В соответствии с Конституцией Датского Королевства от 5 июня 1953 г. Фолькетинг – однопалатный парламент Дании – состоит из 179 депутатов, которые избираются посредством всеобщих и прямых выборов на четыре года.

Парламент Нидерландов – Генеральные штаты – представляют весь народ Нидерландов (ст. 50–52 Конституции Королевства Нидерландов от 17 февраля 1983 г.). Генеральные штаты состоят из Второй палаты (150 депутатов) и Первой палаты (75 депутатов). Депутаты Второй палаты избираются непосредственно гражданами Нидерландов, а депутаты Первой палаты избираются депутатами советов провинций (высшими органами провинций). Срок полномочий обеих палат – четыре года.

В Малайзии существует выборная конституционная монархия. В Конституции этого государства от 24 августа 1957 г. не содержится четких положений о принципе разделения властей, тем не менее, в ст. 32

[7] Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 3 / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. С. 598.

закрепляется, что учреждается должность Верховного главы Федерации, который по рангу стоит выше всех других в Федерации и не несет ответственности перед каким-либо судом. Законодательная власть в Малайзии принадлежит Парламенту, который состоит из Верховного главы и двух палат: Сената и Палаты представителей. Сенат состоит из избираемых членов (по два от каждого штата) и членов, назначаемых Верховным главой по рекомендации правительства. Палата представителей избирается путем прямых всеобщих выборов.

В некоторых государствах (Лесото, Свазиленд) монархия существует в условиях феодально-племенных и патриархальных институтов. Парламент избирается нередко лишь частично и в рамках системы традиционных общин. Например, в парламентарной монархии Лесото законодательная власть принадлежит двухпалатному Парламенту, состоящему из Национальной ассамблеи и Сената. Национальная ассамблея включает 80 депутатов, избираемых всеобщим голосованием сроком на 5 лет. Сенат не избирается, он состоит из 22 традиционных вождей и 11 членов, назначенных Королем (фактически – правящей партией). Срок полномочий Сената – 5 лет. В Свазиленде часть членов парламента назначается также королем. Парламент Свазиленда состоит из двух палат: Национального собрания и Сената. Во втором туре выборов в Национальное собрание 55 депутатов избираются выборщиками, а 10 назначаются королем. 10 сенаторов назначаются Национальным Собранием, 20 – королем. Фактически государственные решения король принимает после обсуждения в двух советах – Либандле (Национальном совете), состоящем из придворной знати, и Ликоко (Королевском совете) – узком круге самых доверенных членов королевской семьи.

Таким образом, в парламентарных монархиях народ осуществляет свою власть в основном через парламент, представляющий собой общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти, а его представительный характер – в выражении воли и интересов народа.

Идея представительства народной воли какими-либо выборными людьми сама по себе содержит отрицание монархии, ибо орган народного представительства в этом смысле есть сам монарх. Потому в монархии может быть только вопрос о способах общения с нацией, но никак не о представительстве народной воли при монархе[8]. Выборность создает для органов народного представительства положение, независимое и по отношению к королю. В неограниченной монархии все власти исходят от короля, и поэтому все власти по отношению к нему безгласны. Благодаря своей выборности народное представительство от короля независимо: не от него, а от народа, от избирателей получают депутаты свои полномочия как члены парламента. Воле монарха и его пониманию потребностей народа народное представительство может противопоставить свою волю и

[8] См.: *Тихомиров Л. А.* Монархическая государственность. М., 1998.

свое понимание этих потребностей; говорить от имени народа и его нужд народное представительство может во всяком случае с не меньшим авторитетом и с не меньшим правом, как и король[9].

[9] См.: *Лазаревский Н. И.* Народное представительство и его место в системе других государственных установлений. М., 1905.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: tunina-i@mail.ru

Тел.: 8-910-347-07-51

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: tunina-i@mail.ru

Tel.: 8-910-347-07-51

СРЕДСТВА САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН КАК ВИД ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Д. В. Соломаха

Администрация городского округа город Воронеж

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *проанализированы вопросы, связанные с организацией принятия населением муниципального образования решения о самообложении, проведен анализ данного вида неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований, а также рассмотрены меры, принимаемые субъектами РФ, для стимулирования и развития данного института, определены основные сложности, связанные с реализацией механизма принятия решения о самообложении. Выявлены черты самообложения, характерные для данного вида доходов. Предложено изменить правовую форму и способы внесения гражданами данных средств.*

Ключевые слова: *средства самообложения, трудовое участие, неналоговые доходы бюджета муниципальных образований.*

Abstract: *the article analyzes the issues related to the organization of the decision-making by the population of the municipality on self-taxation, the analysis of this type of non-tax revenues of municipal budgets, as well as the measures taken by the subjects of the Russian Federation to stimulate and develop this institution, the main difficulties associated with the implementation of the decision-making mechanism on self-taxation. Features of self-taxation characteristic for this type of income are revealed. The proposal to change the legal form and methods of making these funds citizens.*

Key words: *means of self-taxation, labor participation non-tax revenues of the budget of municipalities.*

Частью 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления наделены компетенцией по самостоятельному решению вопросов местного значения, в том числе и правом на формирование муниципального бюджета, который наравне с муниципальным имуществом составляет экономическую основу местного самоуправления.

Согласно положениям Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ[1] бюджеты муниципальных образований входят в единую бюджетную систему РФ и являются ее составной частью. Законодательное регулирование бюджетных отношений осуществляется в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации, ее субъектов и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Следует отметить, что в правовом регулировании вопросов финансовой деятельности муниципальных образований законодатель исходит из доминирующего положения федеральных правовых актов, практически не

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

© Соломаха Д. В., 2018

предоставляя «свободы усмотрения» органам местного самоуправления в муниципальном правотворчестве в данной области общественных отношений.

Безусловно, одной из самых актуальных и в то же время проблемных задач для реализации всех функций местного самоуправления является задача формирования надлежащей доходной базы местных бюджетов, а также обоснованных расходов муниципальных образований.

Доходами муниципального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом являются безвозмездно и безвозвратно поступившие в распоряжение органов местного самоуправления денежные средства. Статьей 41 Бюджетного кодекса РФ установлены источники, из которых осуществляется формирование доходной части бюджетов публичных образований, в том числе и муниципальных бюджетов. Данной законодательной нормой фактически дана классификация источников формирования бюджетов всех публичных образований, к которым относятся: *налоговые поступления, неналоговые поступления, безвозмездные поступления.*

К числу налоговых доходов местных бюджетов относятся поступления от местных налогов и сборов, отчисления от федеральных налогов и сборов, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ, а также отчисления от региональных налогов и сборов, виды и размеры которых устанавливаются законами субъектов РФ. Важным принципом местного самоуправления, подтверждающим его самостоятельность как института публичной власти, является право устанавливать местные налоги и сборы. Как предусматривает ч. 3 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления, по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом[2].

Согласно положениям ст. 15 Налогового кодекса РФ, к местным налогам относятся налог на землю, налог на имущество физических лиц, и введенный Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 382-ФЗ[3] торговый сбор.

