Сенникова Дарья Владимировна. Институт представительства в муниципальной демократии (правовое регулирование и проблемы реализации в городских округах): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Сенникова Дарья Владимировна;[Место защиты: ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский государственный экономический университет], 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования института представительства 17**

1.1. Институт представительства в конституционном и муниципальном праве 17

1.2. Становление и развитие институтов народного представительства и муниципального представительства в публичном праве России 43

1.3. Реализация представительства в муниципальной демократии 71

**Глава 2. Правовое регулирование реализации муниципального представительства в городских округах 94**

2.1. Формирование органов муниципального представительства в городских округах

2.2. Функционирование органов муниципального представительства в городских округах 116

2.3. Консультативные и иные формы участия населения в реализации местного самоуправления 143

**Глава 3. Совершенствование правового обеспечения организации деятельности представительных органов местного самоуправления в городских округах 176**

3.1. Общественные объединения и партии, их участие в реализации муниципальной демократии 176

3.2. Проблемы правового обеспечения развития и совершенствования институтов представительной демократии в городских округах 191

3.3. Отражение институтов представительной демократии муниципальных образований в решениях Конституционного Суда РФ 202

Заключение 224

Список источников 230

**Введение к работе**

**Актуальность проведенного исследования.** Правовая и социальная
значимость института народного представительства в обустройстве
Российского государства и общества стимулировала постоянное к нему
внимание со стороны ученых-государствоведов (В.М. Гессена, Н.И.
Лазаревского, Б.Н. Чичерина и других), исследования которых фиксируют
результаты интеллектуальных исканий, в том числе и различия в толковании
института представительства, его проблематики. В условиях развития
современного Российского государства и реформирования местного
самоуправления существует насущная потребность последовательного,
системного теоретико-методологического анализа института

представительства, действующего на муниципальном уровне. Роль и значение института представительства в системе органов публичной власти и в системе форм демократии отмечается в современных исследованиях учеными государствоведами и конституционалистами (С.А. Авакьяном, П.А. Астафичевым и другими).

Представительство на уровне местного самоуправления обладает
спецификой, обусловленной практическим характером вопросов,

разрешаемых соответствующими органами, а также территориальной близостью по отношению к населению, что позволяет использовать широкий спектр форм демократии, в том числе форм консультативного характера. Названные особенности приводят к выводу о необходимости изучения данного института как особого феномена.

В функционировании института представительства в муниципальной демократии заметную роль играют политические партии и общественные объединения как выразители политической воли граждан, а также идей различных социальных групп. Исследование правового статуса и форм участия политических партий и иных общественных объединений в реализации представительства на муниципальном уровне показывает специфику осуществления институтов муниципальной демократии.

Важность исследования института представительства в муниципальной
демократии обусловлена тем, что местное самоуправление, являясь одной из
конституционных основ государства, служит цели формирования

гражданского общества и является базисом для развития демократических институтов на территории субъектов федерации.

Рассмотрение реализации данного института на уровне городских
округов необходимо и особенно востребовано из-за множественности
правовых норм, посвящённых особенностям правового положения названных
муниципальных образований. Их правовое положение находится на стадии
развития и реформирования, поскольку Федеральный закон «Об общих
принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
неоднократно изменялся в части их правового регулирования, в том числе и
применительно к институту представительства. В исследовании отмечается
влияние изменений российского законодательства о местном

самоуправлении на функционирование института представительства в муниципальной демократии и особенно в городских округах.

**Степень научной разработанности научной проблемы.** Понятие
представительства в публичном праве, его характеристика, исторические
аспекты и проблемы осуществления раскрываются в трудах классиков
государственного права: В.М. Гессена, Н.М. Коркунова, С.А. Корфа,
С.А. Котляревского, Н.И. Лазаревского, К. Тахтарева, В. Устинова,

Б.Н. Чичерина, а также в работах современных правоведов: С.А. Авакьяна,
А.С. Автономова, П.А. Астафичева, А.В. Баринова, А.М. Барнашова,
Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Л.И. Бусыгина, М.В. Варлен,

А.А. Воротникова, К.С. Гаджиева, М.В. Глигич-Золотарёвой, В.И. Гранкина,
И.В. Даниленко, Н.М. Добрынина, Р.И. Заляевой, И.В. Захарова,
Д.П. Зеркиной, В.Т. Кабышева, А.Т. Карасёва, К.С. Кирюхина,

А.Н. Кокотова, И.А. Кравца, Л.А. Кравченко, В.А. Лебедева,

А.А. Ливеровского, А.П. Любимова, С.В. Масленниковой, Л.А. Нудненко,
И.П. Окулича, В.П. Пугачева, Г.Д. Садовниковой, Л.Ю. Свистуновой,
А.И. Соловьева, СВ. Устименко, В.И. Фадеева, А.А. Фомина,

Н.В. Щербаковой.

