

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Муниципальное представительство в системе российской государственности:
правовое регулирование и реализация

Студент

М.В.Навильников

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, А.Н. Станкин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Конституционно-правовые основы муниципального представительства.....	10
1.1 Публичное представительство как универсальная характеристика современной государственности: доктринальные и нормативно-правовые основы исследования.....	10
1.2 Конституционно-правовая природа публичного представительства в Российской Федерации: сочетание государственных и муниципальных начал.....	14
1.3 Местное самоуправление как выражение коллизионного единства прямой и представительной демократии.....	19
Глава 2 Конституционная система муниципального представительства в Российской Федерации: формирование и развитие.....	25
2.1 Система муниципального представительства в соотношении публично-властных и непосредственно-общественных институтов выражения интересов местного сообщества.....	25
2.2 Институты общественного представительства в местном самоуправлении, их становление и проблемы развития.....	47
2.3 Муниципальное представительство и бюрократия: проблемы демократизации аппарата муниципальной власти.....	52
Глава 3 Эффективность и перспективы взаимодействия институтов публичного представительства и местного самоуправления в условиях изменяющегося мира.....	56
3.1 Эффективность взаимодействия институтов публичного представительства и местного самоуправления в условиях пандемии COVID-19 (опыт России и Китая).....	56
3.2 Развитие взаимодействия институтов публичного представительства и местного самоуправления в РФ.....	59
Заключение.....	76
Список используемой литературы и используемых источников.....	79

Введение

В соответствии с действующей в Российской Федерации Конституцией, местное самоуправление должно реализовываться по модели, предусматривающей решение вопросов, обладающих местным значением, непосредственно населением (либо через органы местного самоуправления, создаваемые в муниципалитетах). Тем не менее, данная модель, несмотря на ее закрепление в Конституции, до сих пор не реализована на практике. Более того, исследования в области развития муниципальной власти, проводившиеся в течение последнего десятилетия, показывают устойчивое снижение интереса жителей муниципалитетов к решению местных проблем. Кроме того, с каждым годом расстояние между людьми, населяющими муниципалитеты, и органами местного самоуправления становится все более существенным. Сопровождается данный процесс постепенной переориентацией органов местного самоуправления на выполнение запросов, поступающих от региональных и федеральных властей. Фактически из-за этого муниципальная власть теряет свою самостоятельность, становясь подчиненной субъектам государственной власти. Таким образом, в перспективе муниципальная власть может утратить независимость, оказавшись полностью встроенной в вертикаль государственной власти.

В середине 2010-х годов в законодательство, регламентирующее функционирование муниципальной власти в муниципалитетах Российской Федерации, были внесены корректировки. Анализ сущности этих корректировок свидетельствует об утрате демократической сущности, придаваемой муниципальной власти Конституцией. После внесения изменений в муниципальное законодательство власть муниципалитетов стала по большей части формальной, во многом зависящей от власти государственной. Сказанное выше подтверждает высокую актуальность рассмотрения вопросов, связанных с определением сущности и особенностей муниципального представительства, функционированием механизмов

реализации муниципального представительства, основных характеристик таких механизмов.

В ходе выборов, которые были проведены в разных муниципалитетах Российской Федерации в 2020 году, расстановка сил на политических аренах наиболее крупных муниципалитетов в целом не изменилась. Как и ранее, доминирующая роль в выборных органах муниципальной власти принадлежит депутатам, относящимся к политической партии «Единая Россия». Что касается представительства иных зарегистрированных в Российской Федерации политических партий в муниципальных выборных органах, то оно в целом является крайне ограниченным. Как показывает результат муниципальных выборов, проведенных в Российской Федерации в 2020 году, всего в выборные органы муниципалитетов смогли избраться представители от восьми политических партий (помимо «Единой России»). В число данных партий вошли не только объединения, называемые политическими обозревателями «парламентской оппозицией», но и такие партии, как Партия пенсионеров, «зеленые», «Коммунисты России», «Гражданская платформа» и нескольких иных. Специфика завершившегося в 2020 году избирательного периода заключается в том, что большое количество мест в выборных органах власти в муниципалитетах получили кандидаты, не являющиеся представителями каких-либо политических партий. В некоторых муниципалитетах они оказались на втором месте по представительству, уступив исключительно «Единой России».

Перейдем к рассмотрению вопроса о степени научной разработанности темы «Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация».

Одним из авторов, уделившим большое внимание изучению рассмотренной выше темы, является В. Комарова. Ею была предпринята попытка проанализировать особенности наследия, оставленного профессором Е. Козловой (которая, в свою очередь, на протяжении длительного времени занималась изучением наиболее фундаментальных

вопросов, возникающих при реализации такой формы власти, как демократия). В течение нескольких десятилетий Е.И. Козлова систематически изучала концептуальные основы народовластия в РФ, сформулировав, таким образом, перечень базовых идей народовластия. Исследования Е.И. Козловой не остались незамеченными не только в науке, но и на практике: во многом именно на них базируется современное муниципальное право в РФ. В одной из своих статей Е.И. Козлова описывает местное сообщество как одну из наиболее эффективных форм реализации властных полномочий, имеющихся у жителей муниципалитета.

Еще одним автором, внесшим значительный вклад в рассмотрение проблемы народовластия в Российской Федерации, стал В.Е. Степанов. Этот специалист предпринял попытку избавиться от отсутствия научных разработок, свидетельствующих о важности представительств субъектов РФ в системе государственной власти. Предметом научных исследований, проводимых В.Е. Степановым, неоднократно становились институты, относящиеся к региональному представительству в федеральных властных органах. Целью научных исследований В.Е. Степанова становилось формулирование доказательств, свидетельствующих об исключительной важности представительств субъектов РФ в общей системе государственной власти. В рамках своей научной деятельности В.Е. Степанов сумел сформулировать перечень главных функций, имеющихся у региональных представительств, дать определение понятию «региональное представительство». Впоследствии В.Е. Степанов расширил свои научные разработки, проанализировав особенности взаимодействия в таких подсистемах власти, как «регион – федеральный центр», «регион – федеральные округа». По результатам своих исследований специалист пришел к выводу о том, что представительства, создаваемые субъектами РФ в городе Москва, фактически имеют исключительно организационно-технический функционал, не занимаясь выполнением функций представительских. Научная новизна исследований, проведенных В.Е.

Степановым, заключается в том, что специалисту удалось сформулировать полный перечень типов представительств субъектов РФ в г. Москва, охарактеризовать их политико-территориальную специфику.

В работе Упоров И.В. рассматриваются политико-правовые характеристики депутата представительного органа муниципального образования. Дается краткий исторический обзор по вопросу о развитии института представительства интересов населения во властных структурах. Отмечается, что муниципальное избирательное законодательство в части закрепления признаков муниципального депутата содержит ряд неоднозначно толкуемых положений, обосновываются предложения по устранению противоречий. В данной работе автор использовал ряд суждений, которые были опубликованы ранее.

В работе Н.А. Бобровой анализируются итоги реформы местного самоуправления в Самарском регионе, инициатором которой была региональная власть: создание внутригородских районных Советов, избрание ими глав районных администраций (фактически одобрение кандидатуры, предложенной главой городского округа Самара), отмена прямых выборов главы городского округа Самара и прямых выборов депутатов Самарской городской Думы, отныне формируемой из депутатов райсоветов, делегирующих представителей через каждые 2 года. Оценки реформы неоднозначны и диаметрально противоположны. Приводятся данные анкетирования [67].

Методология исследования: использование совокупности универсальных (синтез и анализ, дедукция и индукция, абстрагирование, сравнение, формально-логический, структурно-функциональный, системно-структурный) и специально-юридических методик исследования (методика правового моделирования, методика системного толкования).

Объект исследования представляет собой общественные отношения, складывающиеся по поводу муниципального представительства.

Предметом исследования являются правовые нормы права, материалы

научных публикация и судебная практика, способствующие формированию целостного представления об институте муниципального представительства.

Цель исследования: выявить актуальные проблемы муниципального представительство в системе российской государственности.

Задачи исследования:

- рассмотреть публичное представительство как универсальная характеристика современной государственности: доктринальные и нормативно-правовые основы исследования,
- изучить конституционно-правовую природу публичного представительства в Российской Федерации: сочетание государственных и муниципальных начал,
- оценить местное самоуправление как выражение коллизионного единства прямой и представительной демократии в системе российской государственности,
- представить систему муниципального представительства в соотношении публично-властных и непосредственно-общественных институтов выражения интересов местного сообщества,
- выявить институты общественного представительства в местном самоуправлении, их становление и проблемы развития,
- рассмотреть муниципальное представительство и бюрократия: проблемы демократизации аппарата муниципальной власти,
- оценить эффективность взаимодействия институтов публичного представительства и местного самоуправления в условиях пандемии COVID-19 (опыт России и Китая),
- определить развитие взаимодействия институтов публичного представительства и местного самоуправления в РФ.

Нормативно-правовая основа исследования: Конституция РФ, Гражданский кодекс Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

и другие.

Теоретическую основу исследования составляют работы следующих авторов: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, К.В. Арановский, П.А. Астафичев, Н.И. Бирюков, Бособрод П.А., А.М. Будаев, Н.В. Варламова, М.В. Варлен, Л.Г. Васькова, А.А. Воротников, И.В. Выдрин, Ю.И. Гревцов, Н.С. Грудинин, А.И. Девятярова, Н.В. Джагарян, С.В. Дорохов, Т.А. Дураев, Е.М. Заболотских, А.В. Зайцев, Г.И. Иванец, Е.А. Казьмина, Е.И. Козлова, В.В. Комарова, О.А. Коргина, О.Е. Кутафин, С.В. Масленникова, Е.Е. Никитина, Л.А. Нудненко, В.Е. Степанов, В.И. Фадеев, С.Я. Фатхуллина, Ю.В. Филимонов, В.А. Четвернин, В.Н. Шаповал.

Теоретическая разработка заключается в оценке формирования коллегиальных органов представительной власти, которая в наибольшей мере соответствует принципам демократии. Благодаря работе коллегиальных органов представительной власти любой нормативно-правовой акт, приобретающий силу закона, перед его принятием проходит многоступенчатое изучение и одобрение уполномоченными институтами власти. Только такая процедура обеспечивает принятие законов, в наибольшей степени отвечающих запросам большинства населения, позволяющих государству эффективно достигать основных целей своего существования [6, с. 30]. Как уже было отмечено выше законодательный процесс – это сложный механизм, который включает в себя, применительно к Российской Федерации четыре стадии, состоящих из трех чтений законопроекта. На каждой из стадии реализуются определенные цели и задачи, однако основными целями данных законодательных стадий является обеспечение законности, целесообразности, и соблюдения принципа плюрализма мнений при принятии нормативного правового акта.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в новизне сделанных выводов и предложений. Конституционно-правовая направленность работы позволяет применить ее как основу для дальнейших исследований по теме диссертационного исследования. Практическая

значимость настоящей работы заключается в том, что идеи и рекомендации, предложенные автором, могут быть использованы в учебном процессе при подготовке студентов-бакалавров в рамках разработки курса «Муниципальное право».

Научная новизна исследования: предложено развитие организационных форм общественного представительства в муниципальных образованиях, в том числе в городских округах, активное продвижение самовыдвиженцев в Муниципальных советах.

Положения, выносимые на защиту:

1. Одним из направлений совершенствования муниципального представительства является развитие организационных форм общественного представительства в муниципальных образованиях, в том числе в городских округах.
2. Необходимо закрепить правовой статус муниципальной общественной палаты в федеральном законодательстве, регулирующем вопросы образования и функционирования Общественных палат.
3. На сегодняшний день имеется реальная необходимость в разработке и создании новых способов, взаимодействия населения с органами власти, основанных на результатах технического прогресса.

Апробация результатов исследования. По теме исследования опубликована статья «Публичное представительство как универсальная характеристика современной государственности: доктринальные и нормативно-правовые основы исследования» // Студенческий: электронный научный журнал. 2021. № 33(161).

Структура работы определяется следующими элементами: введение, 3 главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников. Основной текст работы изложен на 85 страницах.

Глава 1 Конституционно-правовые основы муниципального представительства

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

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена, в первую очередь, тем, что в настоящий период времени практическая реализация публичной власти, единственным источником которой является российский народ, осуществляется посредством функционирования представительных органов, действующих в его интересах. В связи с этим, теоретическая разработка особенностей отдельных видов органов в системе публичного представительства в России представляется крайне значимой и необходимой, ведь это не только соответствует действующей Конституции РФ [36, с. 7], но и позволяет выявлять существующие проблемы их функционирования, а также своевременно разрешить их.

Сама дефиниция «органов в системе публичного представительства» не имеет легально закрепленного определения, что вынуждает при ее толковании обратиться к положениям отечественной правовой доктрины. Так, Н.В. Варламова под «органами государственной власти» понимает органы, наделённые публично-властными полномочиями, которые проистекают из акта народного волеизъявления, осуществляемого посредством свободных, демократических выборов [11, с. 3].

Не углубляясь в существующую в юридической науке полемику по данному вопросу, можно выделить наиболее существенные признаки свойственные данным органам.

«Так отличительными особенностями данного органа является самостоятельное выражение политической воли и получение полномочий непосредственно от избирателей. Данный признак характерен для

современных государств и в первую очередь присущи президенту, главе субъекта федерации и муниципального образования, если они избираются населением органам законодательной власти субъектов федерации, выборным коллегиальным органам автономных образований, наделенных законодательными полномочиями, выборным коллегиальным органам регионального и местного самоуправления» [4].

Исходя из вышеизложенного, можно выделить органы публичного представительства двух видов: коллегиальные и единоличные. Основой данной классификации является количественный состав органов государственной власти, и речь в данном контексте не о количестве конкретных лиц, занятых в деятельности коллегиального органа, а в способе принятия решений.

Так, Единоличный орган принимает решения самостоятельно, на основе личного императивного волеизъявления, а коллегиальный, как правило, путем подсчета большинства голосов, принятых в соответствии с нормативно правовыми актами, регулирующие сферу, то есть компетенцию данного органа [2, с. 15].

По мнению, которого придерживается С. Авакьян, в том случае, если на одном и том же территориальном уровне присутствует два и более органа, осуществляющих политическое представительство, то может возникнуть определенная конфликтная составляющая. Она наиболее ярко проявляется тогда, когда в конфликт между собой вступают президент и парламент. Кроме того, конфликтные ситуации могут сформироваться и между государственными органами, каждый из которых наделен правом представлять интересы одного и того же суверенного народа. Как показывает практика, в такой ситуации наивысшее положение постепенно начинает приобретать тот орган государственной власти, чье демократическое происхождение наиболее очевидно для населения [3, с. 7].

По умолчанию именно коллегиальные властные органы рассматриваются населением большинства государств в качестве наиболее

приближенных к демократическим. Ведь в таких органах, как предполагают граждане, всегда имеются представители разных политических течений, заявляющих о разных взглядах по наиболее важным для общества вопросам [5].

Если какой-либо орган государственной власти носит коллегиальный характер, то этим автоматически презюмируется, что все принимаемые им решения представляют собой результат длительного дискуссионного обсуждения, в котором принимают участие все представители данного органа.