К неналоговым доходам муниципальных бюджетов, согласно положениям ст. 41 Бюджетного кодекса, наряду с доходами, полученными от использования муниципального имущества, доходами от платных услуг, оказанных казенными учреждениями, средствами применения мер гражданско-правовой, административной, уголовной ответственности, штрафами и иными суммами, относятся средства самообложения граждан.

Рассматриваемый финансовый институт самообложения граждан является самостоятельным, законодательно установленным источником формирования неналоговой части доходов местных бюджетов.

---

[2] Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

[3] О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 29 ноября 2014 г. № 382-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 48. Ст. 6663.

Основной идеей, заложенной законодателем в данный механизм, стала возможность обеспечить решение конкретных вопросов местного обустройства за счет средств населения муниципального образования. Как указал Конституционный Суд РФ, такое положение является одним из способов осуществления населением местного самоуправления[4]. Схожую позицию об участии населения муниципального образования в решении вопросов местного значения путем самообложения высказал В. Б. Кидяев на заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации[5], при этом указав на необходимость упрощения процедуры принятия гражданами данного решения, а также учета территориальных потребностей населения муниципальных образований на примере двухуровневой модели местного самоуправления.

Основы данного института муниципального бюджетирования закреплены ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой установлены существенные условия данного платежа, такие как разовый и целевой характер, требования к оплате данного платежа в абсолютной величине, а также обязательность по оплате данных средств для всех граждан, проживающих на соответствующей территории муниципального образования. Решение о реализации механизма самообложения граждан, принимается населением муниципального образования путем проведения референдума или схода.

Несмотря на достаточную законодательную проработку данного института, его реализация до настоящего времени недостаточно распространена. Так, на территории Центрального федерального округа из 19 субъектов РФ данный механизм реализуется только в 8 (Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Орловская и Рязанская области). При этом основными объектами местного самоуправления, реализующими данный экономический механизм, являются муниципальные образования, созданные в форме городских и сельских поселений. Самообложения граждан именно в данных видах муниципальных образований наиболее применимо по причине принятия решения населения посредством проведения сходов граждан, что финансово менее обременительно, чем проведение референдума. Как справедливо отмечает Ю. И. Черкасова, затраты на проведение муниципального референдума по вопросам самообложения граждан часто превосходят экономический эффект от сбора средств населения[6]. Наряду с предста-

[4] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шариповой Накии Гайфутдиновны на нарушение ее конституционных прав статьей 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 г. № 1733-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Стенограмма заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://www.mestnoepravo.com/docs/2015-03-005.pdf

[6] См.: *Черкасова Ю. И.* Средства самообложения граждан в доходах бюджетов сельских поселений // Вестник КрасГАУ. 2013. № 12. С. 56.

вителями научного сообщества на необходимость упрощения процедуры принятия решения о самообложении указывают представители органов государственной власти субъектов РФ, сходясь во мнении о необходимости принятия решения о разовых целевых платежах на конференциях или собраниях граждан[7].

Наряду с экономико-организационной причиной недостаточной распространенности и применяемости данного института, является сложность определения размера сборов, которые, с одной стороны, должны обеспечить финансирование запланированных мероприятий, с другой стороны, данные сборы не должны быть обременительными для населения муниципального образования.

Следует отметить, что для развития данного института муниципального бюджетирования в ряде субъектов РФ органы государственной власти осуществляют софинансирование мероприятий, реализуемых за счет средств самообложения граждан. Размер софинансирования в различных субъектах РФ варьируется от 0,5 до 1,5 рублей средств из бюджета субъекта РФ на каждый фактически собранный населением рубль. В Республике Татарстан предусмотрено выделение четырех рублей из бюджета субъекта РФ на каждый рубль, собранный населением.

Как показывают данные о проведении муниципальных референдумов по вопросам сбора средств самообложения, существует реальная взаимосвязь между активностью населения муниципального образования при участии в референдуме и объемами сборов, решение о которых приняты на них. Так, по данным ЦИК Республики Татарстан, средний процент явки населения составил 69 %, а в 10 сельских поселениях референдумы по вопросам самообложения населения не состоялись по причине низкой явки, менее 50 %[8], при этом фактический сбор средств, перечисленных населением на основании решения, принятого на референдуме, составил от 17 до 48 %.

Действующее законодательство не устанавливает ответственности граждан за уклонение от уплаты данных платежей. О необходимости установления санкций за уклонение от оплаты средств самообложения указывается в постановлении Московской областной Думы от 26 сентября 2013 г. № 24/62-П[9]. Необходимость введения санкций за неоплату гражданами средств самообложения, решение о котором принято на ре-

[7] См.: *Киселев И. А.* Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов. URL: https://economy-ru.com/nalogi-nalolgooblajenie-rf/sredstva-samooblojeniya-grajdan-sisteme-22854.html

[8] Плати или пожалеешь? Как в Татарстане наказывают за отказ от самообложения // Еженедельник «Аргументы и факты». 2017. № 6. URL: http://www.kazan.aif.ru /society/details

[9] Об итогах правового мониторинга статей 63 и 142.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации на территории Московской области и статьи 15 Закона Московской области № 123/2010-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Московской области» : постановление Мособлдумы от 26 сентября 2013 г. № 24/62-П // Ежедневные новости. Подмосковье. 2013. 28 окт.

ферендуме, было инициировано Правительством Республики Татарстан. Представителями научного сообщества указывалось также на необходимость законодательного совершенствования данного механизма. Так, М. И. Емец, М. А. Макаров, указывая на данную проблему, относят ее к проблемам института самообложения[10]. Однако до настоящего времени такое решение на уровне федерального законодательства и законодательства субъектов РФ не принято, а споры о взыскании средств самообложения рассматриваются судами общей юрисдикции[11], после вынесения решения в порядке административного производства по делам о неисполнении требований муниципальных правовых актов.

Несмотря на законодательное отнесение данных средств к неналоговым доходам муниципальных бюджетов, в научной литературе возникает спор о правовой природе средств самообложения граждан и их формальном сходстве с иными сборами. Так, согласно ст. 41 Бюджетного кодекса РФ, данные средства отнесены к неналоговым доходам. При этом, как справедливо указывают Ю. И. Черкасова и Г. Н. Плотникова, «данный вид платежа обладает признаками, сходными с налогами, такими как обязательность, безвозмездность, денежная форма»[12]. И. В. Бабичев и Е. С. Шугрина, говоря о правовой природе средств самообложения граждан, указывают на их сходство с местными налогами в части обязательности исполнения решения, принятого на местном референдуме[13]. Иной позиции о природе самообложения придерживается А. А. Сергеев, который указывает, что институт самообложения граждан несет в себе эклектическое сочетание приемов гражданского права (платежи в порядке самообложения являются добровольными, так как механизма принудительного взыскания в действующем законодательстве нет), бюджетного права (платежи должны зачисляться в бюджет и расходоваться по целевому назначению) и муниципального права (эти добровольные платежи вводятся муниципально-властным решением референдума или схода граждан)[14].

