

**ИНТЕРЕСЫ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА КАК ОСНОВА
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА**

Е.Е. Тонков,

*директор Юридического института
НИУ «БелГУ», заслуженный юрист
Российской Федерации, доктор
юридических наук, профессор*



А.Н. Нифанов,

*доцент кафедры конституционного и
международного права НИУ «БелГУ»,
кандидат юридических наук, доцент*



С.И. Худокормов,

*аспирант ФГБОУ ВО «Орловский
государственный университет имени
И.С. Тургенева»*



В статье рассматривается деятельность местного народного представительства в ключе соблюдения принципа народовластия и верховенства прав и свобод граждан, роль местного самоуправления в системе сдерживания и противовеса местной власти в интересах избирателя.

Ключевые слова: местное сообщество, муниципальный депутат, правовое регулирование, авторитет, потребности, интересы.

INTERESTS OF THE LOCAL COMMUNITY AS BASIS OF ACTIVITIES OF THE MUNICIPAL REPRESENTATIVE OFFICE

E. Tonkov, *Director of Law Institute of Belgorod state national research University, Honorary lawyer of the Russian Federation, doctor of Juridical Sciences, Professor*

A. Nifanov, *Associate Professor of the Chair of Constitutional and International Law, Candidate Juridical Sciences, Associate Professor*

S. Khudokormov, *postgraduate student of the «Orlovskiy State University named after I.S. Turgenev»*

The article examines the activities of local people's representatives in the key to respect for the principle of democracy and the rule of citizens' rights and freedoms. The role of local government in the system of deterrence and counterbalance to local power in the interests of voters is researched.

Keywords: local community, municipal deputy, legal regulation, authority, needs, interests.

Местное народное представительство учреждается и функционирует не для того, чтобы «создавать видимость», «имитировать» волеизъявление граждан и их участие в общественной жизни. Напротив, оно призвано обеспечивать эффективную и действенную реализацию потребностей и интересов местного сообщества, которые отличаются свойствами многообразия, «проблемности» и противоречивости [11, 13]. Муниципальный депутат должен постоянно находиться в «водовороте» общественных событий и локальных проблем, собирать и обобщать информацию о назревших общественных нуждах, проводить встречи с избирателями и инициировать вопросы сам, т.е. быть активным, принципиальным и деятельным.

И.В. Колесник вслед за А.Э. Жалинским верно характеризует в негативном ключе стиль осмысления общественных проблем в России как «нетворческое и некритическое описание и повторение» действующих

правовых установлений [4]. Подобные тенденции неизбежно наблюдаются и в системе локального народного представительства, что не имеет, на наш взгляд, ничего общего с официальными конституционными целями представительной демократии. Местный депутат в известном смысле слова должен быть «правозащитником», «правдолюбом», «критиком» с точки зрения функционального противодействия политике местной администрации. Методология «дипломатии», «компромиссов», «уступок» и «сосуществования» с исполнительной властью, которая культивируется в России в течение последних лет, не должна ставить под сомнение одну из главных функций народного представительства: обсуждать и критиковать деятельность исполнительной власти, не давать ей «обособиться» от общественного мнения, «поставить ее в зависимость» от гражданского общества, ограничить сферу ее политического влияния компетенцией народного представительства.

Деятельность народного представительства, особенно в местном самоуправлении, должна быть основана на принципах инициативы, критичности и состязательности. Подчеркнем, что местный депутат не ставит под сомнение глобальные установки национальной политики, методологию международных отношений, военную доктрину или политику противодействия преступности в стране. Объект его деятельности гораздо уже и более прагматичен: благоустройство территории, вывоз мусора, содержание фасадов зданий, бесперебойное обеспечение теплоснабжения и т.д.

Как писал еще в конце XIX века Б.Н. Чичерин в своей монографии о народном представительстве, «местные собрания являются представителями местных нужд» [15]. Поэтому здесь не должно быть каких-либо официальных или неформальных «табу» на критику. Основная функция депутатов представительных органов муниципальных образований – подвергать сомнению деятельность главы муниципального образования и местной администрации, вскрывать факты их неэффективной или малопродуктивной работы, принимать меры для восстановления нормального хода работы местных органов власти, проводить в жизнь критическую часть общественного мнения. Если местные депутаты занимают позицию полного согласия с исполнительно-распорядительным органом – возникает естественный вопрос о необходимости самого института народного представительства в подобном виде на муниципальном уровне.

В юридической науке признано, что основным объектом народного представительства являются потребности и интересы граждан публичного характера, которые считаются в качестве допустимых в демократическом обществе.