Соответственно, каждый избиратель (по крайней мере, тот, который принимал участие в последних выборах в парламент) может со всей ответственностью заявить о том, что его точка зрения по какому-либо важному для общества вопросу, во-первых, рассматривалась на заседании коллегиального органа, во-вторых, была защищена кем-либо (ведь за это должен был отвечать представитель той партии, которая избралась в коллегиальный орган власти в том числе и благодаря голосу этого конкретного избирателя) [1, с. 495].

Отметим, что создание коллегиальных органов, получающих властные полномочия, может рассматриваться как эффективный метод обеспечения защиты от концентрации власти в руках узкого круга лиц. Функционирование коллегиальных органов предоставляет возможность принимать и реализовывать такие управленческие решения, которые будут характеризоваться отсутствием субъективных ошибок.

Во всех без исключения государствах, где существует парламент, принятие важнейших нормативно-правовых актов происходит только после того, как они неоднократно зачитываются на заседаниях этого органа власти и обсуждаются его участниками.

Присутствует институт коллегиального утверждения решений также и в судебной системе любого правового государства. Здесь он реализуется в виде предоставления лицу, несогласному с решением, принятым

нижестоящим судом, права обжаловать данное решение в вышестоящем судебном учреждении.

Так по принципу коллегиальности строятся такие органы власти, как – Государственная Дума России – 450 депутатов, Бундестаг ФРГ – 496 депутатов, Палата представителей Конгресса США – 435 представителей, Национальное Собрание Франции из 577 депутатов.

Из всего, что было сказано выше, мы можем сформулировать следующий вывод: формирование коллегиальных органов представительной власти в наибольшей мере соответствует принципам демократии.

Благодаря работе коллегиальных органов представительной власти любой нормативно-правовой акт, приобретающий силу закона, перед его принятием проходит многоступенчатое изучение и одобрение уполномоченными институтами власти. Только такая процедура обеспечивает принятие законов, в наибольшей степени отвечающих запросам большинства населения, позволяющих государству эффективно достигать основных целей своего существования [6, с. 30].

Как уже было отмечено выше законодательный процесс – это сложный механизм, который включает в себя, применительно к Российской Федерации четыре стадии, состоящих из трех чтений законопроекта. На каждой из стадий реализуются определенные цели и задачи, однако основными целями данных законодательных стадий является обеспечение законности, целесообразности, и соблюдения принципа плюрализма мнений при принятии нормативного правового акта.

Таким образом, резюмируя изложенное, в условиях современной России, существование единоличных и коллегиальных органов представительства публичной власти продиктовано необходимостью построения правового и демократического государства, однако преимущественной моделью для построения представительного органа власти является их коллегиальность.

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

Конституционно-правовая природа публичного представительства в Российской Федерации важна, так как:

Во-первых, долгое время в исследованиях российских политологов и правоведов, посвященных отношениям власти и гражданского общества, в основном анализировались существующие противоречия. Но в последние годы начали появляться публикации, авторы которых пытаются выявить возможности конструктивного взаимодействия органов власти и общества [7, с. 67].

Во-вторых, изучение взаимодействия сущности и принципов связи государства и гражданского общества является достаточно сложной исследовательской задачей, требующей обоснованного выбора методологического подхода. Большинство авторов, работающих по этой проблематике, используют такой научный подход как институциональный [12, с. 43].

И, как правило, в исследованиях о взаимодействии гражданского общества и публичной власти внимание уделяется, прежде всего, правовым, политическим и социальным институтам. Соответственно, многие авторы применяют институциональный подход. Но, тем не менее, пока не сформировалось единого понимания института и институционализации [8, с. 54].

Возникают новые сюжеты, определяющие необходимость исследований особенностей взаимодействия органов власти не только с обществом, но и непосредственно между ними с учетом появившихся новых характеристик власти: «публичная власть», новые «конструкции» в виде публично-правовых образований.

Соответственно, многообразие пока мало исследованной социальной практики и высокая скорость социальных изменений создают вызовы для исследователей, в том числе в поиске методологии [10].

Многочисленные зарубежные и отечественные исследователи отмечают необходимость формирования партнерских, диалоговых отношений между публичной властью и гражданским обществом как основы построения современного демократического государства. В то же время до конца не ясен вопрос, а что же такое гражданское общество. Анализируя содержание данного понятия, Е. Е. Никитина приходит к выводу об его широкой и узкой трактовке [48, с. 40].

В широком смысле под гражданским обществом понимается определенная, качественная ступень развития общества, которое прошло стадию сословного или традиционного общества. В этом случае гражданское общество рассматривается в дихотомии, во-первых, к государству (правовому государству), во-вторых, к политическому и экономическому обществу [58, с. 6].

Гражданское общество существует и функционирует в диалектически противоречивом единстве с государством. В значительной части работ, посвященных гражданскому обществу, оно определяется через взаимодействие или коммуникацию с государством (публичной властью). Соответственно его становление рассматривается в связи с проблемой выстраивания институционализированных механизмов реального взаимодействия государства и гражданского общества.

Единого понимания института и институционализации не сложилось ни в рамках отдельных наук, ни между ними [25].

В праве институт обычно рассматривается как «относительно обособленные группы взаимосвязанных между собой юридических норм, являющихся специфической частью отрасли права и регулирующих относительно самостоятельную разновидность общественных отношений или какие-либо их компоненты, свойства [29].

«Традиционно в правоведении институционализация понимается как процесс образования правовых институтов, при этом институциональной единицей может выступать закон, кодекс, группа нормативных правовых актов или определенный структурный элемент внутри нормативного документа (раздел, глава, параграф и даже статья)».

«Однако, как отмечает В.В. Гриб, в современный период на первый план стали выдвигаться идеи об определяющем значении в институциональном процессе содержательного компонента, что предполагает формирование и развитие правовых институтов параллельно с нормативными правовыми актами вне зависимости от их формального признания со стороны законодателя. В этом случае государство уже не является единственным субъектом правовой институционализации, так как возможно использование корпоративного нормотворчества в конституционно-правовых отношениях на примере деятельности общественных объединений, в том числе политических партий» [22, с. 21].

Кроме этого, происходит появление многочисленных институтов, не имеющих формального правового закрепления, а также комплексных правовых институтов, нормы которых рассредоточены в разных правовых актах, но имеют общую основу в виде консолидированного вида общественных отношений [23, с. 118].

Сложившаяся в РФ правовая система включает нормотворчество на различных уровнях, что позволяет говорить скорее не о государстве как его основном субъекте, а о публичной власти, реализуемой в различных публично-правовых образованиях [9, с. 104].

В соответствии с сущностью публичной власти можно обозначить и понимание публично-правового образования. Категория «публично-правовое образование» употребляется в Гражданском и Бюджетном Кодексе РФ, хотя определение данного понятия в них не дано [13, с. 14].

Публично-правовые образования объединяют две группы субъектов:

- государственные образования (Российская Федерация и перечисленные выше субъекты РФ);
- муниципальные образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения).

«Автор рассматривает публично-правовое образование как территориальную структурно-функциональную организационную форму территориального общественного коллектива, который имеет собственную публичную власть, используя ее (вместе с деятельностью на этой территории, рядом с государством, властей других общественных образований) для организации и регулирования жизни этого коллектива» [14, с. 208].

Де-факто или де-юре юридическое лицо публичного права считается публичным образованием, оно несет ответственность за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц. В этом контексте институционализация форм взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества заключается в установлении и закреплении правовых норм публично-правовых образований различных уровней в рамках их компетенции [30].

Поскольку гражданское общество - это прежде всего политическая категория, большая часть исследований этой категории проводится в рамках политической науки [39].

В политологии институт определяется как зафиксированные и документированные нормы организации политической жизни и функционирующие на этой основе различные организации, институты, политические службы, а также устойчивые традиции, принципы и правила политического поведения, которые характеризуют качество политической системы общества и выступают в качестве основных регуляторов политического поведения и действий [31].

Соответственно, институционализацию можно определить, как процесс формирования, организационного оформления и нормативного закрепления общественных отношений, связанных с приобретением власти, осуществлением государственного управления и политическим участием граждан [15]. Кроме того, термин «институционализация» в институциональной политологии трактуется одновременно как создание новых институтов и консолидация (стабилизация) существующих.

В ряде отечественных работ подчеркивается диалогический характер взаимоотношений государства и гражданского общества.

Вопросы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти в РФ стали особенно актуальными несколько лет назад.

В настоящее время эта актуальность сохраняется. Институциональные изменения правовых, политических, экономических институтов вызывают необходимость пересмотра отношений во взаимодействии государства и общества.

На необходимость обратить пристальное внимание на взаимодействие гражданского общества и органов публичной власти неоднократно обращал внимание Президент России в Посланиях Федеральному Собранию РФ.

Таким образом, в рамках институционального подхода правовое взаимодействие является понятием, применение которого позволяет оценить динамику развития правоотношений, взаимное влияние правовых деятельностей, вступающих в процесс обмена [20].

Различная сущность органов власти и гражданского общества как социальных институтов обуславливает различия в понимании их интересов, задач и механизмов взаимодействия. При этом в настоящее время общественные правоотношения как элемент социальных институтов регулируются разрозненными правовыми актами, часто трудно воспринимаемыми и, как следствие, трудно реализуемыми [38, с. 13].

Основной проблемой является отсутствие единого комплекса правовых норм, регламентирующих механизмы взаимодействия гражданского общества и государства.

1.3 Местное самоуправление как выражение коллизионного единства прямой и представительной демократии

Россия – это страна, которая на протяжении многих столетий характеризовалась централизованной структурой публичной власти (этот тезис продолжает оставаться верным и по настоящее время). Идеи специалистов, в соответствии с которыми местное самоуправление должно становиться более самостоятельным и приобретать больше полномочий, встречаются с одобрением, но фактически не реализуются. Очередное препятствие на пути расширения полномочий, предоставляемых муниципальным властным органом, возникло после принятия поправок в Конституцию Российской Федерации от июля 2020 года (одна из этих поправок предполагает формирование единой системы государственной и муниципальной власти, что, как предполагают многие специалисты, поставит муниципальную власть в еще более серьезную зависимость от вышестоящих уровней). Если же компетенция муниципалитетов и органов власти, относящихся к государственным, будет отграничена друг от друга, то добиться реальной самостоятельности муниципальной власти, как представляется, будет существенно проще, чем в условиях, складывающихся сегодня [56, с. 68].

В соответствии с положением, которое предусмотрено второй частью 130-й статьи Основного Закона Российской Федерации, граждане могут реализовывать предоставляемые им полномочия в сфере местного самоуправления не только непосредственным образом (для этого они собирают референдумы), но также и выполняют их опосредованно (это

происходит посредством образования органов местного самоуправления) [36, ст. 4398].

Сам термин «самоуправление» обладает двойственной природой. Ведь, с одной стороны, те органы, которые отвечают за реализацию полномочий в сфере местного самоуправления, должны формироваться исключительно после изъявления собственной воли гражданами конкретного муниципалитета. С иной стороны, граждане достаточно сильно ограничены при реализации своих полномочий в сфере местного самоуправления нормами, относящимися к категории объективного права [61, с. 3].

Самоуправление становится реальным лишь после того, как населению какой-либо территории предоставляется возможность самостоятельно, с минимальным управленческим воздействием от государственного бюрократического аппарата решать, как будет организовываться хозяйственная и прочая жизнь на этой территории. А для этого, в свою очередь, требуется, чтобы государство признавало реально существующее местное сообщество (а не пыталось формировать его самостоятельно с использованием искусственных механизмов) [36, ст. 3822].

Эта двойственность является характерной чертой местного самоуправления, уровня публичной власти, наиболее приближенного к жителям, которая получила дальнейшее развитие в действующем законодательстве. Суть местного самоуправления заключается в участии жителей в решении вопросов, касающихся их существования. Следовательно, местное самоуправление - это явление самоорганизации общества, демократии, важнейшей формы народовластия [65].

Более правильно сущность местного самоуправления удалось сформулировать П. Ашлею, который понимал под ним «такой строй, при котором на местные выборные органы ложиться ответственность за то, чтобы в данной местности в соответствии с законом, но и с соображением особенностей местных условий, осуществлялось заведование важными отраслями общественного управления под наблюдением центрального

правительства, для которого нормальный путь вмешательства и понуждения состоит в обращении к общим судам».

Согласно статье 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ-131), местное самоуправление рассматривается в качестве одной из форм реализации властных полномочий, которые предоставлены народу [53]. Местное самоуправление предполагает, что население определенной территории разрешает вопросы, относящиеся к категории местных, самостоятельно, после чего несет всю полноту ответственности за принимаемые решения [54 с. 396].

Ранее мы уже останавливались на двух основных способах, которые могут быть использованы населением, чтобы реализовать имеющиеся у него полномочия в области местного самоуправления. Отметим, что эти способы не отменяют друг друга, а дополняют один другой [55, с. 51].

Впрочем, несмотря на всю значимость местного самоуправления в современном обществе, некорректно рассматривать какой-либо муниципалитет в качестве «государства в государстве». Муниципальная власть – это только составная часть общей системы власти, существующей на территории государства. Конечно, у нее имеется определенная доля самостоятельности, но в разрешении определенных важнейших для государства вопросов муниципалитет не должен нарушать вышестоящие правовые нормы [16].

Как показывает практика, абсолютное большинство полномочий по местному самоуправлению, предоставленных населению Российской Федерации, предоставляется специально формируемым для этого органам местного самоуправления. Эти органы не относятся к числу государственных.

Как установлено второй статьей ФЗ-131, орган местного самоуправления – это орган власти, избрание которого осуществляется либо непосредственно населением территории, либо представительным органом

власти в муниципалитете. Органу местного самоуправления предоставляются определенные полномочия, которыми он пользуется, чтобы разрешать вопросы, отнесенные к его компетенции [34, с. 11].

К числу прав, которые присутствуют у органов местного самоуправления, относятся следующие: право на осуществление управления собственностью муниципалитета, которая им передана; право на утверждение (вместе с последующим исполнением) бюджета муниципалитета; право на установление (с последующим сбором) местных видов налогов; право на разрешение вопросов, связанных с организацией охраны общественного порядка на территории муниципалитета [16].

Какие именно полномочия могут быть предоставлены органам местного самоуправления в Российской Федерации, перечисляется в первой части Федерального закона № 131-ФЗ. Суть этих полномочий заключается, в частности, в «принятии устава, определении официальных символов, регулирования тарифов коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечения подготовки и проведения муниципальных выборов, местных референдумов, голосований по отзыву депутатов, членов выборных, организации теплоснабжения, деятельности по водоснабжению и водоотведению, принятия программ социально-экономического развития» [39, с. 96].

Отметим, что приведенный выше перечень не является исчерпывающим: при необходимости органам местного самоуправления могут быть предоставлены и иные полномочия [45, с. 46].

Следует отметить, что всегда, когда органу местного самоуправления предоставляются какие-либо полномочия, они сопровождаются поддержкой в виде финансового (а при необходимости – еще и материального) обеспечения. Впрочем, государство ставит под свой контроль вопрос о том, какими именно дополнительными полномочиями могут быть наделены структуры местного самоуправления.