Конституционный Суд РФ, рассматривая дела по вопросам, связанным с самообложением граждан, неоднократно указывал, что законоположения, действующие в системе правового регулирования, по сути, пре-

[10] См.: *Емец М. И., Макаров М. А.* Средства самообложения граждан как источник формирования доходов местного бюджета // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2016. № 12. URL: http://ekonomika.snauka.ru /2016/12/13433

[11] Решение от 10 мая 2016 г. по делу № 2-401/2016. Судебный участок № 4 Пермского судебного района (Пермский край). URL: http://sudact.ru/magistrate/doc

[12] *Черкасова Ю. И., Плотникова Н. Г.* Правовые аспекты самообложения граждан // Финансовое право. 2014. № 9. С. 26–30.

[13] См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М., 2015.

[14] См.: Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 31. URL: http://www.law.msu.ru/doc/sergeev.pdf

доставляют населению возможность самостоятельного решения вопросов местного значения[15]. При этом, как справедливо указал А. Н. Костюков, в принятых определениях Конституционный Суд РФ уклонился от оценки конституционно-правовой природы средств самообложения граждан и их сравнения с налогами[16].

Интересным, по нашему мнению, является опыт Республики Беларусь, в которой на уровне федерального законодательства установлено, что решение о самообложении граждан принимается населением самостоятельно либо органом территориального общественного самоуправления. Важной категорией данной правовой нормы, по нашему мнению, является добровольность перечисления средств самообложения граждан[17]. Проекты изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, в части наделения представительных органов местного самоуправления выносились на рассмотрение Государственной Думы РФ, однако должной поддержки со стороны депутатского корпуса до настоящего времени не получили[18].

Таким образом, применение механизма самообложения наиболее приемлемо для муниципальных образований, имеющих небольшое количество населения и незначительную территорию (сельские и городские поселения, районы городских округов с внутригородским делением), так как именно для данных видов муниципальных образований характерна высокая заинтересованность населения в реализации мероприятий по решению конкретных хозяйственных вопросов местного значения. Для повышения эффективности использования данного механизма представляется возможным изменить юридический статус самообложения граждан, отнеся данные средства к добровольным пожертвованиям, законодательно закрепив возможность принятия решения о самообложении не только посредством проведения референдума жителей муниципального образования, но и путем проведения сходов граждан в границах ТОС, либо иных территориально определенных (обособленных) объединениях граждан.

---

[15] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лунтова Сергея Юрьевича на нарушение конституционных прав местного самоуправления статьей 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1649-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[16] См.: *Костюков А. Н., Маслов К. В.* Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2009–2014 годов // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 22–26.

[17] О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З. URL: http://etalonline.by/?type=text&regnum=H11000108#load_text_none_2_3

[18] О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части изменения порядка самообложения граждан и введения возможности установления разовых платежей в порядке самообложения граждан на части территории муниципального образования : стенограммы обсуждения законопроекта № 317969-4. URL: http://api.duma.gov.ru/api/transcript/317969-4

Упрощение процедуры принятия решения о самообложении граждан будет иметь наибольшую актуальность в свете сформировавшейся тенденции укрупнения муниципальных образований, а также частично снимет расходы местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Учитывая неодинаковые финансовые возможности населения муниципального образования значимым механизмом для развития данной формы реализации прав граждан на участие в местном самоуправлении, может стать возможность замены обязанности внесения финансовых средств на личное трудовое участие. Механизм трудового участия граждан в практике решения конкретных вопросов местного значения с успехом применяется при организации исполнения государственных и муниципальных программ, направленных на создание комфортной среды, а также благоустройства дворовых и общественных территорий.

Данный механизм может быть также использован собственниками имущества в многоквартирном доме при условии формирования специализированного счета для накопления средств на капитальный ремонт общедомового имущества, что позволит собственникам, не имеющим возможности оплачивать взносы на капитальный ремонт, реализовать законодательно закрепленную обязанность по содержанию принадлежащего ему имущества.

Администрация городского округа город Воронеж

Соломаха Д. В., кандидат юридических наук, заместитель руководителя управления жилищных отношений администрации городского округа город Воронеж

Тел.: 8-904-211-23-54

Administration of the City of Voronezh

Solomakha D. V., Candidate of Legal Sciences, Deputy Head of Management of Housing Relations of Administration of City District the City of Voronezh

Tel.: 8-904-211-23-54

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В. Е. Китаева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматриваются вопросы: представительные органы местного самоуправления как органы народного представительства; исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления в сфере земельных отношений; возможность непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения в сфере земельных отношений.*
Ключевые слова: *местное самоуправление, представительные органы местного самоуправления, исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.*

Abstract: *in the article to consider some questions: representative bodies of local self-government as bodies of people's representation; exclusive power of representative bodies of local self-government in the land sphere relations; the possibility of public participation in solving local issues in the land relations sphere.*
Key words: *local self-government, representative bodies of local self-government, exclusive power of representative bodies of local self-government in the land sphere relations.*

Право на народное представительство предусмотрено ст. 3 Конституции РФ[1], в которой говорится о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Право граждан на народное представительство включает в себя активное и пассивное избирательное право, принадлежащее гражданам, а также политическим партиям и другим общественным объединениям.

Народное представительство реализуется посредством осуществления власти народа через выборных представителей. Субъектами права на народное представительство являются граждане, многонациональный народ Российской Федерации, население субъекта РФ, жители муниципальных образований. П. А. Астафичев считает, что «право граждан на народное представительство реализуется прежде всего по территориальному признаку ввиду деления Российской Федерации на субъекты Федерации и муниципальные образования»[2].

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

[2] *Астафичев П. А.* Право граждан на представительство в органах публичной власти // Конституционное и муниципальное право. М., 2005. № 3. С. 8–14.

© Китаева В. Е., 2018

Система народного представительства включает в себя помимо государственных форм народного представительства и представительских институтов гражданского общества муниципальные формы народного представительства, а именно представительные органы местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления – органы, обладающие правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Часть 2 ст. 130 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Поскольку в Конституции нет прямого указания на название других органов, это позволяет сделать вывод, что приоритет отдается именно представительным органам. «Представительные органы наделены исключительной компетенцией, содержание которой подчеркивает особенность их статуса по сравнению с исполнительно-распорядительными органами и должностными лицами местного самоуправления, характеризует их как ведущее звено в системе местного самоуправления»[3].

Представительные органы, как правило, избираются непосредственно самими жителями муниципального образования и призваны выражать их волю при решении возложенных на них задач. Именно поэтому представительные органы занимают особое положение в системе местного самоуправления.

В ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[4] регламентируется порядок формирования представительных органов местного самоуправления. Впервые в законе формирование представительных органов зависит от вида муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ также определяет вопросы исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления. Это гарантирует ведущую роль представительных органов во всей системе органов местного самоуправления.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

---

[3] *Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н.* Муниципальное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. Н. В. Постового. М., 2016.