Проблемы формирования и деятельности органов представительства,
включая уровень муниципальных образований, раскрыты в трудах
следующих отечественных учёных: Д.А. Айбазовой, Е.В. Белоусова,
И.Б. Борисова, О.В. Ванеева, В.И. Васильева, И.В. Выдрина,

О.Ю. Гарькавченко, А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян, В.И. Емешова,
Д.Р. Еникеевой, Э.Н. Занько, В.В. Игнатенко, А.В. Игнатова, О.А. Коргиной,
И.А. Косминой, М.А. Кулушевой, А.С. Кучина, А.Е. Любарева,

В.В. Мамонова, Б.Д. Накашидзе, В.А. Овчинникова, И.Г. Петрова,

А.А. Петрова, А.В. Помазанского, С.В. Прасковой, Л.Т. Санова,

Т.В. Слюсаренко, С.В. Турищева, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной,

Э.С. Юсубова.

Проблемы участия политических партий и иных общественных
объединений в деятельности представительных органов местного

самоуправления рассмотрены такими правоведами, как О.А. Кожевниковым, К.М. Паронян, А.А. Уваровым, Д.Б Улаковым, Ю.В. Филимоновым.

Политические аспекты институтов представительства и демократии проанализированы с учетом работ Е.С. Арефьева, Н.И. Бирюкова, Д.Ц. Бутитовой, В. Гельмана, Р. Даля, М.В. Данилова, М. Дюверже, Н.В. Кельчиной, В.Н. Лазарева, Г.М. Михалёвой, А.М. Салмина, В.М. Сергеева, Ч. Тилли, Л.Н. Тимофеевой, Г.Я. Узилевского.

В целом рассмотрение представительства строится на основе анализа
деятельности представительного органа местного самоуправления,

организации и проведения выборов, правового статуса представителя.

В то же время недостаточное внимание в исследованиях посвящено
раскрытию правового статуса представляемого. Такое внимание

ограничивается анализом реализации активного избирательного права.

Незначительное количество работ посвящено исследованию правовых форм участия общественных объединений в реализации муниципальной демократии и представительства, недостаточное внимание уделяется проблеме формирования комитетов и комиссий в представительных органах муниципальных образований. Формы консультативной демократии не исследуются правоведами в ракурсе института представительства, а именно как формы взаимодействия населения и его представителей. С учётом указанных неразрешённых вопросов получение целостного представления о представительстве в конституционном (муниципальном) праве Российской Федерации оказывается достаточно затруднительным.

**Объектом** исследования являются общественные отношения,

складывающиеся в сфере реализации муниципального представительства в городских округах.

**Предметом** исследования является совокупность правовых норм, регулирующих порядок реализации муниципального представительства в городских округах, а также теоретические и практические проблемы названного института.

**Целью диссертационного исследования** является комплексный анализ правовых основ и практики функционирования института представительства в муниципальной демократии как формы реализации народовластия в городских округах, разработка предложений по совершенствованию конституционного законодательства.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

1. Выявление системообразующих признаков института

представительства в публичном праве, характеристика правовой природы
института муниципального представительства, установление

системообразующей роли института представительства в муниципальной демократии.

2. Исследование генезиса правовых норм, регулирующих отношения
представительства на муниципальном уровне в целях выявления
самостоятельного пути развития муниципального представительства.

3. Осуществление анализа правовых норм, регулирующих порядок
формирования и деятельности представительного органа муниципального
образования, а также статус главы муниципального образования как
представителей населения в городских округах.

4. Выявление форм взаимодействия и взаимозависимости
муниципального представительства и консультативных форм демократии,
пути совершенствования названных правовых институтов в их взаимосвязи.

5. Анализ влияния политических партий и иных общественных
объединений, а также других институтов гражданского общества на местное
самоуправление в целом и институт муниципального представительства в
частности.

6. Разработка предложения по устранению правовых коллизий в сфере
организации деятельности органов представительства в муниципальной

демократии, определение условий для реализации отношений

представительства в городских округах.

7. Анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам представительных начал в местном самоуправлении для выявления приоритетов в развитии института представительства в муниципальной демократии.

**Теоретическую основу исследования** составляют труды российских учёных-правоведов в области конституционного и муниципального права, гражданского права, а также труды российских и зарубежных политологов. Среди них труды С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, Н.А. Богдановой, М.В. Варлен, И.В. Выдрин, К.С. Гаджиева, В.М. Гессена, А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян, Э.Н. Занько, В.Т. Кабышева С.В., О.А. Кожевниковой, Масленниковой, Л.А. Нудненко, Н.М. Паронян, Г.Н. Чеботарева, Г.Ф Шершеневича, Н.В. Щербаковой, В. Гельмана, А.М. Салмина.

**Методология проведённого исследования** составляют философско-мировоззренческие идеи, выражающие культуру познания объективной и субъективной реальности, а также комплекс логико-познавательных методов анализа, синтеза, индукции, дедукции, сравнения, аналогии, правового моделирования.