В Российской Федерации является законной практика передачи полномочий с государственного уровня на муниципальной. При этом при использовании такой практики в обязательном порядке соблюдаются следующие требования:

- факт передачи полномочий с одного уровня на иной фиксируется в региональном законодательстве;
- срок передачи полномочий не может быть больше, чем срок, на который имеются полномочия у конкретного состава представительного властного органа в регионе;
- на региональный уровень не могут быть переданы такие полномочия муниципалитетов, как утверждение Устава, корректировка границ территории, занимаемой муниципалитетом, менеджмент собственности муниципалитета, а также охрана порядка на территории, занимаемой муниципалитетом [43, с. 107].

У должностных лиц в муниципальном образовании присутствует право реализовывать различные права (в том числе и имущественные) от имени муниципалитета. Если какой-либо орган местного самоуправления функционирует с образованием отдельного юридического лица, то он приобретает статус казенного учреждения [44, с. 9].

Действующее законодательство обозначает пределы, которые не могут быть нарушены федеральными и региональными органами власти в процессе контроля за функционированием структур местного самоуправления. Если в результате контроля выявлено, что какое-либо решение, принятое должностным лицом муниципалитета, не соответствует действующему закону, то оно должно быть отменено (полномочиями по отмене такого решения обладает либо должностное лицо, его принявшее, либо вышестоящее лицо этого же органа местного самоуправления, либо суд). При этом прочие государственные органы не обладают полномочиями, которые предоставляли бы им возможность отменить решение, принятое должностным лицом муниципалитета. Чтобы добиться такого результата,

представитель контролирующего органа должен составить судебное обращение, в котором он попросит суд рассмотреть вопрос об отмене решения, имеющего признаки незаконного [10].

Законодательная регламентация имеется и для случаев, при наступлении которых структуры федеральной и региональной власти получают возможность осуществить вмешательство в функционирование органа местного самоуправления. Это может быть осуществлено в том случае, если должностное лицо муниципалитета нарушает положения, установленные Основным Законом РФ, федеральным законодательством, подзаконными актами, а также самим Уставом МО (муниципального образования).

Как определяет третья статья ФЗ-131, гражданские права в сфере реализации полномочий по местному самоуправлению могут быть подвергнуты ограничению. Такие ограничения должны быть прописаны в федеральном законе. При этом для установления соответствующих ограничений необходимо, чтобы их введение способствовало защите конституционного строя РФ, здоровья и жизни граждан, а также законных прав и интересов, имеющих у прочих лиц [18].

Должностные лица государственных органов власти не могут реализовывать полномочия, связанные с местным самоуправлением.

В соответствии с Европейской хартией, структуры местного самоуправления характеризуются наличием следующих прав:

- право на владение и распоряжение своими ресурсами;
- право на установление (в соответствии с действующими федеральными законами, а также Основным законом) муниципальных налогов.

Из сказанного выше делаем вывод о том, что органы, отнесенные к местному самоуправлению, самостоятельно реализовывают имеющиеся у них полномочия в сфере менеджмента собственности муниципалитета. В частности, именно они отвечают за то, чтобы определять особенности

режимов, в которых будут использоваться объекты собственности, принадлежащие муниципалитету [21].

В случае возникновения соответствующей необходимости орган местного самоуправления может принять решение о создании организации, на которую будут возложены полномочия по осуществлению хозяйствующей деятельности. Если впоследствии потребность в функционировании такой организации отпадет, то решение о ее ликвидации также будет приниматься органом местного самоуправления [26].

К числу обязательств, которые берутся органами местного самоуправления, относятся, в частности, обязательства по финансовому обеспечению полномочий государства, в установленном законом порядке переданных на местный уровень. Если при выполнении обязательств подобного рода у муниципалитета появляются дополнительные расходы, то впоследствии они компенсируются из бюджета государства (такое положение установлено в 133-й статье Основного Закона РФ) [38].

Соответственно, местное самоуправление – это такая форма реализации властных полномочий, которая является доступной непосредственно для населения. Местное самоуправление может реализовываться как непосредственно (к примеру, через референдумы), так и опосредованно (для этого создаются органы местного самоуправления). Эти методы реализации властных полномочий не отрицают существование друг друга, а выступают в качестве взаимодополняющих. Если властям муниципалитета удалось добиться гармоничного сочетания разных способов реализации полномочий по местному самоуправлению между собой, то это становится фундаментом для высокоэффективного функционирования местной власти, постоянного развития муниципального образования в экономическом, политическом и ином планах.

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

Правовой институт, являясь структурной единицей права, определяется в сравнении с отраслью и подотраслью как узкая совокупность правовых норм, регулирующих обособленную группу общественных отношений.

С.С. Алексеев дает правовому институту следующее определение: «...законодательно обособленный комплекс юридических норм, обеспечивающий цельное регулирование данной разновидности отношений или ее стороне» [4].

Правовой институт нужно рассматривать в качестве главной категории при работе с какой-либо правовой отраслью (поскольку именно на совокупности правовых институтов и базируется любая правовая отрасль). Чтобы определить, является ли какая-либо система правовых норм самостоятельным правовым институтом, необходимо проверить ее на соответствие двум базовым критериям.

Первым среди этих критериев является материальный. Его суть заключается в том, что совокупность правовых норм, претендующая на то, чтобы быть рассмотренной в качестве отдельного правового института, должна касаться отдельной системы общественных отношений, являющихся обособленными от прочих.

Второй критерий – это юридический. Он подразумевает, что совокупность правовых норм, претендующая на рассмотрение в качестве отдельного правового института, должна быть закреплена в соответствующих актах нормативно-правового характера [34].

Если подробно рассматривать такую правовую отрасль, как конституционное право, то можно отметить, что ее предмет – это отношения, существующие в обществе и создающиеся для того, чтобы обеспечивать единство этого общества, его целостность.

«По такому же принципу можно определиться с понятием института муниципального права, так как предметом названной отрасли являются общественные отношения, возникающие в «процессе организации местного самоуправления» как формы осуществления народом своей власти посредством самостоятельного решения вопросов местного значения как непосредственно, так и через соответствующие органы» [30, с. 32].

«Когда юристы изучают правовые институты, составляющие отрасли права, рассмотренные выше, они в первую очередь обращают внимание на юридический критерий. Что касается содержательного критерия, то ему, как правило, уделяется неоправданно мало внимания. Если определить конституционно-правовой институт с учетом содержательного критерия, то получится, что институт – это система норм конституционного права, которая регулирует однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образует относительно самостоятельную группу» [31, с. 17].

А муниципальный правовой институт, таким образом, становится совокупностью норм, относящихся к муниципальной области права и близких друг к другу по предмету, особенностям регулирования.

В среде российских специалистов в области юридической науки продолжают развиваться дискуссии по вопросу о том, какой правовой природой характеризуется такой институт, как муниципальное представительство. Существует большое количество точек зрения по вопросу о том, кто может иметь статус муниципального представителя, какую ответственность муниципальные представители несут перед собственными избирателями, какие полномочия могут быть предоставлены муниципальным представителям [42].

Чтобы более подробно определить суть такого правового института, как муниципальное представительство, требуется подвергнуть более подробному изучению понятие «публичное представительство».

Муниципальное представительство мы можем считать частным случаем публичного представительства. Данный тезис доказывается тем, что публичное представительство распространяется абсолютно на всю систему государственной власти, а также самоуправления в муниципалитетах. При этом муниципальное (в некоторых источниках также именуется «народным») представительство мы можем рассматривать исключительно как отдельный тип публичного представительства, реализуемый, как ясно из названия, либо непосредственно населением, либо его уполномоченным представителем [42, с. 191].

Важно, что народное и муниципальное представительство – хоть и очень похожие понятия, но при этом между ними имеются определенные отличия. Разграничивать данные понятия друг от друга необходимо по объектам, субъектам, а также по содержанию.

Чтобы более точным образом определить, в чем именно заключается отличие между муниципальным и народным представительством, следует охарактеризовать суть отношений, возникающих при представительстве. Когда этим вопросом занимались такие специалисты в области государственного права России, как Н. Лазаревский, Б. Чичерин, а также В. Гессен, то они акцентировали внимание на различиях между народным представительством и тем представительством, которое существует в рамках гражданского права. Правоведы, осуществлявшие свои исследования в более поздние исторические периоды (среди них можно выделять, например, С. Авакьяна, П. Астафичева, а также Н. Щербакову), предпочитают придерживаться точки зрения, в соответствии с которой представительство предполагает наличием правовой связи между тем, чьи интересы представляют, и между тем, кто представляет интересы. Таким образом, все подходы к рассмотрению вопроса о том, какое место принадлежит институту

представительства в общей системе гражданского права нашей страны, могут быть разделены на две главных категории [59]:

- С широкой точки зрения институт представительства – это правовое отношение, при котором одно из лиц приобретает обязательство реализовать определенные действия в пользу иного лица либо от себя лично (при этом добиваясь того, чтобы возникли последствия, необходимые для того, кто поручает представительство).
- С узкой точки зрения институт представительства – это правовое отношение, при котором одно из лиц приобретает обязательство реализовать определенные действия в пользу иного лица.

Как в народном, так и в муниципальном представительстве участники правовых отношений делятся на две группы. Первая группа образована представителями (это лица, которым предоставлена власть, а также возможность использовать ее для достижения необходимого им результата). Вторая группа – это представляемые (лица, также имеющие власть, но делегирующие полномочия по ее реализации представителям).

Существует несколько различных точек зрения по вопросу о том, как именно нужно определять значение понятия «представитель».

Так, например, Л. Нудненко и П. Астафичев говорят о том, что представители – это, например, парламент, а также отдельные депутаты, вошедшие в состав данного органа [55, с. 272].

Той же самой позиции придерживаются и судьи Конституционного Суда (КС) РФ. В одном из решений, принятых КС РФ, содержится указание на то, что каждый депутат, получивший свой пост законным образом, рассматривается как представитель народа.

С.А. Авакьян [1], а также Н.В. Щербакова [65] придерживаются точки зрения, в соответствии с которой круг народных представителей не может быть ограничен исключительно членами парламента. В его состав, помимо участников законодательного органа власти, необходимо, как полагают исследователи, относить также и руководителей исполнительных властных

органов в субъектах Федерации. С. Масленникова акцентирует внимание на таком обязательном признаке любого представительного органа власти, как коллегиальность (солидарность с позицией исследовательницы проявляют также А. Девятьярова, В. Шаповал) [59, с. 3].

Таким образом, учитывая все то, что было сказано выше, сформулируем перечень основных признаков, обязательных для любого представительного органа власти. Во-первых, любой орган, чтобы быть представительным, должен быть сформирован исключительно после выборов (причем проводимых тайно, равно, прямым образом). Во-вторых, представительный орган всегда принимает на себя обязательство действовать в соответствии с публичным интересом, не нарушая при этом законодательных норм. По нашему мнению, в полной мере всем перечисленным выше признакам соответствуют представительные органы власти в муниципалитетах, а также главы муниципалитетов [9, с. 3].

Вторая сторона во взаимоотношениях, возникающих при народном представительстве – это население страны. Как записано в Основном Законе РФ, народ – это носитель суверенитета, а также единственный источник власти в государстве. Как полагают правоведы, исключительное свойство народа РФ заключается в том, что все его представители обладают общностью интересов (а государство должно действовать таким образом, чтобы удовлетворить эти интересы). Поскольку народ всей страны является крайне многочисленным и загруженным, он объективно не имеет возможности непосредственно реализовывать свои властные полномочия. Таким образом, появляется потребность в использовании опосредованных механизмов реализации власти, которые заключаются в избрании представителей и последующем формировании их в представительного органа власти [8, с. 5].

В муниципалитете представительство реализуется совершенно иначе, чем в масштабах всей страны в целом. В муниципальном образовании количество населения, как правило, таково, что каждый его представитель

имеет возможность непосредственно участвовать в работе над разрешением вопросов, связанных с жизнеустройством в муниципальном образовании.

Из сказанного выше проистекает, что в ситуации с народным представительством возможностью для приобретения представления в органах, обладающих соответствующими властными полномочиями, обладает только народ всей страны. А в ситуации с муниципальным представительством возникает специфический субъект – это население, которое одновременно реализует свои властные полномочия как опосредованно (путем избрания представителя), так и непосредственно (путем личного участия в решении определенных вопросов).

Перейдем к рассмотрению вопроса о том, что можно рассматривать в качестве объекта отношений, возникающих при представительстве. В юридической отечественной науке имеется точка зрения, которая предполагает, что объектами представительства можно считать и волю, и власть, а также интерес. Специалистом, которая заявляет о согласии с данной точкой зрения, является, в частности, Н. Щербакова.

Впрочем, по нашему мнению, рассмотренная выше позиция является некорректная, поскольку понятия «власть», «интерес», «воля» отличаются друг от друга прежде всего по содержанию.

Так, власть – это возможность, а также способность управлять какой-либо деятельностью, пользуясь для этого разнообразными инструментами (к примеру, могут быть задействованы право, авторитет, а в некоторых ситуациях даже и насилие). Власть характеризуется тем, что она реализуется даже вопреки сопротивлению (если таковое имеется). Реализация воли происходит именно через власть (а это значит, что понятия «власть» и «воля» не могут быть расценены как однозначные). Также отметим, что воля – это характеристика, присущая конкретной личности, но не органу власти в целом.

Поименованные выше термины, отличающиеся друг от друга по собственному содержанию, тем не менее, обладают достаточно тесной

связью. Именно поэтому не вызывает удивления тот факт, что правоведы допускают использование для обозначения объекта отношений по представительству не один из терминов, а все сразу.

Как полагает В. Кабышев, представительство является передачей той власти, которая имеется у избирателей, узкому кругу избранных лиц. При этом А. Воротников придерживается точки зрения, в соответствии с которой после выборов происходит передача не всего объема властных полномочий, а только его части. Обосновывает собственную точку зрения специалист тем, что представители, получившие после выборов соответствующий статус, приобретают право выражать имеющуюся у них точку зрения по абсолютно любому вопросу, выносимому на обсуждение обществом. Но это не отменяет того факта, что даже после выборов определенные властные полномочия продолжают находиться в руках народа.

В. Кабышев в результате собственных исследований формулирует мысль о том, что после выборов народ, продолжая сохранять статус единственного источника власти, осуществляет делегирование этих полномочий узкому кругу лиц [64, с. 4].

Именно эта позиция, как представляется, является наиболее корректной среди всех рассмотренных выше. Она отражает то, что народ, передавая свои властные полномочия, не нарушает имеющегося у него суверенитета.

Применение переданной власти может осуществляться, в том числе для того, чтобы реализовать какие-либо преступные цели. Кроме того, делегирование власти может сказаться также и на том, что в результате реализации переданных властных полномочий будут соблюдены интересы исключительно одной группы, тогда как интересы всех прочих групп останутся неучтенными. Таким образом, возникает необходимость в описании характеристик реальной представительной власти.