[4] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;

11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Исторически так сложилось, что землепользование, распоряжение землями, находящимися в собственности муниципальных образований, входят в исключительную компетенцию представительных органов местного самоуправления. Статьей 9 Конституции РФ провозглашен принцип, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Земля представляет собой специфический объект гражданских прав, что обусловливает его особый правовой режим. Основа нормативно-правового регулирования земельных отношений заложена в Конституции РФ. В частности, решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей закон относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. С точки зрения Е. С. Разиной, «Земельный кодекс РФ исходит из широкого толкования понятия «земельное законодательство», предусматривая, что на основании и во исполнение кодекса, федеральных законов, иных правовых актов Российской Федерации, законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права»[5].

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Земельного кодекса РФ[6] в муниципальной собственности находятся земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю,

[5] *Разина Е. С.* Муниципальные земельные торги : продажа земельных участков или права на заключение договоров аренды земельных участков // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 25–28.

[6] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством, которые безвозмездно переданы в муниципальную собственность из федеральной собственности.

З. В. Чубаков считает, что с учетом особенностей субъектов данных отношений, земельные правоотношения подразделяются на три вида: использование земель; правоотношения по охране земель; правоотношения по распоряжению земельными участками (имущественные). Основаниями возникновения, изменения и прекращения земельных правоотношений являются юридические факты, с которыми закон связывает определенные юридические последствия[7].

В соответствии со ст. 11 Земельного кодекса РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся: резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Определяя полномочия органов местного самоуправления, в ст. 11 Земельного кодекса РФ законодатель использует формулировку «иные полномочия». По смыслу данной нормы к иным полномочиям следует отнести, например, полномочия в сфере муниципального земельного контроля, платы за землю и т. д., включая регулирование соответствующих отношений. В ч. 2 ст. 72 Земельного кодекса РФ установлено, что муниципальный земельный контроль осуществляется в порядке, установленном действующим законодательством, нормативно-правовыми актами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Муниципальные правовые акты по земельному контролю регламентируют процедуру проведения проверок за использованием земель в пределах муниципального образования и определяют орган управления, осуществляющий контроль за использованием земель.

Как правило, в федеральных законах употребляется общее понятие «полномочия органов местного самоуправления», поскольку они не содержат упорядоченного перечня полномочий именно представительных органов местного самоуправления. Подробный перечень таких полномочий обычно содержится в уставах муниципальных образований, законах, принимаемых представительными органами местного самоуправления. На основании анализа законодательства к числу полномочий представительных органов местного самоуправления в сфере земельных отношений относятся:

– принятие нормативных правовых актов в сфере земельных отношений в пределах полномочий;

[7] См.: *Чубаков З. В.* Земельное право. М., 2005. С. 38.

– утверждение генпланов застройки населенных пунктов, земельно-хозяйственного устройства городов;

– утверждение процедуры предоставления участков;

– утверждение правил пользования земельными ресурсами;

– установление ограничений по использованию земли;

– установление перечня неотчуждаемых или ограниченно отчуждаемых земель в рамках, установленных федеральным или региональным законодательством, порядка изъятия участков у собственников;

– установление порядка совершения сделок по приобретению земель в муниципальную собственность или отчуждению этих земель;

– установление различных размеров земельных участков, передаваемых для ведения личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства;

– установление порядка муниципального контроля за использованием и охраной земель;

– установление правил взимания земельного налога, предоставления льгот.

Данный перечень может меняться в зависимости от вида муниципального образования. Так, в соответствии с Уставом городского округа город Воронеж[8], к полномочиям Воронежской городской Думы в сфере земельных отношений относятся:

1) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа, в том числе порядка и условий его приватизации;

2) определение перечня объектов муниципальной собственности городского округа, не подлежащих отчуждению, и максимального размера стоимости сделок с имуществом, заключаемых администрацией городского округа и ее структурными подразделениями без согласия с городской Думой;

3) установление порядка отчуждения муниципального имущества, внесения его в уставной капитал юридических лиц либо залога;

4) утверждение порядка сдачи в аренду, передачи в безвозмездное пользование муниципального имущества;

5) утверждение генерального плана городского округа, правил землепользования и застройки городского округа, местных нормативов градостроительного проектирования, программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры городского округа, программ комплексного развития социальной инфраструктуры городского округа, требования к которым устанавливаются Правительством РФ;

6) утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответству-

[8] URL: http://www.gorduma-voronezh.ru/ustav.html

ющих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий;

7) определение в соответствии с законодательством Российской Федерации порядка управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также изъятия земельных участков для муниципальных нужд;

8) решение вопросов территориального устройства городского округа; утверждение структуры администрации городского округа; принятие решения о наделении правами юридического лица структурных подразделений администрации городского округа.

Например, в Уставе Рамонского городского поселения Рамонского муниципального района Воронежской области[9] к компетенции представительного органа (Совета народных депутатов Рамонского городского поселения) относится:

1) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

2) определение в соответствии с требованиями действующего законодательства порядка и условий приватизации муниципального имущества;

3) принятие нормативных правовых актов в сфере земельных отношений в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством и законодательством Воронежской области.

Таким образом, органам местного самоуправления предоставлено право обладания всеми правомочиями собственника земельных участков, что создает множество спорных вопросов при осуществлении прав пользования и распоряжения данными земельными участками. По мнению Т. Ф. Колкневой, «несмотря на законодательно разработанные механизмы взаимодействия государства и муниципалитетов, достаточно острой остается проблема «обратной связи», которая может быть решена лишь при осознании роли местного самоуправления как одного из важнейших институтов гражданского общества и объединении усилий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по созданию условий для стабильного развития местного самоуправления в России»[10].

Помимо народного представительства закон дает возможность непосредственного участия населения в вопросах, связанных с распределением земель муниципальных образований. Основными формами участия населения муниципальных образований в решении вопросов местного

[9] URL: http://ramoncity.ru/ofitsialnyie-dokumentyi/ustav/ustav-ramonskogo-gorodskogo-poseleniya-ramonskogo-munitsipalnogo-rayona-voronezhskoy-oblasti-2015-goda

[10] *Колкнева Т. Ф.* Взаимоотношения государства и муниципальных образований : проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. М., 2004. № 6. С. 35.

значения являются: местный референдум, сход местных жителей, территориальное общественное самоуправление, опрос жителей муниципального образования, собрания, конференции граждан (собрания делегатов), народная правотворческая инициатива и публичные слушания.

Референдум является одним из важнейших средств прямой, непосредственной демократии и дает возможность народу выразить свою волю непосредственно, путем голосования. Референдум проводится в случае изменения границ муниципальных образований. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ по «Удмуртскому делу» указывается, что учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер. При этом местный референдум является наиболее адекватной формой учета мнения населения в случаях изменения границ муниципальных образований в связи с их упразднением[11].

На сходах обсуждаются и принимаются: программы развития территории; программы и условия приватизации объектов муниципальной собственности; порядок предоставления и изъятия земельных участков, а также распоряжения ими на территории муниципального образования; правила пользования природными ресурсами; планы и правила застройки муниципального образования; другие положения и правила, непосредственно затрагивающие интересы населения муниципального образования.