Юридико-догматический метод использовался для определения понятия
муниципального представительства, а также его отдельных элементов.
Данный метод, кроме того, применялся для уточнения основ статуса депутата
представительного органа муниципального образования, главы

муниципального образования, а также для определения их значения как представителей населения.

Системно-структурный метод позволил определить место института
муниципального представительства в муниципальном праве,

охарактеризовать его правовую природу.

Исторический метод применялся в целях рассмотрения

представительства в его ретроспективе, для уточнения его существенных свойств в процессе генезиса, становления и развития правовых норм.

Статистический метод позволил на основе выявленных статистических данных выстроить предложения о необходимости внесения изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие организацию и проведение выборов в представительные органы местного самоуправления в городских округах.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составили следующие нормативно-правовые акты: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участии в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях», Федеральный закон № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», законы субъектов РФ о муниципальных выборах, Уставы городских округов

«Березовск», «Иркутск», «Кемерово», «Кольцово» «Новосибирск», «Свирск», регламенты представительных органов местного самоуправления, а также различные муниципальные правовые акты, в которых отражён порядок деятельности как названных органов, так и глав городских округов, а также порядок реализации консультативных форм демократии.

Кроме того, были исследованы Постановления Конституционного Суда
РФ, касающиеся вопросов функционирования органов местного

самоуправления в Российской Федерации, а также вопросов

представительства населения в городских округах.

**Эмпирическую основу диссертационного исследования составила**

электоральная статистика, собранная на базе муниципальных избирательных комиссий городских округов «город Томск», «город Омск», «город Новосибирск», «город Иркутск» за период с 2010 по 2015 годы, отчёты о работе комитетов и комиссий представительных органов таких городских округов, как «город Томск», «город Омск», «город Новосибирск», «город Кемерово», «город Екатеринбург», «город Ставрополь», «город Уфа», «город Саратов» за 2011-2015 годы, деятельность фракций политических партий представительных органов городских округов «город Томск», «город Самара», «город Омск», город «Ставрополь» за 2012, 2013 годы, отчёты о работе депутатов представительных органов городских округов «город Новосибирск», «город Томск», «город Кемерово» за 2011, 2012, 2013 годы, ежегодные отчёты глав городских округов «город Томск», «город Омск», город «Новосибирск», город «Кемерово» за 2011, 2012, 2013 годы.

**Степень** **достоверности** **и** **обоснованности** **результатов**

**исследования** обусловлена применением совокупности общенаучных и частно-научных методов, отвечающих цели и задачам исследования, а также предложенными выводами на основе исследованной теоретической и нормативной базы и собранного эмпирического материала.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в
раскрытии и обосновании особенностей реализации института

муниципального представительства в городском округе с учетом его политико-правовых и локально-территориальных особенностей, уточнение теоретических положений и практических рекомендаций направленных на совершенствование работы органов муниципального представительства и их взаимодействия с населением в рамках консультативных и императивных форм демократии, значения общественных объединений в реализации муниципального представительства.

**Положения, выносимые на защиту.**

1. В рамках публичного представительства, охватывающего

деятельность органов публичной власти по выражению и реализации
общественных интересов, следует дифференцировать институт

муниципального представительства, предметом которого являются

общественные отношения в сфере избрания, функционирования,

взаимодействия с населением органов местного самоуправления (их членов) в целях реализации вопросов местного значения в интересах населения.

При этом формы муниципальной непосредственной демократии
(муниципальные выборы, отзыв, публичные слушания, правотворческая
инициатива) и представительной демократии (деятельность избранных
населением представительного органа местного самоуправления, его членов,
главы муниципального образования) интегрированы в институт

муниципального представительства и служат его осуществлению.

1. Осуществление муниципального представительства в городских округах основано на балансе общегосударственных, региональных и местных интересов, обусловленных необходимостью разрешения как вопросов политического (исполнение отдельных государственных полномочий), так и социально-экономического характера (организация жизнеустройства на территории городского округа, посредством принятия муниципальных правовых актов). Реализация муниципального представительства в городских округах отличается сложившейся институциональной структурой, а высокая численность населения и его разобщенность, препятствующие систематическому непосредственному решению вопросов местного значения, определяют представительство как наиболее востребованную правовую связь в системе публично-властных отношений, существующих на муниципальном уровне в городских округах.
2. Муниципальное представительство как элемент муниципальной демократии реализуется, прежде всего, за счет деятельности представительных органов – представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования. Формы непосредственной демократии в контексте муниципального представительства взаимодействуют с институтами представительной демократии. При этом, одна часть форм непосредственной демократии обеспечивает формирование и функционирование органов муниципального представительства в соответствии с волеизъявлением населения (муниципальные выборы, голосование по отзыву), другая часть – нацелена на выявление позиции населения при осуществлении деятельности органов муниципального представительства в целях ее учета при принятии решений (наказы избирателей, публичные слушания, правотворческая инициатива, опрос граждан, собрания граждан, территориальное общественное самоуправление).
3. В рамках диссертационного исследования выявлена потребность совершенствования нормативно-правового регулирования некоторых из форм непосредственной демократии, имеющих делиберативную природу. С учётом анализа практики проведения публичных слушаний в городских округах сделан вывод, что реализация данной формы носит регулярный характер только в случаях её инициирования органами муниципального представительства, в соответствии с основаниями, при которых осуществление публичных слушаний является обязательным, и об отсутствии нацеленности со стороны органов муниципального представительства и населения участвовать в обсуждении муниципальных

актов посредством данной процедуры в случаях, когда такое обсуждения не является обязательным.