Правильной здесь представляется точка зрения П. Астафичева, который «заявлял о том, что представительство может быть реализовано для выражения реально существующего либо предполагаемого интереса у

граждан». Гражданский интерес П. Астафичев рассматривал с двух точек зрения: как публичный интерес и как общественное мнение [6, с. 37].

В упомянутой выше позиции можно обнаружить недостатки, с существованием которых соглашается, в том числе и ее автор. Ведь никому еще точно не удалось определить, какой позицией по разным вопросам обладает электорат (сделать это невозможно еще и вследствие того, что с течением времени электорат может варьировать свою позицию).

В российской научной среде доминирующим является такой подход к определению понятия «публичный интерес», в основе которого лежат идеи, заявленные еще Ж. Ж. Руссо [44, с. 132].

Например, С. Муровцев полагает, что публичный интерес представляет собой «отношения, которые всеми признаются, открыто или смутно в интересах общежития» [46, с. 63].

С. Дорохов заявляет о том, что публичные интересы – это такая сфера, в которой сочетаются интересы, имеющиеся как у общества, так и государства. Соответственно, публичный интерес может быть рассмотрен в качестве определенной идеи, чье содержание трансформируется после смены эпохи, после изменения традиций, а также вследствие прочих причин [27, с. 41].

С точки зрения реалий, которые существуют в российском обществе сегодня, публичный интерес – это, во-первых, принятие нормативно-правовых актов, которые способствуют реализации положений, закрепленных в Основном Законе РФ [38].

Сказанное выше характеризует содержание понятия «публичный интерес», актуальное с точки зрения описания того, чем является народное представительство. Поскольку позиция, занимаемая электоратом в конкретный момент времени по тому или иному вопросу, не поддается какому-либо исследованию, измерению, то представитель самостоятельно принимает решение, тем самым реализуя предоставляемые ему полномочия.

Вопрос о том, каким объектом характеризуется муниципальное представительство, нужно рассматривать отдельно. Как закреплено в Основном Законе Российской Федерации, местное самоуправление в нашей стране рассматривается в качестве одной из базисных конституционных основ. Таким образом, работа с вопросами, которые относятся к уровню самоуправления в муниципалитетах, может быть рассмотрена в качестве реализации публичных интересов.

Как показывает практика, на местном уровне появляются в основном такие вопросы, что относятся к категории практических. Чтобы эти вопросы успешно разрешались, необходимо на регулярной основе привлекать население территории.

Таким образом, специфика объекта отношений, возникающих при муниципальном представительстве, заключается в том, что, во-первых, представительным властным органам в МО представляется возможность разрешать лишь строго ограниченный перечень вопросов, во-вторых, представительные органы характеризуются реальной возможностью установить позицию представляемых по поводу их решений.

В большинстве случаев представительные властные органы образуются после проведения выборов на соответствующем уровне. Многие специалисты в области правоповедения (в числе которых можно выделять, в частности, С. Авакьяна [1], Л. Нудненко [51], а также П. Астафичева [6]) считают, что именно избираемость – это основная характеристика любого представительного органа власти в муниципалитете. Таким образом, следует более подробно рассмотреть вопрос о том, какие именно организации должны наделяться возможностью выдвигать кандидатов на занятие постов в представительных органах власти муниципалитетов, каким типом избирательной системы необходимо пользоваться, чтобы сформировать представительный орган власти максимально эффективно и в соответствии с пожеланиями избирателей [66].

Начиная с 2016-2017 годов, в большинстве городских округов, входящих в состав регионов Сибирского федерального округа, выборы в представительные органы власти муниципалитетов производятся в соответствии со смешанной системой. Она предполагает, что определенная часть депутатов занимает свои посты в соответствии со списками, предоставляемыми партийными организациями. Что касается оставшейся части депутатов, то они избираются самостоятельно, по отдельным округам (для этого вся территория городского округа делится на части, в каждой из которых распределяется заранее оговоренное количество мандатов). Такая практика, впрочем, одобряется достаточно ограниченным количеством правоведов. Например, Л. Бусыгин считает, что в случае с выборами в муниципальные органы власти нужно пользоваться только мажоритарной системой (поскольку она, во-первых, проста для восприятия населением, во-вторых, является самой доступной с точки зрения организации выборов) [10, с. 32].

Еще одно преимущество мажоритарной избирательной системы заключается в том, что в результате ее применения формируется представительный орган, где каждый участник избран именно самостоятельно (а не как участник партии). Соответственно, чтобы быть успешно избранным с представительный муниципальный орган власти при использовании мажоритарной системы, кандидат должен систематически проводить работу с избирателями, способствовать тому, чтобы в городском округе формировался его позитивный имидж.

Впрочем, даже в тех муниципалитетах, где используются элементы мажоритарной избирательной системы, кандидаты на занятие постов в представительных органах власти МО не ведут активную работу с населением в то время, пока проводится кампания для избрания.

А из-за того, что в современных политических реалиях конкуренция между разными политическими организациями фактически отсутствует, представительство депутатов в органах муниципальной власти, носящих

коллегиальный характер, оказывается неразнообразным с точки зрения числа политических партий, представленных в этих органах.

«Так, в г. Томске при использовании смешанной избирательной системы, при которой 27 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, а 10 - в составе списков, 30 депутатов из 37 выдвинуты одной и той же политической партией (в условиях смешанной избирательной системы, при которой 18 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам, а 18 - в составе списков, указанное соотношение составляло 26 из 36), а в Гвардейском городском округе Калининградской области 16 депутатов из 19 относятся к одной и той же политической партии» [59].

«Таким образом, применение мажоритарной избирательной системы является весьма перспективным только в условиях развитой системы избирательных объединений, активно взаимодействующих с населением. Причем проблема заключается не только в активизации работы существующих партийных организаций, к которым население утратило доверие, о чем свидетельствует ориентация на кандидатов-самовыдвиженцев (анализ собранной электоральной статистики по выборам в муниципальных областях и муниципальных районах в день единого голосования 9 сентября 2014 года свидетельствует об определенной степени недоверия к политическим партиям на всей территории Новосибирской области. В четырех из десяти избирательных кампаний победили кандидаты, поданные как частные лица, не являющиеся представителями политических партий или других избирательных объединений)» [43].

«В то же время, хотя система пропорционального представительства позволяет избираться партиям с небольшим, но достаточным количеством сторонников, она также имеет ряд недостатков. В избирательной системе пропорционального представительства на выборах всех уровней среди партийных организаций становится все более популярным, когда список возглавляют известные гражданам люди: писатели, музыканты, известные

лидеры и политические деятели, которые после подведения итогов выборов, как правило, отказываются от своего мандата в пользу других кандидатов в партийном списке. Когда избиратели голосуют, они оценивают не только саму партию, но и репутацию, личные и профессиональные качества кандидатов, их способность представлять интересы избирателей, и в соответствии с пунктами 14-16 ст. 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», граждане могут потерять возможность быть представленными кандидатами, на которых они ориентировались при голосовании за партийный список, что неизбежно приведет к искажению представительских отношений»[10].

В представительных отношениях, когда делегат (или другой представитель) ограничен в возможности общаться с избирателями на постоянной основе, посредниками между ними выступают политические партии, целью которых является выражение политической воли граждан в соответствии с законом.

«Несмотря на то, что некоторые правоведы придают указанному посредничеству негативный характер (М.В. Варлен, Л.Г. Васькова, М.В. Глигич-Золотарева, К.С. Кирюхин), в условиях территориальной оторванности электората и депутатов такой способ поддержания связи является наиболее доступным, конечно, если политические партии не станут использовать его для навязывания узкопартийных интересов, что отчасти обусловлено институтом партийных фракций» [12].

«П.А. Астафичев также заявляет о важности участия партийных организаций в выборах, поскольку считает, что депутаты, входившие в один список, объединенные общей позицией, будучи членами одной партии, смогут отстаивать единую точку зрения, тогда как разрозненный во взглядах депутатский корпус является менее мобильным в принятии своих решений» [6]. «Ю.В. Филимонов также раскрывает значение политических партий как наиболее ресурсных организаций с точки зрения возможностей участия в

выражении позиции народа (населения) [59]. В этой связи необходимо обратиться к позиции Н.И. Бирюкова и В.М. Сергеева, которые указывали, что при отсутствии общей основы коллектив, которым в конечном итоге и является парламент, не сможет принять какое-либо решение» [7].

«Что касается муниципального представительства, то электоральная статистика и характер местных дел указывают на необходимость укрепления прямых отношений между представителем и представляемым путем привлечения к выдвижению кандидатов не только политических партий, но и других избирательных объединений. Эти потребности также определяют характер избирательной системы» [10].

Если рассуждать о праве на доведение позиции электората до представителей, прежде всего следует учитывать, что муниципальное представительство предполагает возможность непосредственного участия в решении вопросов местного значения населения посредством различных форм местного самоуправления: публичных слушаний, правотворческой инициативы, собраний граждан, которые регламентированы в Главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

«Эти формы имеют делиберативный (консультативный) характер, т.е. предназначены для обсуждения и выслушивания точки зрения граждан, что, хотя и не является обязательным, позволяет максимально учесть возможные последствия сделанного выбора, учитывая важность общественного мнения. Исследователи считают, что действия, обсуждаемые в этих формах, легитимированы, а деятельность представителей открыта» [55].

«Н.В. Джагарян указывала, что спецификой муниципального представительства является возможность поддержания постоянного контакта между представителем и представляемым за счет территориальной близости, которая обуславливает осведомленность населения о проблемах, имеющих место в муниципальном образовании» [26].

«Ряд политологов считает, что электоральная демократия, которая часто ограничивается возможностью избрания органов государственной власти, должна быть заменена делиберативной демократией, которая позволяет не только избирать представителя, но и участвовать в обсуждении принимаемых им решений; понимая, что не все население может быть организовано для участия в таких процедурах, исследователи предлагают привлекать наиболее инициативные объединения граждан» [73].

«Однако реализация народного представительства не предполагает возможности всенародного обсуждения с представителями вопросов ведения государственной политики, федеральное законодательство не содержит институтов, как аналогичных характеризваемым, так и предполагающих участие только наиболее активных групп общественности» [71].

В этой связи можно прийти к выводу, что возможность реализации названных форм демократии является отличительной чертой муниципального представительства и служит его институционализации.

Что касается правового положения представителя, необходимо обратиться к понятию мандата.

«Слово «мандат» переводится с латинского как «полномочие» и используется в трех значениях: во-первых, в значении «документ, удостоверяющий законность и объем полномочий депутата». В таком случае мандатом могут именовать акт избирательной комиссии, подтверждающий факт избрания депутата, удостоверение депутата. Во-вторых, под мандатом понимают вакантное место в парламенте, занимаемое посредством выборов. В-третьих, мандат является одним из элементов правового статуса депутата, обозначающих характер взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленный фактом уполномочивания гражданина избирателями на осуществление суверенной воли народа в законодательном органе» [61].

Все перечисленные значения в равной степени заслуживают внимания, однако при определении влияния позиции избирателей на содержание решения актуальным становится последнее значение.

В то же время нельзя ограничить круг народных представителей депутатским корпусом, не уделив внимания выборным исполнительным органам. Представляется, что и названные органы допустимо рассматривать в свете названного института.

По словам Б.Н. Чичерина, «как бы ни поступал представитель, какого бы ни держался направления, он не подлежит отчетности и ответственности перед избирателями», в то же время «представитель - не только лицо, служащее государству, но на этой службе он заступает место самих граждан и через него проводятся их мнения». [62].

Среди правоведов отсутствует единство по поводу необходимости учета позиции электората.

Часть правоведов заявляет о полезности принятия точки зрения электората в качестве основы. Так, А. С. Авакьян указывает на то, что представитель обязан учитывать интересы народа в силу своего статуса [1].

Другая часть, напротив, заявляет о том, что народ зачастую может трезво оценить частные потребности, но далек от того, чтобы рассуждать об общих, важных для всех делах в силу своей разрозненности и желания отстоять сугубо частный интерес. В этой связи М.В. Баглай утверждает, что «народ никогда не бывает един в своих целях».

«В качестве преимуществ свободного мандата большинство правоведов рассматривают независимость депутатов от избирателей. Классики науки государственного права Н.И. Лазаревский, В.М. Гессен, Б.Н. Чичерин, будучи сторонниками свободного мандата, утверждали, что только наилучшие могли руководить государством и нет надобности включать в процесс управления государством всех граждан. Народ «не способен законодательствовать», но он способен выбрать «тех, кому он должен доверять известную часть своего авторитета» [62].

«Противоположностью свободного мандата является императивный мандат, когда депутат представляет интересы избирателей, проживающих в соответствующем избирательном округе. Советские юристы видели в

качестве содержания мандата три института, способствующие созданию постоянной связи между избирателями и депутатами: наказы избирателей, позволявшие гражданам вносить обязательные для исполнения предложения по улучшению условий их жизни, подотчетность депутатов, заключающаяся в обязанности отчитываться перед избирателями о выполнении наказов, и отзыв депутатов, позволявший гражданам отстранять должностное лицо от должности до истечения срока его полномочий» [37].

«Оценивая преимущества императивного мандата, следует отметить, что он, имея в своей структуре различные способы взаимодействия избирателей и депутатов, позволяет последним определяться в своих действиях и расставлять приоритеты, исходя из общественных интересов, продиктованных гражданами, а не потребностями узких социальных групп, которые так легко принять за общее мнение» [7].

Между тем его реализация сопряжена с рядом недостатков и сложностей, а именно:

- дороговизна проводимых мероприятий;
- невозможность оперативно принимать решения при условии исполнения депутатами всех предложенных избирателями наказов.

«Названные виды мандатов являются не более чем теоретическими конструкциями, депутат не может быть полностью и во всем независим от избирателей, точно так же, как и исполнение указаний избирателей не может стать его основной деятельностью» [14].

«С учетом усиления роли политических партий большое значение приобрели внутрипартийные фракции, членство в которых является обязательным, поскольку его прекращение влечет за собой потерю депутатского мандата. «Приходится констатировать, что в настоящее время абсолютной независимости депутата, имеющего свободный от избирателей мандат, просто не существует, поскольку депутат находится в зависимости от политической партии и данная зависимость оказывает значительное влияние на их деятельность в связи с представительством интересов избирателей» [7].

«Столь отрицательное восприятие института фракций во многом обусловлено отсутствием реальной возможности для избирателей, именно как общности граждан, доносить свою волю до представителей».

«В целом некоторые институты взаимодействия депутатов и избирателей продолжают функционировать, в частности, депутаты в соответствии с регламентами работы своих органов проводят встречи с избирателями, отвечают на поступающие от них заявления. Однако в этих случаях по большей части присутствует связь «избиратель и депутат», а не «электорат и избранный им представитель», следовательно, данные формы работы можно рассматривать не как сотрудничество с гражданами государства в целом, а как сотрудничество лишь с отдельными его представителями, проблемы которых вовсе могут не носить публичный характер» [35].

«Между тем на уровне органов государственной власти в условиях территориальной удаленности граждан и депутатов такие централизованные структуры, как политические партии, смогут обеспечить доведение позиции представляемых до представителей. В этой связи необходимо в посредничестве «избиратель - партия - депутат» ключевую роль отвести избирателю и внедрять формы работы политических партий с электоратом» [14].

