Джагарян Наталья Владимировна. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Джагарян Наталья Владимировна;[Место защиты: Южный федеральный университет].- Ростов-на-Дону, 2015.- 488 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Конституционно-правовые основы муниципального представительства: методология исследования 24**

1.1. Публичное представительство как универсальная характеристика современной государственности: доктринальные и нормативно-правовые основы исследования 24

1.2. Конституционно-правовая природа публичного представительства в Российской Федерации: сочетание государственных и муниципальных начал 52

1.3. Местное самоуправление как выражение коллизионного единства прямой и представительной демократии в системе российской государственности 85

**Глава 2 Конституционная система муниципального представительства в Российской Федерации: формирование и развитие**

2.1. Система муниципального представительства в соотношении публично-властных и непосредственно-общественных институтов выражения интересов местного сообщества

2.2. Разграничение полномочий и взаимодействие представительных и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в контексте основных и периферийных институтов муниципального представительства

2.3. Институты общественного представительства в местном самоуправлении, их становление и проблемы развития..

2.4. Муниципальное представительство и бюрократия: проблемы демократизации аппарата муниципальной власти

**Глава 3 Механизм правового регулирования институтов публичного представительства в местном самоуправлении 221**

3.1. Конституционное разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере муниципального представительства: в поисках баланса централизации и децентрализации 221

3.2. Особенности природы муниципально-правовой регламентации публичного представительства как основа формирования особого регулятивно-правового режима 247

3.3. Регламент представительного органа как особый источник регулирования отношений муниципального представительства 264

**Глава 4 Личность и коллектив в системе муниципального представительства: право на представительство и «участие» в местном самоуправлении 285**

4.1. Право на представительство в местном самоуправлении, его природа, нормативное содержание и гарантии реализации 285

4.2. Партийное опосредование права на представительство в местном самоуправлении и его пределы (национальная практика и зарубежный опыт) 315

4.3. Институты демократического участия граждан в осуществлении местного самоуправления и проблемы их совершенствования в условиях муниципальной реформы 333

**Глава 5 Некоторые направления повышения эффективности институтов муниципального представительства на современном этапе развития российской государственности 360**

5.1. Межмуниципальные институты публичного представительства: проблемы совершенствования 360

5.2. Развитие конституционного партнерства представительных органов публичной власти как фактор повышения эффективности муниципального представительства 372

5.3. Демократический контроль и ответственность как гарантии реального представительства интересов населения в местном самоуправлении 395

Заключение 428

Список использованных нормативных источников и

научной литературы 433

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Местное самоуправление является общепризнанной ценностью конституционализма, важной характеристикой демократического режима. В современных условиях углубляющегося кризиса традиционных институтов государственной демократии с формированием номенклатурно-бюрократических партийных систем, технологиями электорального манипулирования, гражданским абсентеизмом и снижением легитимности представительных учреждений именно в развитии местного самоуправления зачастую видят перспективы реального народовластия. Ему придается значение катализатора прямой демократии и одновременно фактора преобразования представительной демократии путем ее приближения к населению. Широкое начиная с низовых уровней вовлечение российских граждан в управление публичными делами -«лучший ответ на внешние ограничения и на наши внутренние проблемы» .

Конституция РФ исходит из понимания местного самоуправления как части единого механизма народовластия, где органы местного самоуправления, наряду с органами государственной власти, служат организационными формами опосредованного (через представительство) осуществления народом своей власти (ч.2 ст.З). Одновременно местное самоуправление обеспечивает участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения и исполнение отдельных государственных полномочий (ст.12, 130, 131, 132 Конституции РФ). Тем самым, способствуя выражению воли и интересов всего народа, местное самоуправление имеет приоритетом формирование и отстаивание (в том числе в отношениях с государством) интересов населения по месту жительства. Оно входит в представительную систему, будучи обособлено от государственной власти, а институты публичного представительства служат основой самоуправленческих отношений.

Характер и формы проявления публичного представительства имеют специфику, проистекающую из особенностей конституционной природы ме-

1 См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 дек.

стного самоуправления, ориентированного прежде всего началами прямого народовластия. Это должно отражаться и в юридической конструкции связанных с местным самоуправлением институтов публичного представительства, призванных обеспечивать самоорганизацию населения, приобщение людей к муниципальной власти. На этой основе создаются условия формирования представительных связей как с выборными, так и с иными органами и должностными лицами местного самоуправления, включения в представительную систему местного сообщества в том числе институтов территориальной самоорганизации в рамках гражданского общества. Внешняя сторона публичного представительства в местном самоуправлении связана с социально-политическими институтами межмуниципального сотрудничества, иными формами учета интересов муниципальных образований в отношениях с государством. Это позволяет обособить категорию муниципального представительства как охватывающую подобного рода отношения и обосновать его особенности в системе российской государственности.

На современном этапе развития российского местного самоуправления при наличии предпосылок к повышению роли представительных форм реализации муниципальной власти этот процесс идет без должного учета специфики муниципального представительства, порождает дисбаланс прямых и представительных начал в местном самоуправлении. Государство рассматривает местное самоуправление в основном как агента административно-политических интересов. Имеют место его огосударствление и бюрократизация, перевод на партийно-централизованную основу с преобладанием одной из партий, сужение непосредственных форм муниципальной демократии с уклоном на совещательное участие, распространение формального характера работы представительных органов при доминировании местных администраций, встраиваемых, в свою очередь, в исполнительную вертикаль. Само же муниципальное представительство зачастую оказывается имитационным. Это влечет отчуждение местного населения от власти, представители которой невосприимчивы к гражданским инициативам, и одновременно препят-

ствует решению местным самоуправлением задач демократического развития государственности России на основе сотрудничества общества и власти.

Во многом это определяется разрывом теории и практики муниципального строительства, неполнотой и противоречивостью концептуальных подходов, касающихся как оснований и пределов участия местного самоуправления в функционировании представительной системы, так и реализации представительной демократии внутри муниципальной сферы. В российской юриспруденции не выработаны четкие представления о сущности публичного представительства в его сопоставлении с частноправовым представительством, об общем и особенном в характеристиках публичного представительства в условиях государственной власти и местного самоуправления. Мало изучены вопросы системности муниципального представительства, включая взаимосвязи с иными институтами народовластия. Отсутствие обоснования системы представительной власти ослабляет сотрудничество представительных органов разных уровней.

Продолжающееся преобразование политической системы, призванное в конечном итоге наладить механизм управления делами государства и общества на основе справедливого и равного учета интересов всех социальных групп, актуализирует проблемы разработки конституционной концепции муниципального представительства в системе российской государственности. В этом необходимое условие последовательной реализации ценностей правовой демократии, обеспечения достойной жизни и свободного развития человека при поддержании гражданского мира и согласия.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В российском конституционном и муниципальном праве практически нет специальных исследований публичного представительства, как и его реализации в местном самоуправлении. Категории народного представительства, представительной демократии, представительной власти, представительной системы нередко имеют нередко различную, порой взаимоисключающую, трактовку.

В современной отечественной юриспруденции отдельные вопросы публичного представительства в муниципальной сфере, как правило, затра-

гиваются либо попутно, в рамках более общих проблем представительной власти, либо, напротив, в части конкретных аспектов, относящихся главным образом к организационному строению муниципальной власти и правовому статусу ее органов (прежде всего представительных). Приоритет отдается изучению реализации на местном уровне прямой демократии, включая институты выборов, референдума, публичных слушаний, отзыва и т.п. Однако роль местного самоуправления в системе государственности России не может быть верна понято без учета его взаимосвязей с представительной системой общества, и вместе с тем научное осмысление муниципальной демократии связано с выявлением присущего ей единства прямых и представительных начал, обоснованием специфики муниципального представительства.