На публичные слушания обязательно должны выноситься вопросы о преобразовании муниципального образования.

О приоритетах правового регулирования местного самоуправления В. И. Васильев пишет: «В течение длительного времени и до сих пор усилия федеральных, региональных и муниципальных властей, ставящих целью сближение органов местного самоуправления с населением, сосредоточивались на развитии и внедрении таких форм взаимодействия муниципалитетов и граждан, в которых члены местных сообществ выступают не как равноправные партнеры органов местного самоуправления, а как помощники и советники. Проходят публичные слушания, созываются собрания, конференции, функционирует общественное территориальное самоуправление, создаются общественные палаты, советы при органах местного самоуправления из представителей различных профессиональных и социальных организаций, внедряются системы поддержки инициатив граждан, проводится оценка населением деятельности руководителей муниципальных органов, в том числе через Интернет, и т. п. Все эти формы связи органов местного самоуправления с населением, безусловно, полезны. Они позволяют актуализировать деятельность

[11] По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

местных властей, делать ее более адекватной нуждам и потребностям жителей городов и сел»[12].

Таким образом, отметим ведущую роль представительных органов местного самоуправления в системе народного представительства. Обязательное наличие выборных органов местного самоуправления предусмотрено и в Европейской хартии местного самоуправления[13], что еще раз подтверждает важность участия населения в решении вопросов местного значения.

[12] *Васильев В. И.* О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал рос. права. 2016. № 3. С. 14.

[13] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

Воронежский государственный университет

Китаева В. Е., аспирант кафедры конституционного и муниципального права

Voronezh State University

Kitaeva V. E., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

ОМБУДСМЕН В КОРОЛЕВСТВЕ ИСПАНИЯ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Е. А. Татаринов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматриваются различные аспекты деятельности омбудсмена в Королевстве Испания. Анализируются статические данные, указанные в годовых отчетах омбудсмена Испании и омбудсмена Андалусии.*
Ключевые слова: *омбудсмен Испании, Парламент Испании, обращения, жалобы.*

Abstract: *the article deals with various aspects of the Ombudsman's activity in the Kingdom of Spain.The author analyzes the statistical data provided in the annual reports of the Ombudsman of Spain and the Ombudsman of Andalusia.*
Key words: *Ombudsman of Spain, Spanish Parliament, appeals, complaints.*

В Королевстве Испания в соответствии с Конституцией Испании[1] и Органическим законом «Об омбудсмене Испании»[2] с 1981 г. действует институт омбудсмена или, как его еще называют, «народный защитник». Согласно данным положениям омбудсмен как специальный уполномоченный Парламентом Испании по защите прав и свобод, указанных в Конституции Королевства Испания, должен контролировать деятельность органов государственной власти Испании и предоставлять отчет в Парламент.

Омбудсмен избирается на пятилетний срок Парламентом Испании. Кандидатуру народного защитника выдвигает специально назначенная комиссия палат Парламента Испании. Комиссия принимает решение простым большинством голосов и заседает под руководством председателя Конгресса депутатов. После выдвижения согласованных в комиссии кандидатур в десятидневный срок созывается пленарное заседание Конгресса депутатов, на котором и происходит избрание народного защитника. Кандидатура народного защитника должна быть одобрена большинством в 3/5 общего состава Конгресса депутатов и утверждена таким же большинством в Сенате. Любой гражданин Испании, достигший совершеннолетия и обладающий полной дееспособностью, может быть избран народным защитником Испании[3].

[1] Конституция Испании. URL: https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/cons_engl.pdf

[2] Об омбудсмене Испании : органический закон от 6 апреля 1981 г. URL: https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/LOIngles.pdf

[3] См.: *Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Энтин Л. М.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2004. С. 587–588.

© Татаринов Е. А., 2018

Омбудсмен должен быть досрочно освобожден от обязанности в любом из следующих случаев: 1) отставка; 2) истечение срока полномочий; 3) смерть или неожиданная неспособность; 4) вопиющая небрежность при выполнении обязательств и обязанностей; 5) вступивший в силу приговор, за совершение уголовного преступления. Решение о досрочном освобождении от должности омбудсмена принимается 3/5 голосов членов каждой палаты Парламента после обсуждения, одновременно предоставляя новую кандидатуру. Омбудсмен при выполнении своих обязанностей независим, неприкосновенен и действует согласно его собственным усмотрениям. Он не должен подвергаться давлению со стороны органов власти. Омбудсмен не может состоять в политической партии, профсоюзе, ассоциации, фонде. Пост омбудсмена несовместим также с работой в судебных органах, прокуратуре, запрещается заниматься предпринимательской деятельностью.

Основные компетенции омбудсмена Испании:

1) должен зарегистрировать и подтвердить получение всех направленных ему жалоб, которые или принимаются к рассмотрению, или отклоняются. В последнем случае он должен дать письменный ответ, указав причины. Народный защитник может также указать заинтересованной стороне другие наиболее подходящие в данной ситуации способы использования его права на иск. Омбудсмен не принимает к рассмотрению анонимные обращения, а также те, в которых указаны недостоверные сведения, несуществующие или несущественные претензии. После принятия жалобы к рассмотрению омбудсмен приступает к расследованию для выявления всех обстоятельств и оснований. Он сообщает об основном содержании жалобы в органы государственной власти, для того чтобы в срок не более 15 дней получить необходимую информацию в письменной форме. Отказ любого должностного лица в предоставлении омбудсмену требуемой информации по первому или повторному запросу, а также допущенная при предоставлении сведений небрежность рассматриваются как действия, затрудняющие осуществление функций омбудсмена. Об этих случаях он сообщает в ежегодном или специальном докладе в Парламент Испании;

2) имеет право в ходе расследования на посещение любых органов государственной власти, встречаться с должностными лицами, проверять необходимые данные и документацию;

3) имеет право осуществлять запрос у органов государственной власти на любую документацию, которую он сочтет необходимой для своего расследования;

4) несмотря на то что омбудсмен не может изменять или отменять акты органов публичной власти, он имеет право предлагать соответствующим органам свое решение ситуации;

5) в случае, если жалоба подана в отношении частных лиц, омбудсмен может потребовать от компетентных государственных органов использовать их право на надзор и исполнение наказания;

6) может обращаться в Конституционный суд Испании относительно неконституционности акта органа государственной власти и о защите прав граждан[4];

7) информирует адресанта жалобы и иные заинтересованные лица об итогах своей деятельности и расследований, об ответах, полученных от органов государственной власти и должностных лиц, за исключением сведений, составляющих государственную тайну;

8) сообщает в органы государственной власти и должностным лицам, в отношении которых была подана жалоба, о результатах проведенного расследования;

9) ежегодно предоставляет отчет о проделанной работе в Парламент Испании на очередной сессии.