«В условиях современного общества, которое по существу является информационным, демократия реализуется именно в силу возможности «доносить идеи до разноуровневых систем власти: органов государственной власти, политических партий». Однако в условиях отсутствия организованного посредничества (обмена информацией) между избирателями, партией и депутатом, формально оставаясь избранником всего народа, депутат фактически становится представителем интересов политической партии, от которой был избран, что отрицательно влияет на самостоятельность депутатов и ни в коей мере не сближает их с электоратом, а это, конечно же, негативно отражается на реализации представительства. В

силу отсутствия прозрачности, доступности информации о реальных намерениях депутатов, выдвинутых политическими партиями, о целях деятельности самой политической партии применительно к работе в конкретном парламенте, деятельность представителей может носить характер закрытый, кулуарный, недоступный для населения, а может быть даже противоречащей всеобщим интересам» [19, с. 77].

М.В. Варлен, а также Л.Г. Васькова, раскрывая правовое положение современного парламентария, уделили особое внимание партийному императивному характеру его мандата, в основе которого лежат три основных признака, а именно:

- депутат, избранный в условиях пропорциональной избирательной системы, представляет интересы всего электората, а не только избирателей своего округа;
- депутат не связан наказами с избирателями, однако обязан поддерживать с ними связь путем рассмотрения их обращений, жалоб и заявлений;
- депутат не отчитывается перед избирателями при фактической подконтрольности фракции;
- депутат не может быть отозван, однако возможным является лишение его мандата в случае выхода из состава фракции.

Введение политического императивного мандата, связанного с обязательным участием депутатов в работе фракций, как и располагающая значительным количеством достоинств пропорциональная избирательная система, ввиду отсутствия взаимодействия между депутатами, политическими партиями и электоратом рассматриваются как институты, способствующие решению дел публичного, общественно важного значения без участия граждан, а может быть, даже вопреки их интересам, что в конечном счете приведет к недоверию по отношению к представителям власти [25, с. 77].

«Если отношения представительства на государственном уровне имеют несколько противоречивый характер в силу насаждения партийной позиции в условиях отсутствия какого-либо контакта с избирателями, на уровне местного самоуправления в силу тех же самых причин представительные отношения приобретают характер деструктивный» [24].

«Специфика муниципального представительства во многом обусловлена особенностями местного самоуправления, а именно самостоятельным характером его реализации - вопросы местного значения разрешаются населением самостоятельно и под свою ответственность, и пусть набор потребностей у всех видов муниципальных образований является схожим, способы их удовлетворения и приоритеты в их разрешении могут различаться в силу уникальности каждого из муниципалитетов» [7].

«Данные особенности указывают на отсутствие потребности в посреднике между представляемым и представителем, поскольку с последним можно встретиться не только непосредственно, но и в составе группы населения для совместного обсуждения вопросов публичного характера» [18].

В целях пояснения негативных сторон партийного влияния следует обратить внимание на причины выхода из состава политической партии «Единая Россия» депутата Думы города Томска Владимира Владимировича Казакова.

«5 апреля 2011 г. перед ежегодным отчетом главы муниципального образования города Томска Н.А. Николайчука помощники названного депутата раздали присутствующим на заседании лицам информационный материал о некомпетентной работе действующего главы муниципального образования. 7 апреля В.В. Казаков был исключен из состава партии по причине нарушения ее Устава - «совершения действия или бездействия, дискредитирующего партию или ее членов». Осудив действия мэра города Томска, депутат утратил свое партийное членство, а немногим позднее

выбыл из представительного органа, досрочно прекратив свои полномочия» [52, с. 170].

Например, согласно Уставу «Единой России», лицам, принадлежащим к одной партии, фактически запрещено публично критиковать друг друга, поскольку дискредитация означает подрыв доверия к человеку, снижение его авторитета. В этом случае любая критика может быть расценена как дискредитация, и депутаты, которые обязаны заслушать годовой отчет главы общины и дать ему заключение, даже неудовлетворительное, не могут этого сделать в отношении своего коллеги по партии, поскольку такие действия могут быть истолкованы как дискредитация [68].

Описанная проблема обусловлена содержанием устава одной из сторон, однако нельзя отрицать, что влияние указанного общественного объединения чрезмерно.

«В дополнение к политическому представительству, которое достигается путем делегирования власти через выборы, должно развиваться и так называемое общественное представительство, которое не является элементом осуществления государственной власти. В настоящее время эта форма общественного представительства еще не урегулирована законом, но именно на уровне местного самоуправления результаты реализации такого представительства наиболее ощутимы в плане функционирования территориального общественного самоуправления, других общественных структур (общественных палат, общественных объединений), деятельность которых способствует доведению позиции населения до представительных органов, а также вовлечению населения в осуществление местного самоуправления» [69].

Одним из направлений, в котором можно улучшить муниципальное представительство, представляется развитие организационных форм общественного представительства в муниципалитетах, включая городские округа.

Обобщая и обращаясь к юридическому свойству правового института, следует отметить, что институт муниципального представительства представляет собой совокупность норм муниципального права, которые регулируют формирование, деятельность органов местного самоуправления, их взаимодействие с населением.

При этом формы муниципальной прямой демократии (муниципальные выборы, перевыборы, публичные слушания, законодательная инициатива) и представительной демократии (деятельность представительного органа местного самоуправления, избираемого народом, депутатами, главой муниципалитета) интегрированы в институт муниципальной демократии и находятся на службе его реализации [70].

Характерной чертой представительных органов в современной России является активное участие в их функционировании политических партий, которые не только выступают в качестве основных поставщиков кандидатов на выборах, но и имеют фракции в законодательных и представительных органах государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим правоведы приходят к выводу, что мандат выборных лиц (депутатов, глав муниципалитетов и субъектов) носит политический характер.

«Политические партии являются очень важными для государства общественными объединениями, одной из основных целей их деятельности является выражение точки зрения граждан по вопросам государственного управления, однако реализация этой цели в условиях императивного политического мандата осложняется отсутствием инструментов системного взаимодействия с гражданами государства как своеобразного сообщества (народа, граждан, проживающих на территории объекта РФ). В этом отношении посредничество политических партий в отношениях представительства приобретает порочный характер» [72].

Что касается муниципального представительства, которое имеет свои особенности в силу территориальной близости представляемого и представляющих, то партийные организации, участвующие в

муниципальных выборах, следует рассматривать лишь как один из возможных типов избирательных объединений, поскольку централизованный характер их деятельности противоречит автономии местного самоуправления.

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

В период 2013-2017 годы муниципальные общественные палаты находятся в состоянии пилотного проекта апробации новых методов, новых полномочий, новых возможностей создания пространства и условий для развития институтов гражданского общества, развития механизмов его отношений с государством, точнее, с органами власти. Вместе с тем, на прошедшем в ноябре 2019 года форуме «Сообщество» обсуждался и тот аспект, что имеются «субъекты Российской Федерации, где общественные палаты есть в каждом муниципальном образовании, но есть регионы, где нет ни одной такой муниципальной общественной палаты» [1]. Пространство и механизмы функционирования муниципальных общественных палат как раз и создаётся, моделируется для взаимодействия институтов гражданского общества с государством. Безусловно, на этом пути приходится сталкиваться и с попытками местных органов власти подчинить себе деятельность муниципальных общественных палат. Это явление стало предметом специального обсуждения в ходе встречи общественности с Губернатором Московской области А.Ю. Воробьёвым ещё в 2013 году [49]. И продолжает оставаться актуальным в 2021 году. Тем не менее, задачи муниципальных общественных палат, порядок их создания, правовое обеспечение деятельности позволяют говорить об особом положении муниципальных общественных палат в системе отношений гражданского общества с государством.

Во-первых, Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3] наделил

муниципальные общественные палаты полномочиями субъекта общественного контроля, закрепил ответственность органов власти за осуществление препятствий осуществлению общественного контроля. И в этой связи выделил муниципальные общественные палаты в особый субъект правоотношений с органами власти. Превратил муниципальные общественные палаты в контрольный орган, имеющий контрольные полномочия более значимые, широкие и защищённые, чем даже полномочия муниципальных Советов депутатов, муниципальных Контрольно-ревизионных комиссий, органов муниципального контроля. Прийти к правильному пониманию и применению своего общественно-контрольного предназначения в пилотном состоянии муниципальным общественным палатам ещё предстоит [4].

Во-вторых, новизна заключается в особом порядке формирования муниципальных общественных палат: равными третями от Губернатора Московской области (высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации), Совета депутатов соответствующего муниципального образования (представительного органа муниципальной власти), Общественной палаты Московской области (независимого коллегиального органа субъекта Российской Федерации). Данное обстоятельство не позволяет утверждать о подчинённости и зависимости муниципальных общественных палат от какого-либо органа власти, не встраивает их в систему органов власти и не относит к организационно-правовой форме общественных объединений. Фиксирует правовой статус независимого коллегиального органа, до конца, пока ещё не выстроившего свои правоотношения с такими государственными органами, как суд и прокуратура.

В-третьих, сочетание первых двух обстоятельств обуславливает органы власти с должным вниманием относиться к рекомендациям, обращениям, инициативам муниципальных общественных палат. В случае игнорирования запросов и представительства муниципальных общественных палат в

интересах защиты законных прав общественных объединений, учёта общественно значимых законных интересов граждан органы власти каждый раз подпадают под полномочия муниципальных общественных палат по общественному контролю.

В-четвёртых, административная тенденция реформировать муниципальные районы в городские округа, в конечном счёте, оставляет территории бывших городских и сельских поселений без представительных органов власти (Советов депутатов), представительские функции которых на общественных началах вполне могут заменить территориальные общественные советы, формируемые муниципальными общественными палатами. И в этом смысле мы также имеем новый формат завтрашнего для России пространства отношений правового государства и гражданского общества, который может выстраиваться через муниципальные общественные палаты, как центры координации и представительства социально значимых интересов территорий, НКО, граждан, их инициативных групп.

Резюмируя особое положение муниципальных общественных палат, можно справедливо отметить, что здесь сочетается высокая ответственность применения своих полномочий и неясность своего положения: новый институт гражданского общества или третья контрольная сила в отношениях государство-общество. Такое осмысление востребовано и на уровне федеральных законодателей. На сегодняшний день можно отметить, что:

- правовой статус не конкретен и не имеет юридического закрепления в федеральном законодательстве;
- муниципальная общественная палата по своему правовому статусу - независимый коллегиальный орган. Однако, нет легального уточнения это государственный орган власти или орган гражданского общества;
- орган, а не организация. Значит, не общественное объединение.

– не входит в перечень органов власти. Значит, условно, не государство, не орган местного самоуправления;

– будучи наделённая федеральными полномочиями, муниципальная общественная палата зависит от решения Совета депутатов муниципального района, который может своим решением прекратить деятельность муниципальной общественной палаты в любом отдельно взятом муниципальном образовании, отменив свое решение об утверждении «Положения о муниципальной общественной палате».

С учётом изложенного не представляется оправданным относить муниципальные общественные палаты к непосредственным формам участия граждан в реализации местного самоуправления [5]. Включение их в состав муниципальных органов власти исключит их общественную природу, нарушит принципы правовой системы России, выведет муниципальные общественные палаты из многоуровневой системы общественных палат в Российской Федерации.

Если мы хотим уберечь этот институт от волюнтаризма местных властей, требуется закрепление правового статуса муниципальной общественной палаты на федеральном уровне законодательства, регулирующего правоотношения Общественных палат [6]. По мере реализации пилотного проекта по развитию деятельности муниципальных общественных палат это можно было бы сделать, постепенно вводя ряд правовых норм об их правовом статусе. Первоочередной такой нормой могло бы стать внесение изменения в статью 1 Федерального закона «Об общественной палате Российской Федерации» путём добавления части 5 статьи 1 Федерального закона следующего содержания: «5. В Российской Федерации создаётся и функционирует система общественных палат Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных общественных палат. Общественные палаты субъектов Российской Федерации создаются на основе законов субъектов Российской Федерации. Муниципальные общественные палаты создаются решениями

представительных органов власти местного самоуправления». Кстати, при наличии данной правовой нормы стало бы уместным, обоснованным и непротиворечивым наличие отсылочной правовой нормы, к примеру, об общественных палатах субъектов Российской Федерации в части 1 статьи 6 названного Федерального закона. С внесением данного изменения муниципальные общественные палаты нашли бы закрепление в федеральном законодательстве своего правового термина и гарантии против необоснованного прекращения деятельности.

На данный момент, как факт, в Российской Федерации правоотношения по вопросу создания муниципальных общественных палат не урегулированы в правовом отношении. Как субъекты правоотношений муниципальные общественные палаты, наделённые исключительными федеральными полномочиями, не присутствуют в качестве субъектов правоотношений и в Гражданском Кодексе Российской Федерации. Они также не являются субъектами надзорной деятельности в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Не говоря уже о том, что они отсутствуют и в федеральных законах, регулирующих отношения и деятельность общественных объединений и некоммерческих организаций. Не являясь в нормативном отношении и институтом гражданского общества, выполняя федеральные полномочия по осуществлению общественного контроля, муниципальная общественная палата, таким образом, представляет собой новое институциональное образование, претендующее на занятие своего функционального места в системе отношений «правовое государство - гражданское общество» в статусе института, обеспечивающего механизм взаимодействия структур гражданского общества с органами государственной и муниципальной власти на муниципальном уровне [55, с. 61]. В контексте представленного видения следует согласиться с мнением Т.Н. Михеевой, которая также отмечает, что «общественные палаты муниципальных образований в идеале должны стать центральным институтом гражданского общества на муниципальной территории» [7].

Реалии взаимодействия в сегодняшнем дне: финансируемые проекты, грантовая политика для НКО, материальная поддержка отдельных общественных организаций по монопольным правилам государства. Потребности желаемого взаимодействия: система равного доступа к поддержке через финансируемые проекты, участие в слушаниях по проектам законов, иных нормативных правовых актов, участие в согласовании проектов муниципальных программ.

2.3 Муниципальное представительство и бюрократия: проблемы демократизации аппарата муниципальной власти

Институт бюрократии воспринимается совершенно противоположно представителями правых и левых политических движений, и партий. Левые задействуют бюрократический аппарат для перераспределения внутренних государственных ресурсов в пользу более бедного населения. Позитивная оценка рациональной бюрократии дана в работе Макса Вебера. Правые разделяют критический взгляд Франца Кафки на роль бюрократии, отмечая ее иррациональный характер и создание с ее помощью многочисленных проблем для функционирования общества [69, с. 275].

В сентябре 2021 года в Игринском, Увинском и Дебесском районах планируется открытие муниципальных представительств Ресурсного центра поддержки добровольчества Удмуртии. К назначенной дате в помещениях появятся лекторий, переговорная, будут оборудованы места для работы специалистов.