Предметная сфера исследования потребовала анализа и использования общетеоретических, а также конституционно-правовых, муниципально-правовых и иных отраслевых подходов к проблемам публичного представительства и местного самоуправления в их системном единстве.

Существенное теоретическое значение для понимания генезиса, эволюционного развития и сущностных характеристик современной концепции публичного представительства имеют сложившиеся в отечественной юриспруденции различные подходы к пониманию представительной власти, представительной демократии, народного представительства, получившие обоснование и развитие, в частности, в научных работах С.А. Авакьяна, С.А. Ав-тономова, И.А. Азовкина, Л.В. Акопова, С.С. Алексеева, К.В. Арановского, П.А. Астафичева, М.В. Баглая, П.П. Баранова, И.Н. Барцица, А.А. Безуглова, А.А. Белкина, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В.Варламовой, М.В. Варлен, СВ. Васильевой (Масленниковой), Б.Н. Габричидзе, И.В. Гранкина, В.Е. Гу-лиева, Ю.А. Дмитриева, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, А.В. Иванченко, В.Т. Кабышева, А.Т. Карасева, А.Д. Керимова, А.И. Кима, С.Д. Князева, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, И.А. Конюховой, В.Ф. Котока, М.И. Кукушкина, О.Е. Кутафина, А.И. Лукьянова, В.А. Лебедева, А.И. Лепешкина, В.Я. Любашица, В.И. Лысенко, В.А. Максимова, Г.В. Мальцева, М.С. Матейковича, СВ. Нарутто, Л.А. Нудненко, В.В. Не-

винского, Ж.И. Овсепян, В.А. Ржевского, Г.Д. Садовниковой, М.С. Саликова, Ю.И. Скуратова, Ю.Н. Старилова, И.М. Степанова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, В.И. Фадеева, И.Е. Фарбера, Н.А. Филипповой, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко, Б.Э. Эбзеева и др.

При анализе конституционной модели местного самоуправления, ее истоков и тенденций развития в системе российской государственности, характера, структуры и форм складывающихся на местном уровне представительных отношений автор исходил из концептуальных разработок С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А.А. Акмаловой, Н.А. Антоновой, Г.В. Атаман-чука, О.И. Баженовой, И.В. Бабичева, Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, И.Н. Барцица, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, А.Е. Гаврише-ва, Т.П. Георгиевой, Н.А. Е.В. Гриценко, Емельянова, А.Р. Еремина, А.А. За-мотаева, В.Б. Зотова, Н.А. Игнатюка, Е.Ю. Киреевой, Е.М. Ковешникова, А.Н. Кокотова, А.Н. Костюкова, М.А. Краснова, В.А. Кряжкова, М.В. Марх-гейм, B.C. Мокрого, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, В.В. Полянского, Н.В. Постового, В.В. Пылина, А.С. Саломаткина, А.А. Сергеева, С.Г. Соловьева, В.В. Таболина, Н.С. Тимофеева, В.В. Уварова, P.M. Усмановой, В.И. Фадеева, Г.Н. Чеботарева, Н.Н. Черногора, Д.Ю. Шапсугова, Н.А. Шевелевой, В.А. Щепачева, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной и др.

Особое значение для определения характеристик муниципального представительства в его соотношении с представительной системой общества имела получившая свое обоснование в трудах Н.С. Бондаря концепция двухуровневой сущности местного самоуправления, где сущность первого порядка - единство государственных и общественных начал, а сущность второго порядка - единство общинной свободы и власти населения . Соответственно, в самой природе муниципальных институтов публичной власти заложены начала реализации муниципальных прав граждан, и все эти институты так или иначе вовлечены в процесс опосредованного (через представительст-

1 См.: Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д: Изд-во Рост, ун-та, 1998. С. 38-54; Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М: Городец, 2004. С. 59-72.

во) осуществления права на местное самоуправление. Одновременно это позволяет уяснить, что пользование правом на осуществление местного самоуправления характеризует объединенных в местные сообщества жителей в аспекте принадлежности к народному суверенитету и их участия в функционировании представительной системы государства, а институты публичного представительства на данном уровне сближаются с населением.

Теоретико-правовые и реализационные аспекты публичного представительства, в том числе в отношении к местному самоуправлению, рассматривались в трудах дореволюционных ученых. Прежде всего автор опирался на работы А.С. Алексеева, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, А.Д. Градовского, В.М. Гессена, СЕ. Десницкого, В.В. Ивановского, Н.И. Кареева, Б.А. Кистяковского, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, Н.И. Лазаревского, П. И. Новгородцева, М.И. Свешникова, Л.А. Тихомирова, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича, Н.Н. Щепкина и др.

Научную базу диссертационного исследования определили также вошедшие в состав юридического наследия современной цивилизации труды Ж. Бодена, Р. Гнейста, Г. Еллинека, Дж. Локка, Р. Моля, Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, А. де Токвиля, Л. Штейна и др., послужившие идейно-философским основанием формирования современной демократии, местного самоуправления, представительства. Вопросам, относящимся к предмету исследования, посвящены многочисленные публикации зарубежных ученых современности, включая Р. Даля, Р. Каца, Н. Лумана, Б. Рассела, Р. Руза, Н. Рулана, Р.Смита, К. Суейса, С. Эльдерсвельда, Д. Фарелла, Ф. Фукуямы, М. Яновица и др. Они также приняты во внимание в рамках диссертации.

**Объектом диссертационного исследования** является совокупность урегулированных конституционно-правовыми и конкретизирующими их отраслевыми нормами общественных отношений, в которых раскрываются представительные начала обеспечения демократического развития публично-территориальных сообществ в системе местного самоуправления.

**Предмет исследования** составляет взаимосвязанное единство доктри-нальных, нормативно-правовых и правоприменительных характеристик, рас-

крывающих конституционную природу, формирование и развитие институтов публичного представительства в местном самоуправлении.

**Цель и задачи исследования.** Цель настоящего исследования в том, чтобы на основе комплексного анализа предложить концептуальное обоснование муниципального представительства в системе российской государственности, раскрыть его как внутренние характеристики, касающиеся особенностей природы, содержания, организационного строения и механизма реализации, так и внешние, в которых находят свое отражение основания и пределы взаимовлияния институтов муниципального представительства и суверенной государственной власти. Достижение этой цели предполагает формирование научно-теоретических и прикладных подходов по совершенствованию механизмов публичного представительства в местном самоуправлении. Цели диссертации соответствуют поставленные **исследовательские задачи:**

проанализировать идейные предпосылки, законодательные и правоприменительные основы публичного представительства в условиях современной государственности, его методологически значимые характеристики в соотношении с пониманием представительства в частноправовой сфере;

раскрыть с учетом практики конституционного правосудия доктри-нальные и нормативные аспекты конституционно-правовых начал институ-ционализации публичного представительства в Российской Федерации, соотношение в нем государственных и муниципальных начал;

аргументировать имманентное местному самоуправлению коллизионное единство прямой и представительной демократии и на этой основе определить специфику публичного представительства в муниципальной сфере;

предложить авторскую концепцию системы муниципального представительства в единстве публично-властных и непосредственно-общественных институтов, обосновав при этом собственное понимание органов общественного представительства в местном самоуправлении;