Омбудсмен имеет следующие дополнительные компетенции:

представлять кандидатуры заместителей в Объединенный комитет Парламента для связи с омбудсменом;

поддерживать прямую связь и с Конгрессом депутатов и с Сенатом через Председателей обеих палат Парламента Испании; поддерживать прямую связь с Председателем, заместителями Председателя Правительства, министрами и секретарями министерств Испании;

поддерживать прямую связь с Конституционным судом Испании через председателя Верховного суда;

поддерживать прямую связь с Генеральным прокурором Испании;

поддерживать прямую связь с президентами Исполнительных советов Автономных сообществ Испании и с омбудсменами автономных сообществ;

формировать штат омбудсмена Испании, назначать и увольнять генерального секретаря и персонал данного учреждения;

давать рекомендации Парламенту Испании при формировании бюджета омбудсмена;

заключать контракты на выполнение работ и осуществление поставок для собственной организации.

Омбудсмен имеет помощников: двух заместителей, которым он может делегировать свои полномочия. Омбудсмен назначает и увольняет своих заместителей с одобрения обеих палат Парламента Испании. Омбудсмен может назначать советников, необходимых для выполнения его обязанностей, в соответствии с Положением «О структуре и организации народного защитника»[5] и в пределах бюджета. Сотрудники, входящие в штат омбудсмена, считаются работниками Парламента. Заместители омбудсмена и его советники должны быть автоматически освобождены от их обязанностей, когда новый омбудсмен, назначенный Парламентом,

[4] Органический закон о Конституционном суде Испании от 3 октября 1979 г. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1979.t2.html

[5] Положение «О структуре и организации народного защитника» от 6 апреля 1983 г. URL: https://www.defensordelpueblo.es/en/wpcontent/uploads/sites/2/2015/06/LOIngles.pdf

займет свой пост. Финансовые ресурсы, необходимые для деятельности учреждения, составляют пункт бюджета Парламента.

Омбудсмену может оказывать помощь Техническое управление, под руководством одного из советников, которое должно быть сформировано из сотрудников, по представлению народного защитника. Техническому управлению предоставляется возможность организовывать и управлять частным секретариатом омбудсмена, проводить исследования и докладывать о ходе расследований, назначенных омбудсменом. В штат омбудсмена входит также Управление по связям с общественностью в рамках его непосредственной зависимости или заместителя. Он может создать любой другой орган, который, по его мнению, необходим для своевременного и полного выполнения его обязанностей. Годовой отчет в соответствии со ст. 32 и 33 Органического закона «Об омбудсмене Испании», который должен предоставить Парламенту, предварительно представляется Объединенному комитету для связи с омбудсменом. Кроме этого отчета и любых чрезвычайных отчетов омбудсмен может также периодически информировать Комитет о своей деятельности в отношении конкретного периода или конкретной темы. Омбудсмен готовит конкретные отчеты о своей деятельности в качестве профилактического механизма в сфере защиты прав и свобод. Такие отчеты представляются в Парламент через Объединенный комитет по связям с омбудсменом и Подкомитет по предупреждению пыток Организации Объединенных Наций.

Заместитель омбудсмена Испании обладает следующими полномочиями:

1) выполняет обязанности омбудсмена в случаях делегирования полномочий;

2) осуществляет обработку, проверку и расследование жалоб, которые приняты к производству;

3) сотрудничает с омбудсменом, с Парламентом Испании и Комитетом по процедурным вопросам, созданным для этой цели и контролирующим координационную деятельность с омбудсменами в автономных сообществах Испании, которые осуществляют схожие функции и структуру, но на уровне автономных областей;

4) осуществляет подготовку омбудсмену проекта годового отчета и другие доклады, которые должны быть представлены в Парламент Испании или Подкомитет о предупреждении пыток Организации Объединенных Наций.

В начале 2016 г. омбудсмен в Королевстве Испания отчитался перед Парламентом за проведенную работу в течение 2015 г.[6] В 2015 г. омбудсмен получил 17 822 письменных обращения (13 599 индивидуальных и 4223 коллективных), 123 письменных запроса о неконституционности нормативных актов органов публичной власти (на 176, или на 61 %,

[6] Итоговый должностной отчет омбудсмена Испании за 2015 г. URL: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/Summary_annual_report_2015.pdf

меньше, чем в 2014 г.). Омбудсменом было инициировано 522 расследования, обработано 18 467 обращений. В сравнении с 2014 г. было подано обращений меньше на 5497, или на 23 %; количество жалоб, инициированных народным защитником, возросло на 33, или на 6,7 %. Омбудсмен представил 1503 резолюции перед государственными учреждениями. Большая обеспокоенность граждан была связана с отправлением правосудия, экономической деятельностью, здоровьем и занятостью. В результате жалоб и инспекционных посещений омбудсмен составил 706 рекомендаций и 613 предложений перед различными учреждениями. К моменту окончания этого отчета резолюции были решены следующим образом: 311 рекомендаций были приняты; 95 – отклонены и 300 – находились на рассмотрении в различных учреждениях; к моменту завершения данного отчета: 324 предложения были приняты, 112 – отклонены и 177 – находились на стадии рассмотрения учреждениями.

В 2016 г. омбудсмен Испании получил 16 485 письменных обращений (13 151 индивидуальное и 3334 коллективных) и 39 письменных запросов о неконституционности актов органов государственной власти[7]. Обращения, инициированные омбудсменом, составили 872 жалобы. Всего было обработано 17 396 обращений, в сравнении с 2015 г. их количество сократилось на 1071, или на 6 %. Объем письменных запросов о неконституционности актов уменьшился на 84, или на 68 %. Омбудсмен представил 1771 резолюцию в различные учреждения. В результате жалоб и расследований омбудсмен составил 708 рекомендаций и 807 предложений различным органам. К моменту завершения отчета резолюции были решены следующим образом: 228 рекомендаций были приняты, 54 – отклонены и 426 – ожидались или остались без ответа государственных учреждений; на момент завершения этого отчета 389 рекомендаций были приняты, 86 – отклонены и 332 ожидались или остались без ответа органов публичной власти.

Так, число обращений, поступающих омбудсмену Испании, ежегодно существенно сокращалось. Вместе с тем число жалоб, поданных по инициативе омбудсмена в органы государственной власти, ежегодно увеличивалось. Из этого можно сделать вывод, что возрастающая активность действий народного защитника снижает число жалоб граждан и содействует улучшению ситуации в стране с реализацией прав и свобод.

Омбудсмену Андалусии в 2016 г. поступило 22 492 обращения с жалобой на действия государственных органов, с просьбой о предоставлении информации и рекомендаций по осуществлению или о восстановлении нарушенных прав и свобод. Деятельность омбудсмена Андалусии в течение 2016 г. означала в общей сложности 21 464 действия: 10 128 жалоб было подано в различные учреждения, из них: одна часть, инициированная омбудсменом; другая – путем посредничества; 10 811 запросов о кон-

[7] Итоговый должностной отчет омбудсмена Испании за 2016 г. URL: https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Summary_annual_report_2016.pdf

ституционности актов органов государственной власти или должностных лиц; 507 содействий в осуществлении или восстановлении нарушенных прав (семинары, руководства, специальные отчеты). За год деятельность андалусского омбудсмена характеризовалась вопросами, которые непосредственно затрагивали государство всеобщего благосостояния, на долю которого приходится 59 % общего числа обращений, связанных с развитием инфраструктуры территорий автономного сообщества Андалусия; 13 % всех жалоб были направлены на судебную систему (необоснованные решения судей, неоправданные задержки в судопроизводстве); 9 % – направлены на действия государственных учреждений (городские администрации, налоговые органы); 5 % – в отношении сферы жилищно-коммунального хозяйства[8].