Работа в данном направлении уже ведется с 2020 года. В каждом районе проведена встреча с главами муниципальных образований, где ключевыми вопросами стали поддержка муниципальных представительств Ресурсного центра на местном уровне и выстраивание системы взаимодействия с республиканским учреждением. Также, состоялось обучение специалистов по работе с молодежью, на которых возложены функции координации добровольческой деятельности, руководителей

волонтерских отрядов и объединений. С целью оказания методической помощи им передадут пакет нормативно-правовых документов, регламентирующих деятельность в сфере добровольчества.

«В Год села будет прodelываться огромная работа на развитие инфраструктуры поддержки добровольчества в муниципальных образованиях. Наша задача – оказать помощь и научить специалистов на местах, для этого мы открываем такие представительства по республике и будем продолжать это делать с каждым годом», – отметил заместитель министра по физической культуре, спорту и молодёжной политике Дмитрий Плешаков.

Напомним, создание представительств Ресурсных центров стало возможным благодаря победе во Всероссийском конкурсе лучших региональных практик поддержки волонтерства «Регион добрых дел 2020».

Главный способ обуздать бюрократизацию государственного управления - это повышение «рациональности» избирателей и активности потребителей государственных услуг. Определенную положительную роль может сыграть развитие независимых и беспристрастных аналитических организаций, политических партий, СМИ и законодательное ограничение «грязных» избирательных технологий. Децентрализация может быть весьма позитивной – передача полномочий (обеспеченных финансово) на более низкие уровни власти, ближе к прямым потребителям услуг. Система государственного управления в Швейцарии является прекрасным примером такого децентрализованного подхода. Непрерывное обучение персонала на рабочем месте, безусловно, будет полезным [4].

Тем не менее, бюрократизация государственного и муниципального управления в принципе неискоренима и может поддерживаться только в социально приемлемых рамках. Обычным средством его укрощения является снятие «ведомственной» защиты служащих государственного агентства от влияния прямых потребителей их услуг.

Так как институт бюрократии имеет экономическое, организационное, политико-идеологическое и социальное происхождение, то для нивелирования его отрицательных проявлений необходимы значительные преобразования экономических, организационных, социальных, политических и других условий хозяйствования, которые в настоящее время способствуют бюрократизации процессов управления.

Действенный общественный контроль над функционированием системы государственного аппарата власти должен быть противопоставлен функционированию института бюрократии и должен способствовать успешной борьбе с бюрократией. Однако деятельность института общественного контроля нельзя рассматривать как деятельность, противодействующую государственному и муниципальному управлению. Современное государственное и муниципальное управление должно сочетаться с эффективными механизмами общественного саморегулирования. Опыт показывает, что повышение эффективности государственного и муниципального управления практически невозможно без функционирования механизмов общественного саморегулирования.

Снижение степени отрицательного влияния института бюрократии на эффективность работы системы государственного и муниципального управления позволит: гармонизировать механизмы государственного и муниципального управления с существующими общественными отношениями, существующими условиями хозяйствования; создать интегрированную систему государственного и муниципального управления; разграничить и оптимизировать функции и полномочия государственных и муниципальных органов власти, их структурных подразделений; создать различные типы органов управления в соответствии с их функциями с использованием различных методов планирования, финансирования и оценки эффективности; разработать более эффективные механизмы кадровой политики в государственном и муниципальном управлении;

усовершенствовать нормативно-правовую базу системы государственного и муниципального управления [39].

Совершенствование системы государственного и муниципального управления в аспекте снижения проявлений бюрократизации может быть осуществлено по следующим направлениям:

- оптимизация функций и структур государственных и муниципальных органов, за счет формирования основополагающих положений о деятельности государственных и муниципальных органов, их подразделений и сотрудников;
- применение действенных организационных и социально-экономических механизмов функционирования системы государственного и муниципального управления;
- использование инновационных информационных технологий в деятельности государственного и муниципального аппарата власти, применение в основном электронного документооборота, при упрощении процедур согласования решений;
- улучшение материально-технического обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов исполнительной власти;
- гарантирование достойных условий труда государственным и муниципальным служащим;
- обеспечение высокого уровня подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в системе государственного и муниципального управления.

Указанные меры в определенной степени будут направлены на повышение эффективности деятельности системы государственного и муниципального управления в интересах развития гражданского общества и государства, укрепление доверия граждан к аппарату государственных и муниципальных органов власти.

Глава 3 Эффективность и перспективы взаимодействия институтов публичного представительства и местного самоуправления в условиях изменяющегося мира

3.1 Эффективность взаимодействия институтов публичного представительства и местного самоуправления в условиях пандемии COVID-19 (опыт России и Китая)

Следует отметить, что в период наиболее острой фазы «первой волны» эпидемиологического кризиса, когда по всей стране были повсеместно введены карантинные ограничения, применить традиционный для ВолНЦ РАН метод социологического исследования было невозможно из-за необходимости непосредственного контакта анкет с респондентами. Поэтому с марта по июнь 2020 года не проводились анкетные опросы, а были проведены два онлайн-опроса на платформе GoogleForms, посвященные такому важному для России событию, как внесение изменений в Конституцию, и поведению людей в условиях распространения коронавируса (вопросы в основном касались соблюдения личной гигиены, отношения к работодателям в условиях пандемии COVID-19 и т.д.).

Кроме перечисленных источников информации, использовались нормативно-правовые документы, включая федеральные, региональные законы и подзаконные акты органов государственной власти и управления соответствующего уровня, материалы официальных СМИ, веб-сайтов органов власти.

Собранные данные обрабатывались и интерпретировались с помощью системного, сравнительного, статистического и социологического анализа.

Региональные власти и органы местного самоуправления играют ведущую роль в осуществлении эффективных мер по борьбе с COVID-19. Россия и Китай не являются исключением. Меры, предпринимаемые на субнациональном уровне для предотвращения распространения COVID-19,

требуют более детального рассмотрения в рамках данного исследования.

Особый интерес вызывает уровень локального сообщества. Локальное сообщество – это социально-территориальная общность в привязке к определенной территории: село, поселок, город, группа районов и городов [24]. Социально-территориальные сообщества представляют собой исторически сложившиеся и непрерывно возобновляющиеся общности людей, совместно осваивающих и использующих в хозяйственном, социально-бытовом и социо-культурном отношении определенную территорию [25]. В зарубежной литературе под сообществом (local community) обычно понимается как местность, так и реальные социальные группы с особым качеством взаимоотношений [26].

Меры профилактики и борьбы с COVID-19 стали одной из важнейших задач именно на уровне локального сообщества. Неоценимая роль в предотвращении распространения вируса внутри стран принадлежит городским и сельским сообществам, поскольку они являются ключевыми элементами при реализации профилактических мер и использовании всевозможных ресурсов для снижения уровня заболеваемости. Локальное сообщество выступает своего рода «полем битвы» для проведения совместных профилактических мер, укрепления общесоциальных усилий по сдерживанию распространения вируса.

Исследование показало, что региональные органы и органы местного самоуправления в Китае реализуют полноценное сотрудничество в борьбе с коронавирусом на всех уровнях, во многом благодаря эффективной работе Партийного комитета и правительства провинции в сфере управления кадрами, а также успешной практики формирования «Правительства пяти направлений». После того как в деревне М уезда Поян города Шанжао был обнаружен подтвержденный случай COVID-19, сельские органы самоуправления практически распались, и только после решительного вмешательства городского правления порядок жизни был восстановлен, после чего меры профилактики по распространению коронавируса принесли

результаты [56].

В борьбе с коронавирусом основная функция местных органов власти Китая заключается в эффективном управлении и контроле таких аспектов, как публичность (огласка и руководство к действию, популяризация знаний, связанных с контролем заболеваемости), информационность (скрининг COVID-19, ведение статистики в режиме «от двери к двери»), безопасность (дезинфекция общественных зон, измерение температуры, работа контрольно-пропускных пунктов с камерами высокой четкости, самоизоляция) и мониторинг (регистрация новых случаев заболевания и распределение материалов). Все вышеупомянутые аспекты делают микроуправление и микрослужбы в деятельности органов местного самоуправления особенно важными.

Органами местной власти в России и Китае был принят широкий комплекс мер, направленных не столько на профилактику распространения коронавирусной инфекции, сколько на поддержание уровня и качества жизни широких слоев населения. В то же время следует остановиться на некоторых трудностях и проблемах местных органов власти на пути реализации политики в коронакризисный период.

Во-первых, выявилась нехватка четких и оперативных руководств и правил по профилактике вируса и борьбе с ним. Отсутствие единого руководства, стандартов профилактики и контроля заболеваемости, методов пропаганды привело к нескоординированности действий органов власти на разных уровнях. К примеру, в китайской провинции органы власти, столкнувшись с пандемией коронавируса, порой демонстрировали несогласованное сетевое управление, осуществляемое совместно департаментами здравоохранения, общественной безопасности, транспорта, связи, управления медицинскими материалами. Также наблюдалась недостаточная осведомленность о заблаговременной профилактике и контроле.

Во-вторых, прослеживается проблема формирования и

распространения массива данных, содержащих базовую информацию о сообществе в период COVID-19. Распространение коронавируса тесно связано с перемещением населения. Несмотря на то, что в стране еще наблюдаются отдельные случаи заражения, в период регулярной профилактики и борьбы с пандемией мобильность жителей Китая резко возросла по сравнению с первой волной COVID-19. Изначально технология обработки больших данных применялась для профилактических мер, чтобы обеспечить каждому региону необходимую научную поддержку для прогнозирования риска заражения и профилактики заболеваний путем отслеживания числа пациентов с COVID-19 и скрининга распространения коронавируса. Однако исследование выявило, что создание баз данных в разных населенных пунктах происходит неравномерно, в сельских районах представляется особенно трудной задачей из-за высокой частоты и неопределенности мобильности населения. Кроме того, получен вывод о том, что городские и сельские сообщества Китая по-прежнему не имеют стандартизированных процессов обмена данными, существует необходимость увеличить эффективность совместного реагирования на чрезвычайные ситуации. Обмен данными еще не сформирован между департаментами и социально-экономическими субъектами; данные из департаментов транспорта, здравоохранения, связи и общественной безопасности не могут быть собраны вместе и использованы в полной мере; государственная информация фрагментирована, степень обмена ресурсами низкая [60].

3.2 Развитие взаимодействия институтов публичного представительства и местного самоуправления в РФ

В постсоветский период происходит трансформация всех отраслей жизни и назревает один из самых важных вопросов. Это формирование гражданского общества и правового государства. Построение новой системы

права, модернизация институтов власти. Одним из важнейших институтов на пути создания демократического, правового государства явился институт местного самоуправления. В мировой практике наличие местного самоуправления, является признаком демократического государства и гражданского общества. Именно посредством местного самоуправления, народ реализует свои гражданские права, закрепленные за ним законодательно [55].

Несмотря на то, что местное самоуправление в России сформировано на автономных началах и внедрено в общую систему права Российской Федерации, она взаимодействует с нормативно-правовыми актами на трех уровнях. Местное самоуправление подвержено влиянию как со стороны местных общин, самого субъекта, так и со стороны государства. Поэтому исследовать законодательную базу, регламентирующую все области взаимодействия местного самоуправления, необходимо на уровне нормативной базы муниципальных образований, субъектов и федерации.

Местное самоуправление функционирует на основе нормативно-правовой базы разработанной на этих трех уровнях.

Основу законодательства о местном самоуправлении составляет Конституция РФ [37] и Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая в 1985 году Советом Европы и ратифицированная нашей страной в 1998 году [29]. Хартия является основным европейским законом о местном самоуправлении, который закрепляет известный еще в средние века принцип субсидиарности [71].

Распространение этого принципа началось сравнительно недавно, в прошлом столетии, однако он является основным. Хартия раскрывает содержание этого принципа. Если поставленную задачу можно решить на местном уровне, то так и должно быть. Государство не вмешивается в разрешение таких вопросов за исключением прямо предусмотренных случаев. Местному самоуправлению должно передаваться больше властных полномочий для разрешения вопросов местного значения. Хартия призвана

защищать права и интересы органов местного самоуправления. Правовая основа местного самоуправления закреплена на территории РФ Федеральным законом от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Под правовой основой понимается закрепленные конституцией, федеральными законами нормы-принципы, которые регулируют самые существенные, основополагающие общественные отношения, в соответствие с которыми должны принимается все остальные нормативно-правовые акты более низкого уровня [50].

Определив основы местного самоуправления, конституция [37] окончательно закрепила эту правовую форму управления, чем завершён поиск других правовых форм управления.

Одним из способов проявления демократии на местном уровне, является издание муниципальных правовых актов, призванных регулировать вопросы местного значения.

В советский период была достаточно скудная нормативная база, недостаточна для урегулирования вопросов местного значения. Поэтому развивается достаточно обширное ведомственное нормотворчество.

Отсутствие регулирования на уровне субъекта или федерации отдельных вопросов приводило к законодательной подмене, когда ведомственный акт регулировал правоотношения федерального или субъектного значения. В настоящее время объём таких нормативных актов снижен, но продолжает быть значительным.

Также следует указать, что положение ведомственных актов не урегулировано ни на одном из законодательных уровней.

Пробелом в праве является отсутствие в конституции или в законах федерального значения возможности исполнительной власти издавать ведомственные акты. Отсутствие такого регулирования ведёт к осложнению в вопросах классификации таких актов, их сущности и перспективам развития.

Принятие 06.10.2003 года Федерального закона «об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» призвано реализовать цель, установление конституционного порядка. Созданы модели местного самоуправления, определена компетенция, решены имущественные вопросы, определена численность депутатов местных советов, определены формы участия граждан в управлении, ограничен контроль за работой местного самоуправления одновременно с увеличением степени ответственности должностных лиц.

Принятый закон реализует процесс децентрализации и деконцентрация власти путем разграничения управленческих полномочий как по вертикали, так и по горизонтали.

Произведено разграничение полномочий исполнительной власти. С учетом масштабов территории Российской Федерации работа системы исполнительной власти должна быть поставлена так, чтобы можно было быстро отреагировать уполномоченным лицам на конфликтные процессы.

При распределении предметов ведения, полномочий и сфер влияния необходимо использовать в качестве фундамента – научные взгляды и изыскания. Только лишь изучая эти процессы с научной точки зрения можно прийти до сути проблемы, изучить её границы и возможные методологии разрешения.

Предметная и функциональная специфика органа исполнительной власти на местах составляется и из учета территориального положения субъекта, природных особенностей, демографической ситуации региона, климатических особенностей, что позволяет наладить гармоничное взаимодействие органов исполнительной власти на уровне субъекта и государства. Процесс государственного управления значительно выигрывает в ситуации разграничения предметов ведения и полномочий. Однако для федеративного государства исключительная децентрализация власти не допустима. Имеется необходимость воздействия государственной или субъектной исполнительной власти на местный уровень в случаях

необходимости привлечения руководства административных единиц к ответственности [37].

Рассматривая процесс распределения или перераспределения полномочий исполнительной власти на разных уровнях, необходимо учитывать и динамику общественных отношений, и разные внутренние и внешние обстоятельства. Объем полномочий может и должен отражать реалий настоящего времени и, в связи с этим должен меняться в зависимости от вышеперечисленных обстоятельств.

Вопросы полномочий органов местного самоуправления, в своих работах рассмотрели ученые С.А. Авакьян, М.В. Баглая, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев и др.