сформулировать в свете различения основных и периферийных институтов публично-властного представительства научно-практические под-

ходы к разграничению полномочий и взаимодействию представительных и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований;

- проанализировать в контексте тенденций огосударствления местного  
самоуправления теоретические и практические проблемы соотношения и  
взаимовлияния феноменов муниципального представительства и бюрокра  
тии, предложить меры по демократизации аппарата муниципальной власти;

исследовать в условиях очередного этапа муниципальной реформы концептуальные основы и проблемы реализации конституционного разграничения полномочий по регулированию муниципальных институтов публичного представительства, предложив и аргументировав выделение особого муниципально-правового регулятивного режима в этой сфере;

обосновать муниципальное представительство с точки зрения личностного подхода, предполагающего выявление субъективно-правовых (индивидуальных, коллективных) характеристик соответствующих институтов, включая выявление особенностей права на представительство в местном самоуправлении, пределов его партийного опосредования, значения и перспектив демократического участия в системе муниципального представительства;

- в свете задач повышения эффективности муниципального представи  
тельства изучить его межмуниципальные и муниципально-государственные  
аспекты, потенциал демократического контроля и ответственности как фак  
тора обеспечения реального представительства интересов населения.

**Методологическую основу исследования** образует прежде всего системный метод, позволивший проанализировать и раскрыть в виде целостного единства генетические, целевые, функциональные, структурные и иные характеристики муниципального представительства, его взаимосвязи с государственными институтами народовластия и муниципальными институтами прямой демократии, реализационные аспекты муниципального представительства в системе правового регулирования и правоприменительной практики. Системный подход сочетается с диалектическим методом, с помощью которого исследовано состояние и развитие муниципального представительства в пространственно-временном контексте исходя из принципов историз-

ма и социокультурной обусловленности, в единстве внешних и внутренних противоречий. С учетом понимания местного самоуправления как самоорганизующейся системы использован синергетический метод анализа муниципального представительства в его отношениях к представительной системе государства. Задействованы и другие широко применяемые в юриспруденции современные методы познания, как общенаучные, так и специально-юридические, включая сравнительно-правовой, историко-правовой, нормативно-логический, формально-юридический. Необходимость комплексного анализа сложных, многогранных отношений муниципального представительства потребовала обращения к методологии смежных с юриспруденцией дисциплин, включая социологический метод, метод статистического анализа.

**Теоретическую основу исследования** определили сложившиеся в отечественной и зарубежной правовой доктрине, а также в философии, политологии, социологии, иных гуманитарных науках учения и идеи, отражающие понимание свободы, власти, государственности, местного самоуправления, демократии, гражданского общества, представительства. Автор опирался на изложенные в монографических и периодических научных изданиях подходы в отношении предпосылок и условий становления и проблем развития институтов публичного представительства в местном самоуправлении в их взаимосвязи с иными институтами представительной системы государства.

**Нормативную основу исследования** составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные акты субъектов РФ, уставы и иные нормативные акты муниципальных образований. В исследовании широко использованы решения Конституционного Суда РФ, имея в виду, что в них получает итоговое норма-тивно-доктринальное выражение процесс конституционно-судебного познания правовой реальности, включая характеристики народовластия, местного самоуправления, представительной системы, в изменяющемся социально-

историческом контексте. Нормативная база исследования включает также акты международного права, в том числе решения Европейского Суда по правам человека, конституционные акты зарубежных стран.

**Эмпирическая база исследования** охватывает конституционное и текущее отраслевое законодательство, материалы правоприменительной практики, аналитические и иные документы органов власти и экспертных организаций, социологические и статистические сведения.

**Научная новизна диссертационной работы** заключается в том, что это первое в современной отечественной науке конституционного и муниципального права монографическое исследование, содержащее комплексный анализ связанных с осуществлением местного самоуправления институтов публичного представительства в системе российской государственности. Автором введена в научный оборот и обоснована категория муниципального представительства, выражающая взаимосвязанное единство сущностных, целевых, функциональных, организационных и иных характеристик общественных отношений, складывающихся в связи с формированием, выражением и отстаиванием интересов местных сообществ как на уровне муниципального образования, так и на межмуниципальном и государственном уровнях. Муниципальное представительство раскрыто в коллизионном единстве с непосредственной муниципальной демократией и взаимосвязях с представительной системой общества. На этой основе получила обоснование специфическая конституционная природа политико-правового феномена муниципального представительства как проявления публично-территориальной самоорганизации населения, ориентированного на приобщение жителей к решению вопросов местного самоуправления. Выявлены основания и пределы реализации посредством институтов муниципального представительства целей демократической правовой социальной государственности России.

В работе предложено целостное обоснование регулятивных, институционных, функциональных (компетенционных), а также субъективно-личностных и прочих важных аспектов формирования и реализации муниципального представительства как системного единства публично-властных и

иных складывающихся в рамках гражданского общества непосредственно-общественных институтов территориальной самоорганизации и самодеятельности жителей, направленных на выявление и учет муниципальных интересов. На основе различения основных и периферийных институтов публично-властного представительства предложены подходы к разграничению компетенции между представительными и исполнительными органами муниципальных образований, формированию представительной модели служебного аппарата муниципальной власти. Изложен комплекс взаимосвязанных направлений и мер по совершенствованию нормативно-правовой основы и практики демократического участия в решении населением через представительство вопросов местного самоуправления.

На защиту выносятся следующие достигнутые **научные результаты:**

1. Публичное представительство предлагается рассматривать как самостоятельную конституционную категорию, не сводимую к пониманию представительства в иных, включая частноправовые, отраслях права. Конституционная концепция публичного представительства характеризует институционно-правовой механизм осуществления народного суверенитета и реализацию связанных с ним коллективных и индивидуальных прав граждан посредством нормативного и (или) непосредственно-волевого признания и гарантирования права и реальной возможности уполномоченных субъектов (органов, организаций, лиц) выступать в качестве носителей и агентов всеобщих интересов публично-территориальных сообществ, а также интересов социальных групп, коллективов, слоев общества. Социально-политическим и правовым выражением публичного представительства (в институционных, функциональных проявлениях) служит представительная демократия.
2. В основе публичного представительства лежит доверие как конституционно-правовой принцип, предполагающий зависимость всех субъектов публичной власти от воли и интересов народа, наличие между ними представительных отношений общего характера. Конкретные отношения публичного представительства связаны с формами прямого выявления и учета воли и ин-

тересов народа. Выборное представительство является высшей формой реализации публичного представительства.

Публичное представительство можно рассматривать двояко. В узком смысле оно эквивалентно народному представительству, характеризует представительную (законодательную) власть. Но это не позволяет раскрыть все многообразие проявлений публичного представительства в современном обществе. Целесообразно рассматривать публичное представительство в широком смысле - как охватывающее все институты осуществления и участия в публичной власти, обеспечивающие выявление, выражение, отстаивание гражданами своих интересов. На этой основе обосновывается соотношение представительной системы общества с его политической организацией.

3. В условиях современной государственности публичным представи  
тельством задается ведущая форма реализации народовластия - представи  
тельное правление. Обостряющиеся противоречия в ее развитии, рост отчуж  
дения народа от власти определяют приоритет сбалансирования прямой и  
представительной демократии на основе признания их равноценности.