В докладе, представленном 17 октября отделом омбудсмена Андалусии по борьбе с нищетой, в результате мониторинга ситуации социальной уязвимости в Андалусии было указано, что данное автономное сообщество является лидером по высокому уровню бедности андалусцев, составляя 43 %. В докладе говорится, что 8 % жителей находятся за чертой бедности из-за безработицы, что приводит к задержкам с оплатой расходов, связанных с жильем и оплатой коммунальных услуг. В 2016 г. произошло значительное увеличение запросов, связанных с «Программой помощи», широко известной как социальные выплаты. В Кадисе, Севилье, Малаге и Кордове в помощи нуждаются многие семьи, которые видят, что единственный доход, который они имеют право получать, не выплачивается, а сроки, установленные действующими положениями, нарушаются. В мае 2016 г. омбудсмен Андалусии сделал заявление с просьбой о внесении изменений в программу помощи, предложив более широкие бюджетные ассигнования и скорость в ее обработке, были также приняты исключительные меры для решения этой серьезной проблемы. Тем не менее жалобы продолжают поступать в различные структуры об отчаянном положении этих семей, несмотря на то, что согласно нормативному праву, их вопросы должны разрешаться в течение двух месяцев.

Многие граждане в равной степени недовольны отсутствием регулярности платежей, поскольку они не имеют определенную дату выплат пособия. Социальные права нарушаются не только в сфере выплат пособий, но и в информировании и оказании содействия безработным, тем, у кого не хватает средств оплатить электричество, воду и продукты питания для своих детей. Граждане жалуются, что они не получают достаточного внимания со стороны социальных служб, что, при обращении в социальные службы им приходится ждать в очередях. Омбудсмен Андалусии подчеркивал важность роли и видение социального работника как важнейшего ресурса всех существующих для достижения социаль-

[8] Итоговый доклад омбудсмена Андалусии за 2016 г. URL: http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe-anual-2016/index.php/informe-anual-completo-indice

ных услуг, которые соответствуют их целям, настаивая на необходимости создания новых стратегий и конкретных творческих предложений в качестве возможной альтернативы ситуации кризиса и социальной чрезвычайной ситуации, которая представляется им каждый день. Несмотря на планы, одобренные автономным сообществом, и усилия провинциальных и городских советов, правда заключается в том, что доступной помощи недостаточно для смягчения кризисной ситуации, с которой сталкиваются граждане.

В течение 2016 г. андалусский омбудсмен осуществлял тесное сотрудничество с социальными движениями и социальными агентами ввиду важности координации социальной инициативы для эффективной защиты конституционных прав и свобод. Этот аспект был выделен нынешним омбудсменом в качестве одного из приоритетных направлений его деятельности. Было проведено 343 различных мероприятий: совещания, семинары, встречи с социальными агентами. Это сотрудничество продолжает из года в год демонстрировать, что ассоциации и социальные агенты на практике являются лучшим посредником, доступным омбудсмену для охвата наиболее уязвимых социальных групп на территории автономного сообщества, позволяя им знать их права и пути разрешения конфликтов, требовать, чтобы государственные органы уважали и защищали их права, позволяя обращаться в государственные учреждения и в конечном счете выступая за интеграцию социально уязвимых слоев населения и их социальную нормализацию.

Омбудсмен Андалусии поддерживает отношения с обширной социальной структурой, существующей в автономной области, среди которых можно выделить сотрудничество с представителями следующих социальных групп: люди, с ограниченными возможностями здоровья; пенсионеры; несовершеннолетние; больные СПИДом, наркоманией; маргинализованные люди, без поддержки семьи; безработные; иммигранты; заключенные и осужденные. В рамках этого сотрудничества омбудсмен Андалусии осуществил следующие действия: представление жалоб (коллективных или индивидуальных), поданных ассоциациями и социальными агентами; инициирование подачи жалобы омбудсменом в результате информации, предоставленной социальными структурами; реализация посреднических функций в конфликтах, возникающих между этими ассоциациями и государственными органами; передача органам публичной власти и должностным лицам предложений, которые прислали омбудсмену Андалусии представители этих групп; обмен информацией и документацией, представляющей интерес для обеих сторон; материальное сотрудничество с ассоциативными движениями в разработке инициатив, целью которых является поощрение социальных прав; консультирование омбудсменом Андалусии и его заместителями и помощниками на встречах с представителями различных групп.

В целом роль омбудсмена Королевства Испания в жизни общества необычайно велика. Он оказывает содействие в реализации, а также в

восстановлении нарушенных прав граждан, посредничестве между органами государственной власти Королевства Испания и различными социальными структурами, осуществляет контроль за деятельностью органов государственной власти Испании.

Воронежский государственный университет

Татаринов Е. А., аспирант кафедры конституционного и муниципального права

Voronezh State University

Tatarinov E. A., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Ю. А. Перельштейн

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматриваются формы представительства национальных меньшинств в органах публичной власти. Систематизируются закрепленные в российском законодательстве способы представительства, показывается их роль в реализации государственной национальной политики.*

Ключевые слова: *национальные меньшинства, органы публичной власти, представительство.*

Abstract: *the article examines the forms of representation of national minorities in public authorities. The author systematizes the ways of representation fixed in the Russian legislation, shows their role in the implementation of the state national policy.*

Key words: *national minorities, public authorities, representation.*

По данным Всероссийской переписи населения 2010 г. в России проживают представители 194 этносов, из которых 47 относятся к коренным малочисленным народам.

В соответствии с Конституцией РФ защита прав национальных меньшинств, их исконной среды обитания и традиционного образа относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов[1]. Эффективная реализация данного направления государственной деятельности невозможна без участия представителей этнических общностей, которые компетентны в вопросах, касающихся нужд этносов.

Основные формы участия национальных меньшинств в деятельности органов публичной власти предусмотрены Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», а также находят свое выражение в законодательстве субъектов РФ.

Национальное представительство в органах публичной власти в полной мере соответствует концепции творческой демократии И. А. Ильина, одним из постулатов которой является достаточно высокий уровень правосознания людей и политический опыт[2].

[1] См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30.12.2008, 05.02.2014, 21.07.2014) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2014. 7 февр., 22 июля.