Проблема разграничения полномочий рассматривается и в конституционном суде на более конкретных спорах, что подтверждает неурегулированность вопроса.

Для Российского государства существенную роль в становлении местного самоуправления сыграл европейский опыт развития этого института. Однако, невозможно надсадить европейскую модель местного самоуправления в РФ без учета территориальных, ментальных, исторических, экономических, политических особенностей государства.

Помимо проблем, связанных с недостаточным нормативно-правовым регулированием и сложностями в делегировании полномочий, имеются также сложности с определением субъекта, которому эти самые полномочия должны быть переданы. Возникают вопросы с концентрацией муниципальных образований. На разрешение этих проблем направлена реформа местного самоуправления.

Основу правильного формирования и развития заложила конституция [37], определяющая основные направления, принципы, цели и хозяйственные вопросы. Значительную роль сыграл созданный в 1997 году Совет по местному самоуправлению Российской Федерации координационного центра при Президенте Российской Федерации. Работа

центра направлена на разработку политики и мер по реализации. Защитить права и отстаивать интересы местной власти на территории государства про взаимодействие с другими органами власти и на международном уровне, призван Конгресс муниципальных образований созданный 1998 году.

Создание инструментов, способствующих реализации политики в сфере местного самоуправления продвигает разрешение проблемных аспектов. Однако полноценное становление местного самоуправления допустимо только при реализации комплекса действий.

Изучив проблематику вопроса, можно сгруппировать основные направления деятельности на пути реализации поставленной задачи:

- вовлеченность и реализация гражданских прав граждан на уровне местного самоуправления;
- создание среды необходимой для реализации местным самоуправлением возложенных конституцией обязанностей и полномочий;
- реализация принципа субсидиарности.

Государство через федеральное управление и через органы государственной власти субъектов Российской Федерации может достичь указанные выше цели используя доступные механизмы воздействия и взаимодействия. Такие как административное обеспечение, правовое регулирование, бюджетное регулирование, информационная поддержка, образовательные механизмы (подготовка, переподготовка кадров), имущественные механизмы (передача части собственности от государства местным органам).

Реализация государственной политики местного самоуправления должна привести к взаимодействию населения, органов местного самоуправления и государства. В случае достижения такой цели, будет решен целый спектр поставленных перед всеми тремя субъектами задач, от улучшения условий жизни на местах, до стабилизации политической системы страны.

К 1999 году Российский законодатель сформировал законодательную основу, которая должна указывать основные направления развития местного самоуправления.

Это ФЗ «о финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы Местного самоуправления», «об основах муниципальной службы в Российской Федерации». С целью дальнейшего развития принят Указ Президента Российской Федерации «Основные положения государственной политики в области местного самоуправления Российской Федерации». Этим указом была установлена политическая концепция государства в сфере местного самоуправления в период его действия. Указ устанавливает цели, приоритеты, принципы и задачи.

Определяет развитие местного самоуправления как приоритетное направление в создании экономически и социально развитого демократического государства. Более детализированную и адресную поддержку местное самоуправление получает в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создание условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Особой проблемой в сфере местного самоуправления является политическое влияние, в частности, на этот институт. Детально проработал эту тему Тихонов Д.А. в своей работе «Об эволюции политико-правового статуса местного самоуправления в постсоветской России». На протяжении всего становления института влияние политической системы приводило то к централизации, то к децентрализации власти на местах. В данный момент все принятые нормативно-правовые положения и программы развития направлены на децентрализацию власти, в частности, ФЗ «об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако такого рода децентрализация как сама по себе не способствует

построению гражданского общества или правового государства. Можно говорить о подмене понятий. Государство за период реформирования не привело местное самоуправление к автономизации, которая и стимулировала бы вовлечение местного населения в непосредственное разрешение вопросов. В данный момент созданная система местного самоуправления со способами избрания представительного органа больше похожа на создание системы удобной для эффективного управления «сверху» системой распределения мандатов на местах. Потеря влияния политических партий на местном уровне приведет к падению авторитета в вышестоящих органах власти. Отсутствие самостоятельности в разрешении задач местного самоуправления ведет, что является основой, к потере смысла внедрения института местного самоуправления [42, с. 400].

Несмотря на то, что основным законом закреплена прямая демократия, она является формальной. Не реализованы способы участия граждан в реализации их прав относительно постановки и разрешения вопросов местного значения. По настоящее время не создана единая система взаимодействия граждан и представительных органов. Остается неизменной утопичная форма обращения с просьбами в органы местного самоуправления, которая не является залогом разрешения сложившейся проблемы граждан на местах. Обязательные в исключительных случаях общественные слушания носят формальный характер. На таких слушаниях обеспокоенные граждане могут высказать свое мнение относительно рассматриваемого вопроса, однако оно никак не будет влиять на принятие решения, так как не носит характер вето. Территориальные общественные управления, конференции, сходы, собрания граждан, референдумы не получили должного распространения и являются нерабочими инструментами [69, с. 274].

Уровень явки на выборах и вовлеченность граждан в процессы местного уровня говорит о недостижении поставленных целей. Не происходит вовлеченность граждан, желающих решать проблемы своих

предприятий, общностей, социально активных граждан, об этом свидетельствует, как пример, количество самовыдвиженцев в списках бюллетеней, оно стремится к нулю. Люди не верят в возможность своего влияния даже на разрешения проблем местного уровня.

Заимствовав мировой опыт при построении местного самоуправления, Российская Федерация внедрила только ту часть системы, которая позволяет при видимой децентрализации, оставить политическое влияние за удобной политической силой.

После определения ряда проблем можно сформулировать способы их преодоления. Следует применять термин эффективности деятельности местного самоуправления. Этот термин скорее из периодических изданий и научных изысканий, чем из нормативно-правовой сферы. Однако непосредственно эффективность будет отражать степень проработанности проблем отрасли. Разрозненные предложения по повышению эффективности работы местного самоуправления можно сгруппировать:

- законодательное закрепление обязанности образовательных программ для членов муниципальных советов с прохождением квалификаций;
- проработка вопроса реального представительства граждан через политические партии или путём самовыдвижения в Муниципальных советах. Обязательное наличие представителей всех политических партий и общественных объединений в Муниципальном совете. С целью преодоления проблемы согласованного большинства в разрешении вопросов Местных образований. Наличие фильтра безусловно с учетом немногочисленности населения муниципальных образований в регионах;
- проработка и создание новых (на основе результатов технологического прогресса) способов взаимодействия населения с органами власти. И установка приоритета каждого из вопросов,

персональная ответственность членов Муниципального Совета за разрешение вопросов местного значения.

Одним из возможных способов на пути к созданию гражданского общества может служить реальное наделение властными полномочиями граждан муниципального образования. В случае наличия локальной проблемы (на уровне дома, комплекса домов общественного объединения, трудового коллектива) позволить создание инициативных групп с правом внесения инициатив в повестку дня заседаний Муниципального совета с обязательным докладом представителя инициативной группы. Депутат с личной ответственностью принимает на себя разрешение проблемы с обязательным отчетом. Создание рабочей группы по разрешению проблемной ситуации с представительством в лице депутата и членами инициативной группы. Считаю необходимым ведение очного реестра разрешенных проблем в информационных источниках, с целью формирования у населения реального представления о работе каждого депутата в Муниципальном Совете. Данная система позволит комплектовать Муниципальный Совет активными и готовыми принимать непосредственное участие в разрешении проблем депутатами. Позволит избавить Представительные органы местного самоуправления от балласта, который формируется угодными лицами. Местный совет не должен быть светским органом правления он должен быть самым эффективным в стране (для внутренней политики), так как непосредственно он решает вопросы, которые беспокоят население, а это путь к демократии и построению гражданского общества [16, с. 76].

С учётом пассивного характера работы депутатов по разрешению проблемных вопросов местного населения. Отсутствия административного давления в случае игнорирования депутатом разрешения поставленных населением вопросов. Представляется возможным создание механизма обжалования отказов разрешения вопросов Муниципальными Советами в орган, организующий работу всей системы местного самоуправления

региона, государства в зависимости от уровня взаимодействия. При этом возможно рассмотреть вопрос солидарной ответственности органов, при решении межотраслевых вопросов или вопросов, которые были перенаправлены Местными органами по подведомственности. Такой контроль со стороны населения и со стороны высших органов позволит составить полное представление о работе Муниципального совета.

Постановка депутатов, выбранных от политических партий, в условия конкурентности будет способствовать правильному партийному воздействию на представителей своих партий. Окажет положительное влияние на повышение квалификации выдвинутых партией кандидатов на выборы. Система зарабатывания очков доверия населения конкретному лицу подтолкнёт местные представительские органы к совершению действий, сведет к минимуму переадресацию разрешения вопроса и отписки депутатов о невозможности разрешения проблемы.

Каждый из депутатов будет работать на свой имидж, и повышать тем самым имидж руководства и муниципального образования в целом. Не способные совершать действия в интересах населения депутаты сами не захотят числиться в числе депутатов Муниципальных Советов. Статья о высказывании недоверия главе Муниципального образования, должна быть распространена и на остальных депутатов Муниципального совета и критерием высказывания такого недоверия, с отзывом мандата, представляется возможным сделать результаты из онлайн публикации о работе депутата [43].

Внедрение реальных механизмов по совершенствованию работы депутатов Муниципальных советов позволит визуальную демократию на уровне местного самоуправления сделать реальной.

Важно отметить, что успешное разрешение проблемы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления выражается в оптимальном достижении взаимопонимания между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Эффективное

функционирование местного самоуправления производится в случае вхождения спектра прав и обязанностей, исходящих из собственных функций и назначения местного самоуправления, в компетенцию органов местного самоуправления (включая органы каждого вида муниципального образования). Непосредственно по разрешению вопросов местного значения осуществляется разграничение компетенции государственной и муниципальной власти. Для снижения возлагаемой на муниципальные органы дополнительной нагрузки, возникающей в процессе взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления, следует установить формы контроля за деятельностью муниципальных служащих со стороны федеральных органов государственной власти. Кроме того, следует наделить федеральные органы государственной власти правом участия в решении ряда обладающих государственной важностью вопросов местного значения и определить пределы государственного регулирования данных вопросов.

С 2013 года в Российской Федерации действует Указ Президента РФ № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» от 04 марта 2013 г., который является нормативно-правовой основой деятельности портала «Российская общественная инициатива» (далее РОИ). Создавать общественные инициативы на данной платформе и голосовать за них имеют право совершеннолетние граждане России, зарегистрированные в федеральной государственной информационной системе. Каждая зарегистрированная инициатива проходит обязательную экспертную оценку и выносится на экспертизу, которая не может превышать более двух месяцев с момента регистрации на платформе. Экспертиза включает в себя соответствие нормативно-правовой базе, актуальность проблемы, обоснование проблемы и её пути решения.

Настоящий порядок имеет существенные недостатки, которые влияют на эффективность РОИ.

По состоянию на 21 апреля 2021 года на сайте РОИ было выдвинуто 18727, из которых решение принято всего лишь по 43 инициативам. На рассмотрении у комиссии 4 инициативы. На голосовании 1627 инициатив [1].

Есть несколько факторов, из-за которых РОИ имеет такой низкий уровень эффективности.

Во-первых, низкий уровень политической и правовой культуры населения. Граждане не уверены в том, что их мнение будет учтено и услышано на федеральном уровне. Во-вторых, платформа РОИ не обладает высоким уровнем узнаваемости среди населения, что естественно затрудняет голосование на ней. В-третьих, на данной платформе ведётся голосование по однотипным вопросам, что приводит к распылению голосов избирателей и как следствие актуальная народная инициатива не находит должной поддержки на экспертном совете.

Например, на интерактивной карте портала РОИ в графе «Белгородская область» имеется 16 опубликованных общественных инициатив, 15 – федеральных и 1 региональная. Все они относятся к категории социально-экономического развития, материальной поддержки льготных категорий граждан, внесения поправок в действующее федеральное законодательство. Всего за инициативы жителей Белгородской области было отдано свыше 30 тысяч голосов, против 1620 голосов.

Самой популярной белгородской общественной инициативой стала отмена комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг во всех пунктах оплаты. Автор инициативы считает, что дополнительный сбор средств с населения является необоснованным и несправедливым, а в случаях, где оплата жилищно-коммунальных услуг не предусматривает начисления комиссии, аннулируется временными и денежными затратами при поездке в отдалённый населённый пункт. На наш взгляд, эта инициатива является нужной и обоснованной. Второй по значимости белгородской инициативой

является отмена налога на процент с банковских вкладов свыше 1 миллиона рублей. Поддержало данную инициативу 2480 человек, проголосовало против 242. Автор данной инициативы утверждает, что введение данного налога существенно обесценит средства вкладчиков и усилит налоговое бремя на граждан РФ. Третьей по значимости инициативой белгородцев на портале РОИ является возврат беспощинного лимита при осуществлении личных покупок за рубежом до 1000 евро и 31 килограмма. На данный момент этот лимит составляет 200 евро и 31 килограмм. Поддержало данную инициативу 1075 человек, против выступило 64.

Резюмируя вышесказанное, логично сделать вывод о наличии существенных слабых сторон портала Российская общественная инициатива. Так, например, у значительной доли авторов общественных инициатив на платформе РОИ отсутствуют глубокие профессиональные знания по сути вопроса, и они не всегда могут правильным образом описать проблему и пути её решения, что приводит к непониманию и некорректному истолкованию инициативы. Также нерешенным остается вопрос о дублировании инициатив и «распылению» голосов, тем самым никто из авторов не может набрать достаточное количество голосов для рассмотрения вопроса на региональном и федеральном уровнях.

«На территории Белгородской области длительное время ведётся скоординированная и планомерная работа по поддержке и реализации народных инициатив. Правительством Белгородской области разработана нормативно-правовая база, регулирующая данную сферу. 24 декабря 2020 года Белгородская областная Дума приняла закон Белгородской области № 20 «Об инициативных проектах», который регулирует вопросы, связанные с установлением требований к составу сведений, которые должны содержать инициативные проекты, порядок рассмотрения инициативных проектов, в том числе основания для их поддержки, критерии конкурсного отбора инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой

поддержки за счёт межбюджетных трансфертов из областного бюджета» [59].

«Муниципальный район «Чернянский район» Белгородской области, в соответствии со статьей 2 закона Белгородской области от 20 декабря 2004 года № 159 «Об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района» обладает статусом муниципального района, входит в состав Белгородской области» [57].

В Чернянском районе группой граждан было выдвинуто 5 инициативных проектов, 3 из которых были защищены перед экспертной комиссией. К этим проектам относятся:

- «Капитальный ремонт объектов МАУ «Детский оздоровительный Центр «Орбита» муниципального района «Чернянский район» Белгородской области»;
- «Газификация и ремонт кровли Муниципального бюджетного учреждения дополнительного образования «Дом пионеров и школьников Чернянского района Белгородской области»;
- «Установка освещения на спортивном стадионе ОГБОУ «Чернянская СОШ № 4» Белгородской области».