Заложенная в Конституции РФ модель публичного представительства, базирующаяся на принципах правовой демократии, федерализма и местного самоуправления, предполагает организацию представительной системы на основе сочетания централизованного механизма формирования общенациональной воли и широкой децентрализации представительства территориальных интересов. Должны обеспечиваться равные условия для выражения полноты интересов публично-территориальных сообществ через образуемые с их решающим участием представительные учреждения, приближение, насколько возможно, институтов публичного представительства к населению по принципу субсидиарности и одновременно создание механизмов гармонизации государственных и местных интересов.

4. Местное самоуправление как институт российской государственно  
сти интегрировано в представительную систему в двуедином качестве. Входя  
в единый механизм народовластия, оно участвует во взаимодействии с госу  
дарственной властью в формировании и реализации суверенной воли народа,

и вместе с тем призвано прежде всего обеспечивать (в том числе в отношениях с государственной властью) интересы местного населения по созданию достойных условий жизни и свободного развития человека по месту проживания. Отсюда принципиальная возможность законодательного регулирования учета государственных интересов в местном самоуправлении и его участия в исполнении отдельных функций государства. С этим соотносится вовлечение субъектов местного самоуправления в легитимацию государственной власти и представительство местных интересов на государственном уровне, что не должно умалять самостоятельность местного самоуправления. Происходящее огосударствление местного самоуправления не только подрывает конституционные основы обеспечения местных интересов, но и нарушает функциональность всей представительной системы.

1. Специфика муниципального представительства проистекает из особенностей конституционной природы местного самоуправления, предполагает его характер как самоорганизации населения и повышенную степень взаимного доверия населения и муниципальной власти на основе поддержания максимально тесных прямых и обратных связей, включая личные контакты. Представительная система местного сообщества должна опираться на расширенное применение форм прямого волеизъявления населения и способствовать его влиянию на представителей муниципальной власти, не препятствуя решению важнейших для муниципального образования вопросов населением непосредственно. Сужение решающих форм воздействия населения на организацию, территориальные и экономические параметры осуществления местного самоуправления в пользу представительного и иных органов свидетельствует о кризисе муниципальной представительной демократии.
2. В силу природы местного самоуправления как выражения единства власти и свободы местного сообщества в систему муниципального представительства следует включать: а) выборные органы муниципальной власти общей компетенции (основные институты представительства); б) муниципальные органы и должностных лиц в пределах отраслевой компетенции -поскольку их деятельность обусловлена выявлением и учетом интересов на-

селения (периферийные, предметно-специализированные институты представительства). Представительная система местного сообщества включает также объединяемые вокруг муниципальной власти непосредственно-общественные организации (организационные формы активности жителей), с помощью которых происходит воздействие на формирование воли населения в целях властного подкрепления интересов групп, слоев в местном сообществе. Развитость общественных начал - показатель зрелости, демократизма местного самоуправления, но их реализация не должна противопоставляться и подменять публично-властные начала муниципального представительства.

7. Выделение основных и периферийных институтов публично-  
властного представительства не отрицает уникальности представительного  
органа, выражающего полновластие населения в вопросах местного значе  
ния. Объективными же предпосылками проявления представительных начал  
в исполнительно-распорядительной деятельности служат процессы социали  
зации, дифференциации и специализации муниципального управления, уг  
лубление партнерских связей с субъектами, чьи интересы оно затрагивает.

Особенностями соотношения представительной и исполнительно-распорядительной деятельности определяется функциональная дифференциация труда в местном самоуправлении, которое не связано разделением властей. С одной стороны, должна обеспечиваться интегративная роль представительного органа во всей системе властных отношений, не сводимая к нормотворческой функции. С другой - оправданно придание представительных полномочий выборному главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию. Расширение полномочий административных органов требует пропорционального усиления контроля представительного органа по кадровым, регулятивным и иным вопросам. Глава же муниципального образования должен более гибко участвовать в нормотворчестве, включая придание ему федеральным законом права частичного вето.

8. Сочетание единоличного и коллегиального выборного представи  
тельства повышает восприимчивость представительной системы местного

сообщества к его интересам, снижая ее стабильность. Баланс должен достигаться на основе самостоятельности населения с учетом местной специфики.

Факторы универсализации сегодня невыборной (контрактной) модели главы местной администрации (муниципального образования) лежат в сфере государственной целесообразности. Отбор на эту должность следует отнести к прерогативам местного сообщества, а участие в конкурсных комиссиях представителей государственной власти исключить федеральным законом. В то же время единство политических и хозяйственно-управленческих начал в институте главы муниципального образования должно учитываться независимо от порядка наделения полномочиями. Предлагается установить в федеральном законе профессиональные цензы для кандидатов на выборах на эту должность и запрет ее замещения одним лицом более двух сроков подряд.

9. Ценность формирования в представительной системе местного со  
общества органов общественного представительства определяется расшире  
нием прямого участия населения в местном самоуправлении. В практическом  
плане это зависит от глубины социальной дифференциации населения и сте  
пени вовлечения муниципальной власти в реализацию функций государства.  
Применительно к городским округам, муниципальным районам это оправды  
вает обязательное создание общественных палат как вспомогательного ин  
ститута представительства общественных интересов с повышением их роли  
во властных отношениях, включая нормотворческий процесс. Палаты долж  
ны формироваться на вневедомственной, внепартийной основе из представи  
телей гражданского общества. В общественное представительство вовлечены  
и локальные общественные объединения, которые должны рассматриваться в  
рамках многоуровневого механизма формирования единой воли местного со  
общества на основе конкурентного соотношения интересов входящих в него  
социальных групп. Необходимо специальное закрепление в федеральном за  
коне их статуса как субъектов местного самоуправления, развитие их парт  
нерства с муниципальной властью на основе «лучших практик».

10. Характеристики представительной системы местного сообщества  
должны раскрываться с учетом присущих местному самоуправлению осо-

бенностей сочетания демократического и бюрократического начал и различения бюрократии и бюрократизма. Наиболее концентрированно бюрократическое начало проявляется в институте муниципальной службы, что не должно приводить к отказу от демократических принципов ее организации.

Происходящее усиление единства муниципальной и государственной службы для укрепления исполнительной вертикали противоречит природе муниципальной службы как выражения организационной самостоятельности местного самоуправления. В основе развития муниципальной службы должна лежать модель представительной муниципальной бюрократии, что предполагает: а) обеспечение комплектования ее состава, по возможности, из среды местных сообществ; б) сбалансированное сочетание правовых и нравственно-этических квалификационных требований; в) оптимизацию ее численности при обеспечении равнодоступности муниципальных органов для населения; г) отмену запрета на ведение муниципальными служащими публичной дискуссии (включая критику) по проблемам муниципального образования; д) усиление подконтрольности населению через общественное согласование назначений на отдельные руководящие должности, введения общественной оценки муниципальных служащих, интегрированной в систему аттестации.

11. Конституционная концепция нормативного обеспечения муниципального представительства предполагает распределение и реализацию регулирующих полномочий на основе совместности и субсидиарности. На практике же разграничение компетенции обусловлено прежде всего задачами федеративной политики. Реалии современной России таковы, что расширение в ходе муниципальной реформы дискреции субъектов РФ в сфере местного самоуправления подрывает его самостоятельность. Свободу усмотрения субъектов РФ следует увязать с соблюдением формализованных на федеральном уровне условий принятия решений и обязательными процедурами их согласования с муниципальными образованиями. Общим правилом должно быть наличие альтернативных моделей устройства муниципальной власти. Практика же принятия односторонних «индивидуальных» законов для конкретных муниципальных образований лишена конституционных оправданий.