Интересы местного сообщества не являются постоянными и неизменными, поэтому их нужно выявлять, систематизировать и претворять в жизнь [9]. По логике, эта функция присуща всем без исключения органам местного самоуправления, но муниципальные органы народного

представительства, на наш взгляд, в особенной степени обязаны осуществлять соответствующую деятельность. Потребности и интересы избирателей выявляются потенциальными депутатами в ходе их встреч с гражданами, проведения собраний, митингов и других публичных мероприятий. После избрания на должность и приобретения искомого мандата депутат местного представительного органа тем более обязан тщательно изучать общественное мнение, выявлять публичные нужды, обращать внимание на проблемы наиболее актуального характера [14]. Для того чтобы обеспечить эффективность этой деятельности, требуется соответствующее конституционно-правовое регулирование.

В юридической науке и практической деятельности депутатского корпуса нередко дискутируется вопрос о самой необходимости подобного регулирования: многие ученые и практики считают, что депутат должен иметь достаточную свободу усмотрения в этом вопросе и его не следует чрезмерно связывать обязывающими нормами конституционного права. Основным аргументом, высказываемым в поддержку этой позиции, состоит в концепции свободного депутатского мандата, согласно которой депутат должен руководствоваться публичным интересом местного сообщества в его собственном (депутата) мнении и представлении, а не в трактовке этого публичного интереса самим местным сообществом. Если принцип свободного мандата понимать в широком смысле, депутат вообще не обязан встречаться с избирателями, выслушивать их мнения, проводить приемы граждан и т.д., потому что «объективное» мнение избирателей выражается ими в ходе очередных муниципальных выборов [10].

Полагаем, что эта позиция не является достаточно обоснованной по следующим основаниям. Прежде всего, в процессе правового регулирования данных общественных отношений необходимо учитывать специфику функций и задач местного самоуправления. В местном самоуправлении муниципальные потребности изменчивы, конкретны и не нуждаются в наличии особых познаний муниципальных депутатов. В связи с этим депутатам представительных органов местного самоуправления следует гораздо плотнее, чаще, интенсивнее и плодотворнее поддерживать фактические связи с избирателями, чем это необходимо в народной депутатии общегосударственного масштаба. Стимулирование подобной общественной активности достигается посредством правового регулирования.

Есть основания считать, что в системе местного самоуправления, в отличие от государственной власти, депутаты должны быть обязаны законом к проведению, во-первых, личного приема граждан, во-вторых, собраний граждан по месту их работы, учебы и жительства.

Чрезвычайно важным, на наш взгляд, является непосредственный контакт между депутатом и гражданами. Депутат должен восприниматься гражданами не как «институт» и не как «организация», но как «личность». Служба взаимодействия муниципалитета и граждан может быть организована и местной администрацией за счет средств местного бюджета.

Предполагается, что избиратели оказывают доверие или выражают недоверие конкретным личностям, в чем они должны периодически убеждаться в течение срока полномочий выборного органа народного представительства. Если же связь депутатов с избирателями утрачивается, то этим, на наш взгляд, ставятся под угрозу невыполнения наиболее фундаментальные, важнейшие конституционные принципы представительной демократии [1, 17].

Данная проблематика имеет свои сферы приложения и в процессе предвыборной кампании, и в ходе депутатской деятельности «от выборов до выборов». Практика современной России такова, что депутаты местных представительных органов «скрываются» от своих избирателей посредством компьютерных технологий, специальной техники, режиссерских приемов, PR-кампании, телевидения, радиовещания и т.п. Непосредственное «живое» общение депутатов с избирателями как будто бы даже уходит в прошлое. Однако является ли эта тенденция конституционно допустимой? Должен ли законодатель вмешаться в данный процесс и посредством соответствующего правового регулирования обеспечить непосредственную связь местных депутатов с их избирателями? Или же законодательство здесь должно быть пассивным, чтобы обеспечить депутатам достаточную свободу выбора?

Полагаем, что в системе местного самоуправления, в отличие от государственной власти, подобное вмешательство законодателя является необходимым и конституционно допустимым. Кандидаты в местные депутаты должны не просто распространять предвыборные плакаты и рассчитывать на эффективность рекламных слоганов: они должны, кроме того, быть юридически обязанными, по крайней мере, не менее одного раза в течение избирательной кампании встретиться с избирателями по месту их работы, учебы и жительства, чтобы избиратели могли бы непосредственно оценить личные и деловые качества претендента на должность в системе местного народного представительства. То же самое необходимо и в течение срока полномочий депутата, причем по определенному графику с юридическим требованием близкого к полному охвату избирателей. Нарушение данного требования закона должно влечь за собой юридические санкции вплоть до досрочного отзыва депутата местного представительного органа. Контроль за реализацией данных публичных обязанностей можно было бы возложить на мандатную комиссию представительного органа муниципального образования. Спорные вопросы могли бы разрешаться в судебных инстанциях.