На реализацию данных проектов запрошено 23 500 000 рублей, 2 288 324 рубля и 198 676 рублей соответственно [30].

Поддержку со стороны правительства области получил проект «Установка освещения на спортивном стадионе ОГБОУ «Чернянская СОШ № 4» Белгородской области» в виду малого объёма затрачиваемых средств и соответствия всем пунктам закона «Об инициативных проектах».

В марте 2021 года на территории Чернянского района было проведено социологическое исследование, целью которого являлось выявление состояния системы поддержки общественных инициатив в Чернянском районе. Всего в опросе приняло участие 140 человек, проживающих на территории поселка Чернянка и сельских поселений.

По результатам исследования можно сделать следующие выводы:

- население Чернянского района имеет высокий уровень готовности к активному участию в реализации собственных проектных инициатив;
- при реализации собственных инициатив большая часть жителей района испытывает трудности при оформлении проектных заявок и ведении финансовой отчетности;
- уровень поддержки общественных инициатив, по мнению респондентов, является высоким 47,9%;
- мотивацией к участию в общественном самоуправлении для жителей Чернянского района является: возможность улучшения окружающего пространства 82,9%.

На основании полученных данных можно сделать выводы о достаточно высоком уровне поддержки общественных инициатив органами местного самоуправления Чернянского района.

Предложения по совершенствованию системы поддержки общественных инициатив в Чернянском районе Белгородской области:

1. Создание ассоциации общественного самоуправления Чернянского района с целью координации деятельности субъектов общественного самоуправления. Данная мера позволит органам местного самоуправления Чернянского района проводить единую координированную политику в области поддержки общественных инициатив жителей Чернянского района, своевременно реагировать на социальные запросы и изменения в обществе.

2. Закрепление в структуре администрации района специалиста по развитию общественного самоуправления. В виду высокого уровня нагрузки на организационно-контрольный отдел администрации Чернянского района, а также небольшого количества сотрудников отдела, работа по развитию общественного самоуправления ведется ситуативно.

3. Повышение уровня грамотности в сфере проектного управления руководителей ГОС, уличных комитетов, сельских старост. Социологическое

исследование выявило недостаток компетенций у руководителей ТОС и субъектов общественного самоуправления в области проектного управления, что существенно замедляет прогресс в сфере грантовой деятельности.

4. Совершенствование механизма информирования населения о имеющихся и проводимых в будущем проектах. В эпоху цифрового развития, деятельность субъектов общественного самоуправления должна широко освещаться в СМИ и социальных сетях для ознакомления населения с результатами и преимуществами в работе органов общественного самоуправления.

Подводя итог данной работы, считаем необходимым отметить важность тесного сотрудничества органов местного самоуправления и населения муниципалитета. Органы общественного самоуправления являются одними из самых эффективных посредников между людьми и властью, от качества и продуктивности их работы зависит процесс демократизации общества и развития местного самоуправления в целом.

Поддержка общественных инициатив, на данный момент, является одним из перспективных инструментов развития общественного и местного самоуправления, на который необходимо акцентировать внимание органам государственной власти и местного самоуправления.

Заключение

Институт муниципального представительства образует комплекс норм муниципального права, регулирующих формирование, функционирование органов местного самоуправления, и их взаимодействия с населением.

В рамках публичного представительства, охватывающего деятельность органов всех уровней власти по выражению и реализации публичных интересов в российском праве, дифференцируется 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.

В ходе проведенного исследования выявлены следующие проблемы муниципального представительства в системе российской государственности:

1. Дефиниция «органов в системе публичного представительства» не имеет легально закрепленного определения, что вынуждает при ее толковании обратиться к положениям отечественной правовой доктрины.

2. Основной проблемой является отсутствие единого комплекса правовых норм, регламентирующих механизмы взаимодействия гражданского общества и государства.

3. В Российской Федерации правоотношения по вопросу создания муниципальных общественных палат не урегулированы в правовом отношении. Как субъекты правоотношений муниципальные общественные палаты, наделённые исключительными федеральными полномочиями, не присутствуют в качестве субъектов правоотношений и в Гражданском Кодексе Российской Федерации. Они также не являются субъектами надзорной деятельности в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Не говоря уже о том, что они отсутствуют и в федеральных законах, регулирующих отношения и деятельность общественных

объединений и некоммерческих организаций. Не являясь в нормативном отношении и институтом гражданского общества, выполняя федеральные полномочия по осуществлению общественного контроля, муниципальная общественная палата, таким образом, представляет собой новое институциональное образование, претендующее на занятие своего функционального места в системе отношений «правовое государство - гражданское общество» в статусе института, обеспечивающего механизм взаимодействия структур гражданского общества с органами государственной и муниципальной власти на муниципальном уровне.

4. Несмотря на то, что основным законом закреплена прямая демократия, она является формальной. Не реализованы способы участия граждан в реализации их прав относительно постановки и разрешения вопросов местного значения. По настоящее время не создана единая система взаимодействия граждан и представительных органов. Остается неизменной утопичная форма обращения с просьбами в органы местного самоуправления, которая не является залогом разрешения сложившейся проблемы граждан на местах. Обязательные в исключительных случаях общественные слушания носят формальный характер. На таких слушаниях обеспокоенные граждане могут высказать свое мнение относительно рассматриваемого вопроса, однако оно никак не будет влиять на принятие решения, так как не носит характер вето. Территориальные общественные управления, конференции, сходы, собрания граждан, референдумы не получили должного распространения и являются нерабочими инструментами.

5. Уровень явки на выборах и вовлеченность граждан в процессы местного уровня говорит о недостижении поставленных целей. Не происходит вовлеченность граждан, желающих решать проблемы своих предприятий, общностей, социально активных граждан, об этом свидетельствует, как пример, количество самовыдвиженцев в списках

бюллетеней, оно стремится к нулю. Люди не верят в возможность своего влияния даже на разрешения проблем местного уровня.

Перспективы совершенствования муниципального представительства в системе российской государственности:

1. Одним из направлений совершенствования муниципального представительства является развитие организационных форм общественного представительства в муниципальных образованиях, в том числе в городских округах.

2. Закрепление правового статуса муниципальной общественной палаты на федеральном уровне законодательства, регулирующего правоотношения Общественных палат.

3. Законодательное закрепление обязанности образовательных программ для членов муниципальных советов с прохождением квалификаций.

4. Проработка вопроса реального представительства граждан через политические партии или путём самовыдвижения в Муниципальных советах. Обязательное наличие представителей всех политических партий и общественных объединений в Муниципальном совете. С целью преодоления проблемы согласованного большинства в разрешении вопросов Местных образований. Наличие фильтра безусловно с учетом немногочисленности населения муниципальных образований в регионах.

5. Проработка и создание новых (на основе результатов технологического прогресса) способов взаимодействия населения с органами власти. И установка приоритета каждого из вопросов, персональная ответственность членов Муниципального Совета за разрешение вопросов местного значения.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. М: Проспект, 2010. 696 с.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс : в 2 т. М. : Юрист, 2005. Т. 1. 220 с.
3. Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации: сб. науч. ст. / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. С. 5-12.
4. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций: в 2 т. Свердловск: Уральский рабочий, 1972. Т. 1. 320 с.
5. Арановский К.В. Всеобщее избирательное право в его ценностных основаниях и издержках // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 67-75.
6. Астафичев П.А. Социально-правовая природа народного представительства // Государство и право. 2001. № 11. С. 29-37.
7. Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Парламентская деятельность и политическая культура // Общественные науки и современность. 1995. № 1. С. 66-75.
8. Бособрод П.А. Делиберативная демократия как вариант преодоления кризисов демократических институтов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 8. С. 54-55.
9. Будаев А.М. Народное представительство на местном уровне: история вопроса и современные реалии // Труды института государства и права Российской академии наук. 2015. № 5. С. 104-128.
10. Бусыгин Л.И. Понятие и особенности народного представительства в местном самоуправлении // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 2.

11. Варламова Н.В. Представительные органы публичной власти: содержание понятия // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 1. - С. 5-10.
12. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М.: Проспект, 2011. 192 с.
13. Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. 22 с.
14. Васькова Л.Г. Понятие, юридическая природа и сущность мандата депутата Парламента // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. науч. ст. / под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. Ч. 27. С. 208-212.
15. Воротников А.А. Проблемы анализа бюрократической государственности // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 1 (6). С. 87-90.
16. Выдрин И.В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право / И.В. Выдрин. - 2015. - N 11. - С. 75 - 80.
17. Ганина С.В., Федосеев Р.В. Реализация органами местного самоуправления муниципальных целевых программ в г.о. Саранск // XIII Державинские чтения в Республике Мордовия: Материалы Международной научно-практической конференции. В 2-х частях. Редколлегия: Н.Н. Азисова [и др.]. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2017. С. 48-50.
18. Гессен В.М. Основы конституционного права. 2-е изд. Петроград: Юрид. кн. скл. «Право», 1918. 89 с.
19. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 23 мая 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст.3301.
20. Гранкин И. В. Муниципальное право в вопросах и ответах. — М: Проспект. 2019. 208 с.

21. Гревцов Ю.И. Правоотношение - разновидность общественного отношения // Правоведение. 1975. № 2. С. 45-53.
22. Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук / В. В. Гриб. - Москва, 2011. - 148 с.
23. Грудинин Н.С. Пути повышения эффективности реализации представительной функции Государственной Думы Российской Федерации // Вестник Северо-Восточного федерального университета имени М.К. Аммосова. 2013. № 5. С. 118-122.
24. Даль В.И. Воля // Толковый словарь. М.: Олма Медиа Групп, 2009. 576 с.
25. Девятярова А.И. Особенности реализации представительской функции органами власти в условиях российской трансформации // Известия Алтайского государственного университета. 2012. № 4-2. С. 241-244.
26. Джагарян Н.В., Джагарян А.А. Апология ценностного подхода в конституционном праве и правосудии // Юридический мир. 2014. № 2. С. 9-10.
27. Дорохов С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М. : Волтерс Клувер, 2008. 65 с.
28. Дураев Т.А., Тюменева Н.В. К вопросу о конституционно-правовом статусе народа // Известия Саратовского государственного университет. Сер. Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14, вып. 3. С. 570-578;
29. Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Парламентской Ассамблеей Совета Европы 15 октября 1985 года в Страсбурге. Ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ // pravo.gov.ru
30. Заболотских Е.М. Об ответственности органов народного представительства муниципального уровня // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2012. № 3, т. 1. С. 83-87.

31. Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // Социодинамика. 2013. № 3. С. 29-44.
32. Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Власть // Конституционное право России: энциклопед. словарь / под общ. ред. В.И. Червонюка. М. : Юрид. лит., 2002. 432 с.
33. Кабышев В.Т. Выборы в России: конституционные функции, тенденции развития // Право и власть. 2001. № 1. С. 7-10.
34. Казьмина Е.А. Правосубъектность народа Российской Федерации // Мир науки, культуры, образования. 2011. № 4. С. 290-292.
35. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. М.: Проспект, 2015. С. 9-12.
36. Комарова В.В. Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3 (112). С. 74-80.
37. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СПС Консультант (с голосования от 01.07.2020).
38. Коргина О.А. Юридическая природа статуса муниципального органа народного представительства // Ученые записки Орловского государственного университета. Сер. Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 3-1. С. 271-277.
39. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. М: Проспект, 2013. 12 с.
40. Масленникова С.В. Право граждан на представительство в системе конституционных прав: вопросы теории // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 2000. № 6. С. 95-108.
41. Митячкина Е.С. Правовое положение главы муниципального образования в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 4-2. С. 310-316.
42. Михнев И.П., Михнева С.В., Махова А.А., Лапшина А.Р.

Полномочия федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1-2. С. 202–208.

43. Михнева С.В., Михнев И.П., Митячкина Е.С. Правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1. С. 191–197.

44. Муниципальное право России. Учебник / Под ред. Кокотов А. Н. — М: Юрайт. 2019. 460 с.

45. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / С.А. Авакьян, В. Л. Люцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2013. 29 с.

46. Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. - М.: Проспект, 2015. - 336 с.

47. Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. М.: Типография А.И. Мамонтова и Ко, 1879. 186 с.

48. Навильников М.В. Публичное представительство как универсальная характеристика современной государственности: доктринальные и нормативно-правовые основы исследования // Студенческий. 2021. № 33-2 (161). С. 61-63.

49. Никитина Е.Е. Институционализация гражданского общества в России: историко-теоретический аспект / Е. Е. Никитина // Журнал российского права. - 2017. - № 2. - С. 38-44.

50. Нудненко Л.А. Роль депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации в системе народного представительства // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. науч. ст. / под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 2004. Ч. 17. С. 271-275.

51. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр.

законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

52. По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, город Москва 24 декабря 1996 года: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П // Российская газета. 1997. № 7.

53. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты : пер. с фр. М. : КАНОН-пресс, 1998. 167 с.

54. Степанов В.Е. Представительства субъектов российской федерации в системе государственных представительских структур//Вопросы управления. 2020. № 1 (62). С. 170-180.

55. Упоров И.В. Муниципальный депутат как представитель интересов населения муниципального образования//Центральный научный вестник. 2019. Т. 4. № 7 (72). С. 28-29.

56. Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex Russica. - 2014. - № 4. - С. 396-412.

57. Фадеев В.И. Народное представительство. Часть первая: Историко-теоретические корни: монография. - М.: Проспект, 2016. - 168 с.

58. Фатхуллина С.Я., Ярмухаметов Р.З., Баскакова Г.З. Конституционно-правовые нормы и институты // Законность и правопорядок в современном обществе. 2015. № 24. 76 с.

59. Филимонов Ю.В. Политические партии как основные носители политического и идеологического многообразия в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. № 1. С. 75-80.

60. Филиппова Н.А. Публичное представительство: правовая природа, виды и формы // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2010. № 10. С. 357-377

61. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М.: Норма, 1993. 89 с.
62. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. 2-е изд. М.: Т-во И.Д. Сытина, 1899. 260 с.
63. Шаповал В.Н. О смыслах народного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 2-5.
64. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. 556 с.
65. Щербакова Н.В. К вопросу о сущности представительной власти // Проблемы народного представительства в Российской Федерации: сб. науч. ст. / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. С. 29-33.
66. Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6. 66 с.
67. Боброва Н.А., Иванов А.А. Ответственность государственной власти за реформу местного самоуправления (на примере Самарской области) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 21-25.
68. Burman, S. Necklace or Noose? Challenges to American Hegemony // Foresight: The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy, 2008, No. 10(4), pp. 69-75.
69. Diez, T. Normative Power as Hegemony // Cooperation and Conflict, 2013, No. 48(2), pp. 194-210.
70. Good, A. American Exception: Hegemony and the Dissimulation of the State // Administration & Society, 2018, No. 50(1), pp. 4-29.
71. Hurrell, A. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be great Powers? // International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944), 2006, No. 82(1), pp. 1-19.
72. Keaney, M. Globalisation, hegemony and perspective // Political Studies Review, 2015, No. 13(3), pp. 339-350.
73. Kilic, C. Chinese Hegemony: What Kind of Global Power? // Journal of Eurasian Studies, 2016, No. 7(2), pp. 111-128.