[2] См.: *Сазонникова Е. В.* И. А. Ильин о форме государства, творческой демократии и русской идее // Российская государственность : философско-политиче-

© Перельштейн Ю. А., 2018

На основе анализа федеральных и региональных нормативно-правовых актов можно выделить следующие формы представительства национальных меньшинств в органах публичной власти:

1. *Консультативные органы национальных меньшинств при органах государственной власти и местного самоуправления.* К ним относятся:

– Экспертно-консультативный совет при Федеральном агентстве по делам национальностей по вопросам социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Он является постоянно действующим совещательным органом на общественных началах, созданным для экспертного и консультационного обеспечения и реализации государственной политики Российской Федерации в целях социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

– Консультативный совет по делам национально-культурных автономий. При Федеральном агентстве по делам национальностей действует Консультативный совет по делам национально-культурных автономий, который состоит из делегированных на определенный срок представителей каждой федеральной национально-культурной автономии. Аналогичные консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий могут создаваться при органах исполнительной власти субъектов России и органах местного самоуправления. Например, при губернаторе Воронежской области действует Национальная палата, деятельность которой направлена на представления в органах публичной власти этнических общностей, проживающих на территории области.

– Советы представителей малочисленных народов при органах государственной власти субъектов РФ. Они создаются на общественных началах в целях защиты прав, свобод и законных интересов малочисленных народов, содействия их социально-экономическому культурному развитию, а также реализации государственной национальной политике. Конкретные вопросы, касающиеся задач, функций, полномочий, организации работы определяются законодательством субъектов РФ. В настоящее время имеются следующие советы: Совет представителей коренного малочисленного народа Сибири тувинцев-тоджинцев при Правительстве Республики Тыва; Совет представителей коренных малочисленных народов при Правительстве Республики Хакасия; Совет по делам коренных малочисленных народов Приморского края и др.

– Советы малочисленных народов при органах местного самоуправления в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Создаются в целях содействия в принятии решений, касающихся традиционного образа жизни и освоения территорий традиционного пользования коренных малочисленных народов. К ним относятся:

ское осмысление и реальность : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 130-летию И. А. Ильина / под общ. ред. А. М. Наумова. М., 2013. С. 31–37.

Совет представителей малочисленных народов при администрации города Южно-Сахалинска, Совета представителей коренных малочисленных народов Севера при главе Администрации муниципального образования город Салехард, Совет представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе при главе муниципального образования Надымский район и др.

2. *Уполномоченные представители коренных малочисленных народов*. Ими могут быть общины, общественные организации коренных малочисленных народов, их объединения (союзы, ассоциации) или физические лица. Деятельность уполномоченных представителей направлена на осуществление контроля за соблюдением законодательства при освоении земель традиционного природопользования, а также при промышленной разработке природных ресурсов, находящихся на территории их традиционного проживания, включая участие в проведении экологических и этнологических экспертиз.

Отдельно стоит отметить опыт Сахалинской области. В данном субъекте представитель коренных народов Севера осуществляет свою деятельность при Сахалинской областной Думе. Он избирается на съезде коренных малочисленных народов на срок не более пяти лет. По вопросам, входящим в его компетенцию, имеет право: законодательной инициативы; предлагать вопросы для рассмотрения Думой; вносить поправки к проектам постановлений и других актов Сахалинской областной Думы; осуществлять взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления Сахалинской области и принимать участие в их работе; запрашивать и получать от органов государственной власти Сахалинской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Сахалинской области, организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, документы, справочные и иные материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в компетенцию представителя народов Севера; участвовать в заседаниях Сахалинской областной Думы, постоянных комитетов с правом совещательного голоса[3].

3. *Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов*. Данный специализированный омбудсмен осуществляет деятельность по защите прав коренных малочисленных народов, обеспечению соблюдения их органами государственной власти и местного самоуправления. Должность уполномоченного по правам коренных малочисленных народов учреждена в Республике Саха (Якутия), Камчатском, Красноярском, Хабаровском краях. Законодательство вышеуказанных субъектов определяет различный порядок назначения на должность уполномоченных по правам коренных малочисленных народов: в Красноярском крае его назначает Уполномоченный по правам человека с согласия Законода-

[3] О представителе коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе : закон Сахалинской области от 31 декабря 2003 г. № 463 (в ред. от 17.10.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельного собрания, в Республике Саха (Якутия) главой субъекта с учетом мнения общественных организаций малочисленных народов и с согласия Государственного Собрания[4]; в Камчатском крае Законодательное собрание, а также законодательство данного субъекта содержит специальное требование к кандидату на должность омбудсмена – познания в области традиций и обычаев коренных народов[5].

4. *Общественные объединения.* Представители различных этносов могут создавать общественные объединения с целью представительства и защиты своих прав. Отдельно стоит отметить национально-культурную автономию, которая является формой национально-культурного самоопределения, представляющей собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов[6].

Среди общественных объединений значительных успехов в своей деятельности добилась Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ). Она объединяет 41 народ, численность которых составляет около 250 тыс. человек, организованных в 34 региональных и этнических объединения, и полномочно представляет эти народы на международном и федеральном уровнях. АКМНСС и ДВ РФ в сотрудничестве с палатами Федерального Собрания РФ, Правительством и администрацией Президента РФ принимает участие в работе над законодательством, призванным обеспечивать права коренных народов, сохранение их жизненного уклада и развитие экономики. Ассоциация имеет также специальный консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН (ECOSOC), является активным участником сессий рабочих групп ООН по вопросам коренных народов и проекту Декларации по правам коренных народов, а также сессий Комиссии по правам человека и Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов. АКМНСС и ДВ РФ является постоянным участником Арктического совета, учрежденного восемью

[4] Об уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 г. № 1327-IV (в ред. от 22.11.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Об уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае : закон Камчатского края от 19 декабря 2013 г. (в ред. от 30.12.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] О национально-культурной автономии : федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ (в ред. от 04.11.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

странами Арктики: Норвегией, Данией, Швецией, Финляндией, Исландией, Канадой, США и Россией. Эксперты Ассоциации принимают участие в различных рабочих группах и программах Арктического совета[7].

Таким образом, в настоящее время представительство национальных меньшинств в органах публичной власти осуществляется посредством деятельности консультативных органов, полномочных представителей коренных малочисленных народов, уполномоченных по правам народов, а также посредством деятельности общественных объединений.

[7] Ассоциация коренных малочисленных народов Севера и Дальнего Востока Российской Федерации. URL: http://www.raipon.info (дата обращения: 16.03.2018).

Воронежский государственный университет

Перельштейн Ю. А., магистрант
E-mail: julie23_94@mail.ru
Тел.: 8-910-249-99-10

Voronezh State University

Perelshteyn Yu. A., Master-student
E-mail: julie23_94@mail.ru
Tel.: 8-910-249-99-10

Научное издание

СЕРИЯ «ЮБИЛЕИ, КОНФЕРЕНЦИИ, ФОРУМЫ»

ТЕОРИЯ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА:
НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА И СОВРЕМЕННОСТЬ

Выпуск 11

Под редакцией Татьяны Михайловны Бялкиной

Редактор *Н. Н. Масленникова*
Компьютерная верстка *Е. Н. Попуга*

Подписано в печать 25.12.2018. Формат 70×100/16.
Уч.-изд. л. 13,8. Усл. п. л. 14,1. Тираж 80 экз. Заказ 365

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3