Законодательное регулирование муниципального представительства должно осуществляться исходя из требования соответствия представительной системы компетенционной и экономической основам местного самоуправления, согласованности с масштабом осуществления власти и дифференциацией населения. Переход к двухуровневому самоуправлению в городских округах сопряжен с рисками забюрокрачивания власти и снижения социально-экономической эффективности, должен носить инициативный характер (по предложению городского округа).

1. Муниципальное представительство как предмет правового воздействия имеет общегосударственное и местное значение, его законодательное регулирование должно оставлять простор для усмотрения местным сообществам. Нормативное регулирование организации представительства в муниципальном образовании является выражением конституционной свободы местного сообщества, что с учетом особенностей природы муниципального правотворчества позволяет обосновать специфический муниципальный регу-лятивно-правовой режим обеспечения представительства в местном самоуправлении. Для него характерны: а) ориентация на дополнительное гарантирование связанных с муниципальным представительством прав; б) учредительные, системообразующие начала; в) сочетание позитивно-правовых и неформальных источников; г) приоритет непосредственных форм нормооб-разования; д) сочетание публично-властного и корпоративного регулирования; е) широкое применение координационных, стимулирующих правовых средств. Особая роль отводится уставам муниципальных образований и регламентам представительных органов. Запрет местных референдумов об уставах муниципальных образований противоречит Конституции РФ.
2. В конституционном обосновании муниципального представительства своего рода итогово-обобщающий характер имеет личностное измерение, его понимание как порождения, организационного выражения и обеспечительного средства реализации социально-политического достоинства человека. «Участие» граждан и коллективов в местном самоуправлении не просто целевой ориентир, а институциональная категория, отражающая сущ-

ностные моменты муниципального представительства. Его качество характеризуется мерой участия граждан и одновременно определяет степень реализации потребностей, опосредованных местным самоуправлением. Отсюда двойное значение права на представительство в местном самоуправлении, как элемента: а) основного содержания права на осуществление местного самоуправления; б) гарантирования конституционного статуса личности.

14. Характер интересов, связанных с вопросами местного значения, оп  
ределяет особенности регулирующего воздействия на муниципальное пред  
ставительство принципа политического многообразия. Природе муниципаль  
ных выборов противоречит их увязывание с политической многопартийно  
стью, их основными субъектами должны быть локальные общественные ор  
ганизации и граждане индивидуально. Муниципальные выборы должны но  
сить неполитизированный характер, способствовать непосредственно-  
персонифицированным связям населения с выборными лицами, выдвигае  
мыми из среды местного сообщества. Этому соответствует применение в ос  
новном мажоритарной избирательной системы. Переход к пропорционально  
сти оправдан для муниципальных образований верхнего (территориального)  
уровня при законодательном урегулировании: а) открытого характера спи  
сков; б) их разделения на общую часть и территориальные группы; в) участия  
в выборах лишь партий, имеющих отделение в муниципальном образовании.

15. Приоритетом развития муниципального представительства является  
модернизация институтов демократического участия как основы широких  
обратных связей в представительной системе. Обоснована необходимость: 1)  
принятия государственных и муниципальных программ развития обществен  
ных инициатив для распространения «лучших практик» демократического  
участия на местном уровне; 2) активизации института правотворческой ини  
циативы граждан (переход к диалоговой модели, закрепление права ее вы  
движения за локальными общественными объединениями, увязывание осно  
ваний отклонения с противоречиями законодательству); 3) урегулирования  
законом предельной численности инициативной группы и минимального  
числа участников публичных слушаний, гарантий их доступности и право  
го

вых последствий признания не состоявшимися, проведения регулярных публичных слушаний по итогам реализации стратегических документов муниципального образования; 4) внедрения института стихийных безуведомительных публичных собраний; 5) законодательного урегулирования принципов проведения опросов граждан, гарантирующих их достоверность.

16. Устойчивое эффективное функционирование муниципального  
представительства в системе российской государственности определяется  
качеством его внешнесистемных связей, межмуниципальных и муниципаль-  
но-государственных. Ассоциативные институты межмуниципального со  
трудничества обеспечивают представительство общих интересов муници  
пальных образований не публично-властными способами, что не исключает  
необходимости их эффективного участия в формировании государственной  
политики, в том числе путем введения обязательного получения заключений  
объединений муниципальных образований по проектам нормативных право  
вых актов, затрагивающих интересы местного самоуправления.

Развитие муниципально-государственных связей должно строиться на идее системности представительной власти. Необходимо: а) сформировать при Государственной Думе Совет по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований; б) организовать ежегодные муниципальные форумы с участием депутатов всех уровней; в) предусмотреть выявления мнений представительных органов муниципальных образований по затрагивающим интересы местного самоуправления проектам федеральных законов, направляемым на согласование в субъекты РФ, право внесения в региональные парламенты предложений по реализации законодательной инициативы в Государственной Думе, обязательное согласование с ними проектов законов о разграничении полномочий между региональными и муниципальными органами; г) ввести представительство местного самоуправления в региональных парламентах, Совете Федерации и Государственном совете.

17. Лежащим в основе муниципального представительства императи  
вом безусловного выполнения органами муниципальной власти обязательств  
перед населением определяется гарантирующая роль институтов демократи-

ческого контроля и муниципально-правовой ответственности. Предлагается в федеральном законе предусмотреть: а) признание субъектами общественного контроля граждан, некоммерческих и общественных организаций; б) институт наказов избирателей, регулярные отчеты выборных лиц местного самоуправления перед населением; в) участие в муниципальных выборах наблюдателей от общественных объединений, право обжалования результатов выборов группами избирателей; г) упрощение реализации отзыва и дополнение его оснований нарушением правил депутатской этики.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** определяются возможностями использования его результатов в нормотворческои и правоприменительной деятельности для повышения эффективности осуществления посредством местного самоуправления представительства интересов населения в сочетании с государственными интересами. Предложенные подходы могут служить целям дальнейших научных разработок в сфере представительной демократии и местного самоуправления, быть востребованы в преподавании муниципального и конституционного права, теории государства и права, специальных учебных курсов по этой проблематике.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация получила апробацию в обсуждениях на кафедре муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета, научных публикациях автора, докладах на научных и научно-практических конференциях. Материалы исследования использовались автором как членом комиссии по правам человека при мэре г.Ростова-на-Дону (2008-2009 гг.), в преподавании курсов «Муниципальная власть», «Муниципальные институты представительной демократии», «Судебная защита прав местного самоуправления», «Конституционная юстиция как гарант прав местного самоуправления», в семинарских занятиях по курсу муниципального права на юридическом факультете Южного федерального университета.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования, включает введение, пять глав из шестнадцати параграфов, заключение, список использованных нормативных источников и научной литературы.

## Конституционно-правовая природа публичного представительства в Российской Федерации: сочетание государственных и муниципальных начал

Вопросы, касающиеся феномена представительства, являются одними из ключевых, базовых в юриспруденции. Сам генезис конституционализма порой связывают с развертыванием идей парламентской демократии и парламентаризма, а потребность в учреждении парламента и его устойчивой юридической легитимации в качестве коллегиального органа народного представительства относят к первопричинам принятия ранних конституций в конце XVII столетия . При этом понимание феномена представительства еще до конца не сложилось в юриспруденции, и связанные с ним проблемы продолжают привлекать к себе серьезное внимание, в том числе с учетом потребностей в постоянной точной настройке национальных политических систем, позволяющей им своевременно и адекватно улавливать интересы общества.