Одной из причин отказа населения от использования данной формы местного самоуправления в качестве средства донесения своей позиции до муниципальных представителей является его разобщенность в пределах городского округа. Формой кооперации может служить территориальное общественное самоуправление, за которым следует закрепить право выступать в качестве инициативной группы по проведению указанной процедуры. В этой связи также предлагается законодательно закрепить в качестве инициативных групп по проведению правотворческой инициативы общественные объединения – организации и движения, зарегистрированные на соответствующем правотворческой инициативе муниципальном уровне, уставом которых предусмотрено участие в выборах.

5. Существенное влияние на институт муниципального
представительства оказывает характер выбранной избирательной системы. В
рамках диссертации проанализированы последствия императивного
закрепления элемента пропорционального представительства на выборах в
представительных органах местного самоуправления в городских округах в
период с 2011 по 2013 годы. С учетом проведенного исследования сделан
вывод о целесообразности применения в городских округах смешанной
избирательной системы, в соответствии с которой половина кандидатов
будет избираться в составе списков, выдвинутых политическими партиями, а
половина - в личном качестве, с использованием метода распределения
мандатов посредством вычисления избирательного частного. Указанный вид
избирательной системы не только обеспечивает сочетание партийного
представительства и представительства в личном качестве, но является более
репрезентативным с точки зрения количества и разнообразия избирательных
объединений - политических партий, списки которых получают право на
распределение мандатов в представительном органе местного
самоуправления, а использование метода Хэйра-Немейера при
распределении мандатов отражает реальную картину сложившейся
политической ситуации и является более справедливым с учетом количества
голосов, полученных политическими партиями.

6. Предлагается внести изменение в Федеральный закон «Об общих
принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,
предусматривающее избрание главы муниципального образования
представительным органом муниципального образования из числа
кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам
конкурса, только в городских округах, имеющих статус закрытых
административно-территориальных образований.

7. Правовой природе мандата депутата представительного органа
местного самоуправления присущ смешанный характер. С одной стороны, за
счет необходимости участия в депутатских объединениях, партийных
фракциях, у мандата формируются партийно-императивные черты, с другой

стороны, членство во фракции не лишает депутата возможности высказывать мнение, несовпадающее с позицией фракции.

Такой институт как наказы избирателей, с учетом содержания
муниципальных актов и законов субъектов РФ, регулирующих его
осуществление, не влияет на правовую природу депутатского мандата,
поскольку исполнение наказов не гарантировано возможностью отзыва
депутата, контроль за их реализацией осуществляет не население, а
представительный орган местного самоуправления и исполнительно-
распорядительный орган муниципального образования. При этом содержание
наказов может дорабатываться без учета мнения избирателей исходя из
целесообразности их реализации и финансовых возможностей

муниципального образования.

8. Диссертант приходит к выводу о возможности рассматривать главу
муниципального образования в качестве представителя населения,
избранного непосредственно на муниципальных выборах или депутатами
представительного органа из своего состава. Лежащий в основе отношений
представительства факт избрания не позволяет рассматривать в качестве
представителей субъектов, назначенных вышестоящими или равными по
статусу органами, а избрание главы муниципального образования
представительным органом муниципального образования из числа
кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса
лишает населения права на представительство. Подобный порядок избрания
желателен в городских округах, имеющих статус закрытых

административно-территориальных образований.

9. Предлагается законодательно закрепить в качестве избирательных объединений при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований блоки (союзы) общественных объединений, не являющихся политическими партиями, указанных в пп. 25 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

**Теоретическая значимость проведенного исследования** обусловлена формированием целостного представления об институте представительства в муниципальной демократии, характеристикой его правовой природы, выявлением системообразующих признаков и определением особенностей его реализации в городских округах, обладающих специфическими политико-правовыми и территориальными особенностями.

**Практическая значимость диссертационной работы.** Проведенное исследование может служить основой для внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон 95-ФЗ «О политических партиях», Федеральный закон № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон № 97-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской

Федерации», а также в муниципальные правовые акты, регулирующие
порядок организации и деятельности органов муниципального

представительства. Предложенные изменения позволят повысить

эффективность работы представительных органов местного самоуправления, а также глав муниципальных образований городских округов.