Исследователи констатируют отсутствие на сегодняшний день завер-шенной концепции представительства в частном праве . То же касается состояния теории публичного (политического) представительства. При имеющейся обширной литературе по тематике представительства в публичном праве, сложившейся в дореволюционный и советский периоды , а также на современном этапе , многие фундаментальные вопросы остаются не проясненными. Сущность, содержание, формы реализации представительства в публичном праве, его соотношение и различение с непосредственным народовластием, как и проблемы понимания таких категорий, как представительная демократия, народное представительство, представительная система общества, парламентаризм, других смежных понятий, имеют различные, нередко противоположные трактовки.

Видимый рост интереса к категории представительства со стороны раз 3 личных дисциплинарных направлении юриспруденции привносит в методологию понимания представительства отраслевую дифференциацию, и вместе с тем создает определенные предпосылки для трансотраслевого рецепирова-ния научных конструкций, не всегда обоснованного. Хотя для выявления правовой природы представительства важен тот факт, что «представительст представительство и Законодательное собрание в главных странах современного мира. СПб., 1906; Мус-катблит Ф.Г. Народное представительство. Одесса, 1905; Обнинский В.П О народном представительстве. Калуга, 1905; Устинов В.М. Учение о народном представительстве. М., 1915; Хвостов В.М. Значение и права народного представительства: общедоступный очерк. М., 1906; Чадов М.Д. Славянофилы и народное представительство: политическое учение славянофильства в прошлом и настоящем. Харьков, 1906; Чичерин Б.О. О народном представительстве. М., 1866; Шванебах Л.Х. О народном представительстве. Киев, 1909; Шершеневич Г. Ф. Народные представители. Казань, 1905. юрид. наук. Н.Новгород, 2012. во изначально является публично-правовой категорией» , в доктринальных его разработках преобладает цивилистический (частноправовой) подход. Под этим углом зрения представительство характеризуется как некая сделка, услуга, правоотношение, в рамках которых реализуется возможность одного лица действовать через другое, так что совершаемые представителем действия рассматриваются как исходящие от самого представляемого и влияют на его правовой статус. Здесь как бы «происходит "перенос" юридических действий, совершаемых одним лицом, на другое лицо» , и «за волеизъявлением одного лица признается такое же значение и, следовательно, оно вызывает такие же последствия, как если бы оно было волеизъявлением другого лица» . Конкретизирующее указание на то, что отношения публичного представительства возникают между субъектами власти и в объектном смысле характеризуются осуществлением властных полномочий, иной политической деятельности , не меняет сути концептуальной основы, на которой такие выводы строятся.

В отечественной юриспруденции предпринимаются попытки обосновать единое правовое понятие представительства на основе его обобщающих юридических характеристик. Е.Л. Невзгодина в начале 1980-х гг. предложила следующие межотраслевые признаки представительства : 1) институт представительства регулирует отношения, в рамках которых одно лицо (представитель) оказывает юридическое содействие другому (представляемому) в приобретении и реализации субъективных прав и обязанностей последнего в его отношениях с третьими лицами; 2) такое содействие осуществляется в интересах представляемого; 3) сама возможность, содержание и пределы указанного содействия определяются полномочием - субъективным правом представителя; 4) в процессе осуществления полномочия представитель действует по отношению к третьим лицам; 5) в результате осуществления пол 1 См.: Каменская К.В. Обоснование института прямого представительства в категориях правоотноше университета. 1980. С.7. номочия для представителя не возникает правовых последствий по отношению к третьим лицам. Этот подход был в определенной степени воспринят и в современный период . Сама постановка вопроса о формировании общетеоретической правовой категории представительства может быть плодотворной при использовании для этого надлежащей юридической методологии, позволяющей выделить достаточно абстрактные характеристики соответствующих отношений, «очищенные» от отраслевой специфики . Вместе с тем попытки придания межотраслевого значения и универсализации тем самым цивили-стической научной конструкции представительства, что по сути и имеет место в рамках изложенного подхода, в условиях объективно различающейся природы отношений, вытекающих из основанного на взаимности частного права и основанного на властном подчинении одной стороны другой права публичного, нельзя считать плодотворными.

Орган представительства народа, конечно, не является во взаимоотношениях с ним «другим лицом», подобным народу, а учреждается народом, формируются, легитимируется им; он не оказывает народу некое обслуживающее содействие в пользовании правом на осуществление публичной власти, а сам всецело (в пределах своих полномочий) и непосредственно реализует право на власть; относящееся к статусу органа представительства народа «субъективное право представителя» содержательно характеризуется властно-управленческими возможностями, обращенными в конечном итоге не к третьим лицам, а к самому народу, и при этом совершаемые таким представителем действия и принимаемые им регулятивные решения касаются в том числе непосредственно самого правового статуса органа представительства народа в его взаимоотношениях как с народом, так и с другими органами

## Разграничение полномочий и взаимодействие представительных и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в контексте основных и периферийных институтов муниципального представительства

Конституционная концепция публичного представительства, его последовательно правовой и демократический характер, является выражением конституционного идеала, что обусловлено пониманием самой Конституции РФ как своеобразного глобального проекта общенационального обустройства и развития , но при этом имеет вполне определенное непосредственно регулирующее значение. Конечно, отмечает В.Д. Зорькин, правовая модель демократии в ее развитом варианте еще не может быть в полной мере реализована в российской политической и правовой практике, но само признание такой модели в качестве эталона и цели политико-правового развития страны является необходимой предпосылкой преодоления традиционного отчуждения власти от народа, утверждения подлинного народовластия, соединения реального государственного суверенитета с открытостью миру, а также прочной и сильной власти с безусловным уважением неотъемлемых прав и свобод человека . Не случайно в практике конституционного правосудия можно обнаружить характеристику представительной демократии как относящейся к числу основных конституционных принципов . Понимание соотношения идеального и реального в конституционной концепции публичного представительства предполагает адекватную согласованность правового регулирова устройства и функционирования представительной системы общества, отдельных институтов представительной демократии с общественной практикой, включая отражение в ней исторически сложившихся устоев национальной политической и правовой культуры.

Россия, пишет А.А. Булгакова, обладает богатейшими самобытными традициями народного представительства, которые никогда не прерывались на протяжении всей отечественной истории , и основной их чертой является соборность, которая выражалась и выражается в том, что в нормальных условиях органы народного представительства всегда стремились и стремятся к организационному, функциональному и политико-мировоззренческому единству прежде всего с главой государства, а затем как между собой, так и с иными государственными органами (на основе осознания общности стоящих перед всеми институтами государства целей и задач). О соборности в сочетании с симфонией властей как о важнейших идеях, определяющих духовно-нравственные основы народного представительства в России, говорит и В.И. Фадеев: соборность в современной политико-правовой интерпретации, считает он, ориентирует на создание условий для демократического дискурса, для процесса выявления и формирования воли народа, принятия решений с участием всех, кто облечен доверием народа, а симфония властей не только предполагает распределение властных полномочий, не только очерчивает их границы, но и объединяет власти в их стремлении найти наиболее оптимальное и мудрое решение в интересах всего общества, основываясь прежде всего на духовно-нравственных началах многонационального народа России, его исторических и культурных традициях . Эти и иные идеи, характеризующие национальные традиции демократического представительства народа, являются не чем-то внешним в соотношении с конституционной концепцией публичного представительства, а напротив, вполне для нее органичны, в том смысле, что нормативное содержание конституционных институтов публич 1 туционное и муниципальное право. 2014. № 3. ного представительства и их реализация в законодательстве и правоприменительной практике определяются социально-политическими и нравственно-этическими ценностями российского конституционализма в их воспринятом от предков понимании. Игнорирование этого обстоятельства может провоцировать дисфункциональность представительной системы и неспособность даже наиболее развитых в формальном отношении институтов представительной демократии эффективно выполнять в конкретных условиях стоящие перед ними задачи.

В этом плане, говоря об идеях, конституционно значимых с точки зрения национально-исторических традиций демократического представительства народа, нельзя обойти вниманием характерную для российской политико-правовой культуры глубинную взаимосвязь представительства и земства. Идея земства предполагала, с одной стороны, закрепление функций локально-территориального управления за представителями, выдвигаемыми из населения (отдельных слоев, сословий и т.п.), проживающего на соответствующей территории, а с другой - соучастие земских представителей в решении общегосударственных задач (Земские соборы). При этом сначала, отмечает С.А. Авакьян, создавались, говоря современным языком, местные представительные органы, а что касается общегосударственных органов с задатками представительства, то царь, стоявший у власти, создавал при себе консультативное учреждение - боярскую думу, члены которой представляли самих себя и свое сословие . Развитие системы местного представительства, таким образом, шло опережающими темпами. Создание в рамках земской реформы середины XIX в. всесословных выборных земских учреждений дало, по мнению современников, точку опоры и почву для общественно полезной работы, которая сама по себе неизбежно должна была раздвинуть рамки, установленные правительством, и подготовить страну к самому широкому самоуправлению, в сознании и либералов, и консерваторов земства связыва 1 См.: Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 416. лись с идеей представительного правления . Как позднее заметил М.Д. За-гряцков, «во время господства самодержавного строя земские выборные учреждения нередко были единственными учреждениями в стране, которые решались напомнить самодержавному правительству о необходимости прислушаться к голосу народа, созвать выборных и признать за населением гра-жданские права» . Тем самым посредством земств с характерным для них представительными учреждениями формировалась основа для непосредственного всеобщего равного участия граждан в управлении местными и государственными делами. Впоследствии, на советском этапе развития, это получило идеологически преобразованное выражение в концепции местных советов народных депутатов, которые объединяли в себе качества органов государственной власти и самых массовых общественных организаций, были призваны действовать на основе сочетания местных и общегосударственных интересов в соответствии с принципом демократического централизма.

Раскрытие содержательных характеристик конституционной концепции публичного представительства, в которой существенное значение имеют предельные с точки зрения идейной и нормативно-содержательной насыщенности категории, связанные с конституционными целями, ценностями, принципами, презумпциями, основами, притом изменяющиеся в социально-динамическом контексте, связано с необходимостью осмысления Конституции в ее эволюционной интерпретации в практике конституционного правосудия. Влияние конституционного правосудия на государственно-правовую систему столь существенно, что влечет качественную модификацию конституционализма, его преобразование в судебный конституционализм .

## Особенности природы муниципально-правовой регламентации публичного представительства как основа формирования особого регулятивно-правового режима

Местное самоуправление, образуя уровень власти, наиболее приближенный к населению, где отношения публично-социального взаимодействия протекают в условиях того, что в зарубежной литературе принято называть «faceo-face society» (т.е. наиболее тесного сообщества, как бы лицом к лицу), предполагает, что наделенные публично-властными полномочиями по решению вопросов местного значения органы облечены доверием местного сообщества осуществлять в соответствующей части непосредственную организацию его жизнедеятельности. Органы местного самоуправления, по замечанию В.И. Фадеева, выступают одной из основ демократической системы управления обществом, позволяющей демократизировать аппарат управления и решать местные вопросы с гораздо большей степенью эффективности по сравнению с централизованной системой управления; обеспечивать учет интересов малых сообществ при проведении государственной политики; оптимально сочетать интересы и права человека и интересы регионов и государства в целом . Жители же муниципального образования имеют возможность непосредственно и практически безошибочно оценить как общую результативность муниципальной власти своего города, района, села или поселка, так и качество работы конкретных органов и должностных лиц. На этом уровне, писал А.И. Солженицын, не удержатся ложные репутации, не поможет обманное красноречие или партийные рекомендации . Поэтому, с одной стороны, все органы местного самоуправления так или иначе - в силу ли прямого волеизъявления местного сообщества на выборах или выражения воли местного сообщества, непосредственно сформированными им органами, - связаны демократическим императивом добросовестного выполнения своих публичных функций от имени, с участием и в интересах населения и именно перед ним в конечном счете ответственны за осуществление своих полномочий. С другой стороны, в основе реализации доверенных органам местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения лежит понимание местного самоуправления как осуществляемого населением под свою ответственность. А это означает, как предусмотрено, например, в Уставе г. Перми , что местные жители «несут весь риск неблагоприятных последствий неумелого или неправого решения вопросов городского значения или непосредственно или органами и должностными лицами городского самоуправления» (ч.2 ст.6).

Конституционные принципы местного самоуправления, включая законность, демократизм, гласность, ответственность и подотчетность, определяют характер деятельности всех и каждого из органов местного самоуправления. Это предполагает открытый, на основе широкого информирования и обсуждений, процесс разработки и принятия решений, позволяющий обеспечить гарантии для заявления, отстаивания и учета мнений всех заинтересованных субъектов; возможность воздействия со стороны местного сообщества и входящих в его состав групп, коллективов, слоев в целях оперативного, качественного, бесперебойного удовлетворения потребностей местных жителей, контроля за ходом соблюдения требований, вытекающих из принципов местного самоуправления, и за их реализацией.

Понимание публично-властного представительства местного сообщества как охватывающего собой всю организационную систему муниципальной власти находит подтверждение в практике Конституционного Суда РФ. Принципиально важным здесь является сформулированная в одном из недавно вышедших его Постановлений на основе интерпретации взаимосвязанных положений ст.З (ч.2), 12, 32 (ч.1 и 2), 130 и 131 Конституции РФ следующая правовая позиция: местное самоуправление «обеспечивает права граждан, связанные с их участием в решении вопросов местного значения как непосредственно, так и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления (курсив мой - Н.Д.)», поскольку «основанием местного самоуправления и осуществления возложенных на него в соответствии с Конституцией РФ полномочий в городских, сельских поселениях и на других территориях является воля населения этих территорий, выраженная непосредственно или через образованные им выборные (представительные) органы» . В целом это соотносится с положениями Европейской Хартии местного самоуправления, которая, исходя из свойственного ей понимания современной демократии как демократического представительного правления, понимает под местным самоуправлением «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (курсив мой -Н.Д.)» (п.1 ст.З), причем здесь имеются в виду как «советы или собрания, состоящие из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования», так и «подотчетные им исполнительные органы» (п.2 ст.З). Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления, принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ, придает как таковым органам местного самоуправления значение «органов власти народа» (ч.1 ст.1), относя к ним «выборные органы местного самоуправления», «органы, образуемые выборными органами местного самоуправления», «другие органы, образуемые органами местного самоуправления» (ч.1 ст. 15) и в пределах правоспособности муниципального образования», они «обязаны всемерно охранять имущественные, финансовые и иные интересы муниципального образования и правомочия его населения во взаимоотношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований, организациями межмуниципального сотрудничества, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, прибегая в необходимых случаях к судебной защите» .