**Апробация диссертационного исследования.**

Апробация материалов исследования осуществлялась на четырех научно-практических конференциях всероссийского и международного уровня.

Диссертация апробирована в учебном процессе на базе Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Кроме того, в марте 2014 года в Западно-Сибирском филиале Российской академии правосудия (г. Томск) был проведен круглый стол по проблемным вопросам, связанным с темой проведенного исследования.

Ряд рекомендаций, предложенных соискателем, в настоящее время успешно используется в деятельности органов местного самоуправления, в том числе при реализации ими положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Так, с учётом предложений, изложенных автором, были разработаны Рабочие блокноты членов участковых избирательных комиссий на дополнительных выборах депутатов Думы города Томска V созыва 8 сентября 2013 года, досрочных выборах Мэра города Томска 13 октября 2013 года, дополнительных выборах депутатов Совета депутатов города Новосибирска V созыва и на досрочных выборах Мэра города Новосибирска 6 апреля 2014 года.

Положения диссертации обсуждались на заседании кафедры

конституционного и муниципального права Юридического факультета Сибирского института управления - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Новосибирск).

**Публикации.** По теме диссертационного исследования опубликовано 11 научных статей общим объемом более 3,8 п.л., включая 4 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ.

**Структура диссертационного исследования.** Работа состоит из введения, трёх глав, каждая из которых разделена на три параграфа, заключения и списка использованной литературы.

## Становление и развитие институтов народного представительства и муниципального представительства в публичном праве России

Что касается муниципального образования, то качество представительства приобретает особый характер в силу специфического субъекта – населения, которое, в отличие от народа, характеризующегося многочисленностью, имеет возможность участвовать в решении вопросов жизнеустройства в пределах территории муниципального образования.

Таким образом, в случае народного представительства правом быть представленными в соответствующих органах обладает народ Российской Федерации как единственный источник власти и носитель государственного суверенитета, что касается представительства муниципального, оно обладает особым субъектом - населением, который имеет не только возможность избирать своего представителя, но и участвовать в решении вопросов местного значения, постоянно поддерживая связь со своими представителями.

Определив круг субъектов, имеющих право на представительство, необходимо понять, что является объектом соответствующих отношений: воля электората или воля представительного органа (их позиции по определённому кругу вопросов), власть, которая передаётся для реализации указанных позиций, либо общий (публичный) интерес, ради которого и формируются представительные учреждения.

Некоторые правоведы, рассуждая о проблемах представительства, рассматривают в качестве объекта и власть, и волю, и интерес. Так, Н.В. Щербакова указывает, что все названные понятия можно рассматривать как объект представительства.1 Однако указанные термины разнятся по своему содержанию, хоть и используются отдельными правоведами как синонимы. Прежде всего, необходимо определиться, что представляет собой власть и каким образом значение данного понятия соотносится с понятиями «воли» или «публичного интереса».

Под властью понимается способность и возможность осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью таких инструментов, как авторитет, право, насилие, даже вопреки сопротивлению, и независимо от того, на чем такие способность и возможность основаны.1 Таким образом, воля реализуется посредством власти и потому не является равнозначным ею понятием. Кроме того, следует обратить внимание, что воля определяется как данный человеку произвол действия; свобода, простор в поступках; отсутствие неволи.2 Тем самым обладание волей может являться качеством отдельной личности, но не свойством, присущим органу. В то же время, решения, принимаемые коллегиальным органом, представляет собой сумму выражений воли входящих в его состав членов.

Названные термины, столь различные по содержанию, достаточно тесно взаимосвязаны, поэтому не удивительно, что правоведы для обозначения объекта представительства применяют каждый из них, а иногда и все сразу.

Если говорить о народном представительстве, лица, входящие в состав представительного органа в силу избрания, наделяются властными полномочиями, связанными с представительством общественных интересов, их выражением и защитой, а сам орган наделяется властью в установленных законом пределах.

В.Т. Кабышев указывает на то, что представительство есть перенос власти избирателей на избранных,3 тогда как А.А. Воротников утверждает, что по результатам выборов передаётся «часть власти».4

Данные позиции определяют юридические последствия выборов -наделение избранных представителей соответствующим статусом, дающим им право выражать свою позицию по любому обсуждаемому вопросу в целях реализации «общего блага». Однако перехода власти от граждан к избранным представителям по итогам выборов не происходит. Идея перехода власти как таковая противоречит основам государственного устройства, поскольку суверенитет - независимость государства, способность самостоятельно разрешать вопросы внутренней и внешней политики -является принадлежностью народа, а разделение власти или ее передача иному субъекту противоречит идее неделимости и единства суверенитета.

В этой связи М.В. Гессен указывает на то, что представительный орган осуществляет власть, принадлежащую народу, как субъект, состав которого сформирован по воле последнего.1 В.Т. Кабышева, приходит к выводу, что «путем выборов народ как единственный источник и носитель власти в государстве делегирует депутатские полномочия, право на осуществление государственной власти, принадлежащей ему же».2 Данная позиция представляется верной еще и потому, что она не нарушает грань народного суверенитета и раскрывает содержание отношений депутатов и избирателей, причем народ выступает как источник суверенной власти, а депутат - как носитель полномочий, делегированных электоратом.

Между тем, делегированная власть (властные полномочия) могут использоваться в преступных целях или ради достижения интересов отдельных социальных групп, в этой связи необходимо обозначить какой характер должна носить власть, чтобы считаться представительной. Уместной следует считать позицию П.А. Астафичева, который полагал, что представительство осуществляется для целей реализации явно выраженного или предполагаемого интереса граждан, разделяя его на публичный интерес – «постоянные нужды и потребности больших социальных групп (обеспечение мира, безопасности, правопорядка, экономического благополучия)» - и на общественное мнение по различному кругу вопросов. 1 Данная позиция является несколько уязвимой, что признаёт даже сам её автор, поскольку невозможно точным образом определить содержание позиции электората, которая, к тому же, постоянно изменяется и не может являться однозначной. В российском праве сложился определённый подход к определению публичного интереса, который по большому счёту соответствует идее, предложенной Ж.Ж. Руссо, а именно «самосохранение и благополучие общества»

Так, С.А. Муромцев понимал под публичным интересом «отношения, которые всеми признаются открыто или смутно в интересах общежития».3

С.В. Дорохин полагает, что публичные интерес следует определить как «взаимообусловленные интересы общества и государства, которым в конкретный исторический момент времени придаётся нормативное значение»4. Таким образом, публичный интерес существует как некая идея, которая может наполняться различным содержанием в зависимости от исторической эпохи, традиций, формы государственного устройства и т.д.

Применительно к современному российскому обществу осуществление публичного интереса следует рассматривать как принятие законов соответствующих и направленных на реализацию норм, закреплённых в Конституции Российской Федерации, как нормативно-правовом акте – ценностном ориентире, в котором отражены основы государственного строя, установленного гражданами государства на всенародном референдуме.

## Реализация представительства в муниципальной демократии

Так, статьёй 66 Устава Кемеровского городского округа установлено, что основания наступления ответственности депутатов городского Совета и Главы города, порядок решения соответствующих вопросов определяются в названном акте.1 Однако нормы об ответственности указанных должностных лиц перед населением ограничиваются указанием на возможность их отзыва. Иные правонарушения и санкции в данном акте не обозначены.

Такая позиция может быть связана с ограниченным перечнем возможных негативных последствий утраты доверия населения избираемым должностным лицом или органом. Необходимо обратить внимание, что исчерпывающий перечень оснований для досрочного прекращения полномочий всех названных органов определён законом, то есть прекращение полномочий не может рассматриваться как одна из возможных санкций.

С учётом изложенного отзыв можно назвать единственной мерой ответственности органов представительства в муниципальном образовании. Данная мера ответственности применяется в случае совершения главой муниципального образования, а также депутатами каких-либо противоправных действий, подтверждённых решением суда. Однако основной проблемой является невозможность его реализации из-за непомерно высокого порога явки на голосование по данному вопросу. Таким образом, способ привлечения к ответственности населением имеется, однако его осуществление затруднено несовершенством правового регулирования. Иным субъектом, перед которым муниципальное образование несёт ответственность, является государство. В соответствии со статьёй Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий». Но не утрачивает ли орган местного самоуправления самостоятельности в таком случае?

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ своим Постановлением от 16.10.1997 г. № 14-П указал на допустимость привлечения к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц в случаях несоответствия их деятельности указанным выше нормативно-правовым актам (следует отметить, что данное решение было принято в период действия Федерального закона № 154-ФЗ от 28.08.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»), отметив, что «государство вправе предусматривать адекватные меры ответственности, в том числе досрочное прекращения деятельности соответствующих органов местного самоуправления и выборных должностных лиц»,1 поскольку положения о самостоятельности органов местного самоуправления необходимо рассматривать в комплексе с другими конституционными нормами, в частности статье 15 Конституции РФ, из которой следует, что деятельность указанных субъектов должна соответствовать Конституции РФ и иным нормативным правовым актам.

С одной стороны, при определённых условиях, указанных в статьях 73 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», государственные органы обладают правом на досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления, а последние, соответственно, несут перед ними ответственность. С другой стороны, граждане фактически не имеют возможности удалить неэффективных руководителей и не оправдавших доверие депутатов, несмотря на то, что формально такая возможность имеется. Таким образом, государство имеет гораздо больше законодательно закреплённых средств влияния на местные органы, чем население, в чьих интересах они созданы. На необходимость расширения контроля со стороны населения указывает Н.В. Джагарян, предлагая ввести институты общественного недоверия, порицания.1 Итак, органы местного самоуправления следует считать самостоятельными, однако такой вывод не даёт основания для утверждения о независимости органов местного самоуправления от государства. Наконец, за счёт реализации форм консультативной и императивной демократии осуществляется право представляемых (населения как коллективного субъекта) доносить до представителей информацию о своих нуждах.