Выборные органы местного самоуправления общей компетенции осуществляют реализацию муниципальной представительной власти, имея в виду, что они в организационном плане напрямую связаны с населением актом избрания и функционально ориентированы прежде всего формированием воли местного сообщества применительно к решению всего объема вопросов местного значения, как и иным относящимся к компетенции муниципального образования полномочиям. Представительные отношения с участием невыборных субъектов муниципальной власти (местной администрацией и иными, исполнительными, контрольными органами) являются нетипичными, периферийными, носят вторичный (производный), непрофильный, косвенно-опосредованный, частичный и предметно-специализированный характер. Невыборные органы местного самоуправления по логике Конституции РФ (ч.2 ст. 130), получившей свое развитие в Федеральном законе № 131-ФЗ (абз. 12 ч.1 ст.2), образуются и наделяются полномочиями не иначе как представительным органом муниципального образования, сформированным из непосредственно избираемых населением депутатов. Соответственно, такие органы призваны главным образом обеспечивать реализацию воли местного сообщества, выраженной как непосредственно населением, так и посредством волеизъявления представительного органа муниципального образования

## Институты демократического участия граждан в осуществлении местного самоуправления и проблемы их совершенствования в условиях муниципальной реформы

Акты (заключения) муниципальных общественных палат (советов) как общественных органов силой принудительного исполнения не обладают и не могут императивно связать тех, кому адресованы, их сила определяется авторитетом органа, их принявшего. Однако обеспечение взаимного доверия во взаимоотношениях населения и муниципальной власти требует, чтобы мнение общественного органа муниципального образования учитывалось муниципальными органами власти и не подлежало произвольному отклонению. Соответственно, предложения, заключения и иные подобные акты муниципальных общественных палат должны подлежать обязательному рассмотрению соответствующими органами местного самоуправления, а несогласие с выраженной в них позицией должно быть мотивированным и доводиться до всеобщего сведения местного сообщества. Вместе с тем реализация полномочий этих общественных органов, связанных, в частности, с запрашиванием необходимых материалов от органов местного самоуправления, приглашением на свои заседания их представителей и заслушиванием их по актуальным вопросам общественно-политического характера, должна обеспечиваться установлением мер дисциплинарной и административной ответственности.

Общественное представительство в местном самоуправлении обеспечивается также через образуемые при органах местного самоуправления и их структурных подразделениях консультативно-совещательные органы (палаты, комиссии, советы и иные им подобные формирования), которые имеют в своей основе функционально-целевой, вспомогательный характер. Они служат целям обеспечения наиболее эффективной и рационально обоснованной реализации возложенных на органы местного самоуправления публичных функций и полномочий, прежде всего исполнительно-распорядительных, с учетом профессионального и общественного мнения. Как было замечено еще Дж. Ст. Миллем, осуществление исполнительной власти требует постоянного выслушивания разнообразных мнений и участия в прениях совещательного собрания (совета) в целях пополнения сведений, необходимых для принятия решений; хотя такие советы должны быть чисто совещательными, с его точки зрения, они ни в собственных, ни в чужих глазах не могут становиться нулями или служить слепым орудием, а должны быть поставлены в условия, вынуждающие их, не роняя себя, высказывать мнения, с тем чтобы их советы принимались к сведению1. Обращенные к министерской системе эти оценки имеют по сути и более широкое значение, относящееся к организации профессионального управления как такового. Создание при местной администрации и ее органах различных по характеру общественных комиссий и советов служит основой для сочетания единоначалия и коллегиальности, способствует развитию принципов коллективности руководства2.

Формирование консультативно-совещательных органов при органах местного самоуправления должно обеспечивать, с одной стороны, вхождение в их состав квалифицированных участников, обладающих профессиональными знаниями и опытом применительно к сфере компетенции соответствующего муниципального органа власти, с другой - более широкое участие авторитетных представителей населения в обсуждении вопросов, затрагивающих его интересы. Конституционный Суд РФ в одном из решений установил, что включение в состав подобных, совещательных по своему характеру, органов местных депутатов преследует конституционно значимые цели и не является отступлением от принципов формирования органов публичной власти3. Но если речь идет о формировании при органе местного самоуправления общественного совета, выполняющего наряду с консультативно-совещательными функциями, функцию общественного контроля включение в его состав лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, приводит к нарушению требований объективности и беспристрастности. Для общественных советов при органах государственной власти участие в их составе публичных должностных лиц Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ст. 13) запрещено. Вместе с тем законодатель не раскрывает критерии и порядок отбора кандидатов в создаваемые при органах местного самоуправления общественные советы, что снижает гарантии успешной реализации общественного контроля на муниципальном уровне. На практике состав таких советов нередко определяется индивидуальными решениями руководителей соответствующих муниципальных органов власти. Представляется, что соответствующие вопросы в принципиальном плане должны быть решены на уровне федерального закона, с тем чтобы во всяком случае исключить членство в общественных советах при органах местного самоуправления граждан, которые в соответствии с ч.2 ст.7 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» не могут быть членами Общественной палаты РФ. Конкретизация, развитие соответствующих требований должны обеспечиваться в рамках муниципального правового регулирования.

Федеральный законодатель справедливо исходит из того, что создание при органах местного самоуправления общественных советов, выполняющих функции общественного контроля, не является обязательным (ч.З ст. 13 названного Федерального закона). Стоящие перед органами подобного рода задачи в условиях местного самоуправления могут быть реализованы на различной организационной основе, включая налаживание непосредственных контактов с соответствующими профессиональными сообществами, некоммерческими и общественными организациями. Вместе с тем предусматривая возможность создания на местном уровне общественных советов со специальным правовым статусом, федеральный законодатель напрямую не относит их к субъектам общественного контроля (ст.9), чем порождается неопределенность в их правовом положения в соотношении с этим Федеральным законом. Поскольку соответствующие общественные советы на местном уровне создаются на основании уполномочивающей нормы названного Федерального закона, содержащего общие принципы организации общественного контроля в Российской Федерации, их основные статусные характеристики не могут существенным образом отличаться от тех, что предусмотрены для общественных советов, создаваемых при органах публичной власти иного территориального уровня. В соответствии с этим установленный федеральным законодателем круг субъектов общественного контроля должен быть расширен за счет общественных советов при органах местного самоуправления.

Общественные советы, реализующие функции общественного контроля, - не единственная возможная организационная форма обеспечения общественного представительства в ходе реализации органами местного самоуправления своих полномочий.

Интересный пример интегрированного подхода к организации функционального представительства общественности в работе местных органов власти являет созданный в октябре 2009 г. Консультативный Совет общественных объединений и органов местного самоуправления г.Ростова-на-Дону , состоящий из семи палат: политических партий и общественно-политических движений; национально-культурных обществ и казачьих формирований; молодежных и спортивных общественных организаций; женских общественных организаций; общественных организаций, работающих с инвалидами; некоммерческих организаций; организаций территориального общественного самоуправления. Руководит работой Совета его Правление, которое формируется из председателей и сопредседателей палат, представителей партий и движений, прошедших в Государственную Думу, председателя городского Совета ветеранов войны, а также Мэра города, председателя и заместителя городской Думы, заместителей главы Администрации г. Ростова-на-Дону, председателя постоянной комиссии городской Думы по местному самоуправлению, связям с политическими партиями и общественными объединениями, средствами массовой информации, председателя комитета межрегиональных и общественных связей, председателя комитета по межнациональным вопросам, религии и казачеству, начальника отдела по делам молодежи Администрации города, директора МУ «Департамент социальной