## Консультативные и иные формы участия населения в реализации местного самоуправления

Между тем В.А. Затонский пишет, что «политика последних лет не способствует развитию инициативы населения».1 Данное утверждение является весьма спорным.

Если обратиться к законодательству субъектов, то в Ставропольском крае в рамках Программы государственной поддержки развития муниципальных образований были разработаны рекомендации по реализации права населения муниципальных образований на правотворческую инициативу.2 Точно так же в Курской области действует Постановление Губернатора от 20.06.2000 (ред. От 03.07.2003) № 372 «О целевой программе поддержки развития муниципальных образований Курской области и общественных организаций, деятельность которых направлена на повышение активности населения в решении задач местного значения».3

Что касается городских округов, то, например, органы местного самоуправления Челябинска стремятся к тому, чтобы граждане направляли свои правотворческие инициативы не реже, чем один раз в год.4

Повышение правотворческой инициативы граждан рассматривается как форма активизации общества, необходимая для решения стратегических задач города Хабаровска, таких как «раскрепощение интеллектуальных сил каждого гражданина» для конструирования новых плодотворных идей развития муниципального образования.5 В этой связи в названном городском округе в рамках программы стратегического развития организовано проведение конкурсов студенческих и школьных работ по различным аспектам муниципального законодательства в целях воспитания граждан, способных участвовать и в столь сложных формах непосредственной демократии. Подобные меры также принимаются в городском округе Южно-Сахалинск.1

Между тем, систематическое привлечение населения к реализации местного самоуправления в городских округах, в том числе в порядке правотворческой инициативы, следует начинать со сформированных для общественно полезных целей групп, например, c общественных объединений - организаций и движений, зарегистрированных на муниципальном уровне, устав которых предусматривает участие в выборах.

Следует отметить, что Д.С. Михеев предлагает рассматривать в качестве участников правотворческой инициативы любые общественные объединения, осуществляющие деятельность на муниципальном уровне.2 Кроме того, в положении о названной процедуре некоторых городских округов, например, города Искитима Новосибирской области3, города Рязани4, общественные объединения вправе формировать инициативные группы или выступать в качестве таковых, если их численность соответствует требованиям, указанным муниципальных правовых актах. Представляется необходимым законодательно закрепить в качестве инициаторов проведения правотворческой инициативы не любые общественные объединения, а общественные организации и движения, устав которых предусматривает возможность участвовать в выборах.

Прежде всего, данные объединения при соблюдении условий, предусмотренных подпунктом 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» получают возможность принять участия в муниципальных выборах, то есть включиться в осуществление публичной власти, а не только общественного представительства, а участие в таких формах местного самоуправления, как правотворческая инициатива станет для них возможностью, при отсутствии значительного финансового и человеческого ресурса, которым располагают политические партии, заявить о себе, как об общественном объединении нацеленном на выражении интересов определенных социальных групп или всего населения. Привлекать к реализации форм местного самоуправления необходимо именно те общественные объединения, которые заинтересованы в реализации публичной власти.

Как уже указано, правотворческая инициатива является не самой простой для реализации процедурой, она требует не только соблюдения правил юридической техники, но и определенную степень просвещенности, сложившихся представлений о потребностях общества. Участие в реализации данной процедуры построено на заинтересованности населения в решении вопросов местного значения, между тем, социальные опросы показывают, что включаться в процесс управления муниципальным образованием, нести ответственность за жизнеустройство в городах, районах, поселениях граждане не стремятся. В соответствии с опросом общественного мнения, проведенном в 2015 году1 только 22 % населения чувствуют ответственность, за то что происходит в районах /городах, 37 % чувствуют ответственность в незначительной мере, 38 % – не чувствуют ответственность, 4 % -затруднились ответить. В 20142 году поведен опрос, в соответствии с которым 38 % - считают, что скорее не могут влиять на принятие решений в регионе, городе, районе, 41 % - считают, что определенно не могут. Наконец в 20131 году 33 % населения указали, что скорее не хотят участвовать в политической жизни на уровне своего города, 44 % - определенно не хотят участвовать в политической жизни своего города.

Таким образом, вовлечение населения следует начинать с уже организованных сплоченных сообществ, которые имеют определенные инициативы и готовы их воплощать на наиболее приближенном к ним уровне. В этой связи следует обратить внимание на создание в г. Томске Кризисного центра для женщин, терпящих насилие в семье. Данная структура была создана в 2011 году как отдел муниципального автономного учреждения по инициативе общественной организации «Женский голос».2 По итогам работы за три года (с 2011 по 2014) помощь была оказана 1 500 женщин.3 Следовательно, потребность в указанном отделе действительно существовала и была реализована за счет инициативы общественной организации. Однако по причине отсутствия механизмов работы общественных организаций с органами представительства для целей принятия муниципальных правовых актов, пассивностью населения, решение вопроса о его создании заняло более десяти лет.4

С учетом изложенного, следует законодательно закрепить право на участие в правотворческой инициативе общественных организаций и движений, зарегистрированных на муниципальном уровне, устав которых предусматривает участие в выборах.

## Проблемы правового обеспечения развития и совершенствования институтов представительной демократии в городских округах

В то же время Конституционный Суд обращает внимание на необходимость чёткого определения круга полномочий органов местного самоуправления и государственных органов, посредством которого возможно возложение полномочий без злоупотребления со стороны обоих субъектов, что гарантирует их соразмерное финансирование и чёткое исполнение.

Указанные основы позволяют сделать вывод об отстаивании Конституционным Судом не только финансовой независимости органов муниципального образования, но и их соразмерной нагрузки, без которой невозможно обеспечение жизнеустройства местного сообщества.

Ещё одной немаловажной сферой, которой в значительной мере коснулось конституционное судопроизводство, является изменение границ муниципальных образований.1 С одной стороны, Конституционный Суд признал состоятельной норму, в соответствии с которой в качестве предварительного согласования с населением изменения границ муниципального образования рассматривается муниципальный акт представительного органа местного самоуправления как структуры, сформированной гражданами для принятия решений по вопросам местного значения. С другой стороны, названный орган считает необходимым выяснение позиции населения по данному вопросу. Он указывает на требование о «согласованном функционировании институтов представительной и непосредственной демократии - правового гарантирования населению, как первичному субъекту местного самоуправления, возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования».1

Следует отметить, что в Постановлении от 28 февраля 2012 г. № 4-П Конституционный Суд не только выразил свою позицию относительно изложенного вопроса, но и уточнил содержание института публичных слушаний. Так, «названный институт, не относясь к формам осуществления власти населением, тем не менее, предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое публично-властное решение, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта».2

С учётом изложенного Конституционный Суд признаёт важность такого субъекта отношений представительства, как население, мнение которого должно справедливо учитываться во всех вопросах, касающихся его интересов как круга лиц, постоянно проживающих на территории муниципального образования и формирующих представительный орган местного самоуправления.

Кроме того, изложенная правовая позиция указывает на необходимость поддержания связи между электоратом и депутатами представительного органа местного самоуправления. Как отмечает Н.С. Тимофеев, «природа органов местного самоуправления как негосударственный вариант публичной власти объясняется … постоянно существующей потребностью во взаимодействии с гражданским обществом».1

Наконец, указание на обязательное и своевременное оповещение населения предусматривает необходимость доводить до сведения граждан (опубликовывать) любые муниципальные акты как нормативного, так и ненормативного характера.

Позиция Конституционного Суда по поводу публичных слушаний позволяет сделать вывод о характере муниципального представительства в целом, а именно: о необходимости учёта представителем нужд населения, о важности рассмотрения его позиции, о том, что действия депутатов, главы муниципального образования всегда должны быть реакцией на реальные потребности граждан. Таким образом, как уже ранее отмечалось, рассмотрение отдельных институтов позволяет сделать вывод о муниципальном демократическом волеизъявлении в целом.

Муниципальная демократия не может существовать отвлеченно, без участия общественных объединений, в частности - политических партий. Конституционный Суд неоднократно выносил свои решения относительно внутрипарламентских партийных объединений – фракций. Несмотря на отсутствие подобной судебной практики в области организации представительных органов местного самоуправления, обращает на себя внимание Постановление от 28 февраля 2012 г. № 4-П.2 В названном документе Конституционный Суд РФ, рассматривая влияние политических партий на решения, принимаемые депутатами, приходит к заключению, что наличие подобных объединений имеет как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны, обсуждение вопросов совместно позволяет народным представителям согласованно выражать свою волю, облегчая работу парламента, «делая её более предсказуемой». С другой стороны, названные объединения являются хорошей почвой для навязывания узкопартийных, ведомственных и лоббистских решений. Избежать подобных злоупотреблений невозможно в условиях малоразвитой политической и парламентской системы. В этой связи Конституционный Суд отстаивает необходимость принятия государством мер для сохранения независимости депутатов от «различных форм группового давления - партийного, корпоративного, регионального, местнического»1, а также сохранения постоянной связи депутатов и избирателей как субъектов, формирующих парламентский орган.

Данная позиция является весьма справедливой и по отношению к местным парламентам, действие которых сосредоточено на небольшой территории, являющейся благотворным фактором для наиболее тесного взаимоотношения депутатов и избирателей. Деятельность партийных парламентских объединений не должна препятствовать ей и будет полезной лишь в случае доверия электората не только непосредственно к депутатам, но и к партиям. Однако, как показывает статистика, электорат Российской Федерации не испытывает доверия к названным общественным объединениям