Обратим внимание на то, что действующее конституционно-правовое регулирование данных общественных отношений не имеет ничего общего с высказанным нами выше предложением [5]. В законодательстве упоминается то ли право, то ли обязанность депутатов поддерживать связь с избирателями посредством личного приема, а также с помощью проведения собраний. Правовое регулирование в данном вопросе не является ясным, четким и однозначным; напротив, оно характеризуется свойством правовой

неопределенности, следовательно – многозначности, допустимости различных толкований и правовых последствий. Если местный депутат и обязан проводить собрания граждан по месту их работы, учебы и жительства, то из содержания закона совершенно не ясно, с какой периодичностью депутат это должен делать, какой должна быть степень «охвата» избирателей (например, в процентном соотношении), а главное – каковы юридические санкции за нарушение предусмотренной законом обязанности.

Изученный нами опыт деятельности народного представительства в ряде муниципальных образований показал, что практически депутаты «взаимодействуют» с избирателями, в основном, посредством рекламных плакатов, почтовой рассылки и общения в сети Интернет. Избиратели в течение предвыборной кампании «знакомятся» не с конкретными депутатами, но с их изображениями на агитационных печатных материалах либо с их виртуальными образами в сети Интернет. В результате совершенно любой гражданин, способный нанять эффективно действующую команду политических технологов, может не только победить на выборах, но и продолжать замещать народный мандат, поскольку фактически от его имени с избирателями взаимодействуют профессиональные политические технологи, работающие за соответствующую плату [8]. Допустимо ли это в демократическом обществе? Не ставит ли это под сомнение саму юридическую суть народного представительства? Можно ли такое представительство считать «народным»?!

Подчеркнем при этом, что сами по себе ресурсы и технологии сети Интернет совершенно не препятствуют реализации концепции народного представительства в ее конституционно-правовом измерении. Например, общение депутата с избирателями может быть организовано посредством программного обеспечения Skype или другой аналогичной корпорации, что позволяет широким группам муниципальной общественности непосредственно оценить личные и деловые качества их депутата как их подлинного народного представителя. Представляется, что первопричиной отмеченных выше негативных тенденций является не столько развитие компьютерных технологий, сколько заметное отставание правового регулирования от этих технологий. Законодатель должен защищать общественные интересы с опережением, предвидя общественно вредные последствия тех или иных новаций в компьютерной технике. В действительности мы наблюдаем, зачастую, обратную картину.

Механизм обеспечения связи избирателей и их депутатов должен иметь свою организационную структуру, регулируемую и обеспечиваемую соответствующими нормами конституционного права. Эта структура должна быть, на наш взгляд, в основном формализованной, но с рядом неформальных компонентов; функциональной, регламентированной и нормированной. Здесь не является допустимым типичное для управленческой науки и практики «распорядительное» воздействие руководства на подчиненных в формах распоряжений, указаний, поручений и

т.д., поскольку в этом вопросе депутаты никому не подчиняются и подчиняться на должны. Обязывать их к этому должны лишь нормы права, а не чьи-либо административно-распорядительные действия; механизм контроля может быть основан только на принципах депутатского самоуправления.

Вместе с тем, в практической действительности имеет место и другая крайность, а именно – смешивание частных просьб граждан и заявлений, которые имеют действительно публичное значение [10]. Многие избиратели обращаются к своим депутатам не для того чтобы поставить и разрешить публично значимую проблему; напротив, они преследуют свои собственные, зачастую сугубо частные цели [16]. Подлинные мотивы подобных обращений в адрес депутатского корпуса – добиться того, чтобы за счет средств муниципального бюджета оказать помощь одним жителям муниципального образования (которые оказались более настойчивыми, активными, деятельными в своих притязаниях) в ущерб другим.

Особенность этой ситуации состоит в том, что большинство граждан вследствие их пассивности оказываются неспособными позаботиться о предоставлении им различных льгот и преимуществ, в то время как малочисленная, но весьма активная часть, напротив, добивается своих целей, даже если эти цели с общественной точки зрения нельзя признать справедливыми. Народные депутаты не решаются отказывать в реализации подобных ходатайств потому что, во-первых, это все равно потребности и интересы избирателей, которые должны эффективно защищаться депутатским корпусом; во-вторых, не всегда удобно и уместно (особенно в ходе личного приема избирателей) «изобличать» ходатайствующих лиц в том, что они преследуют личные цели в ущерб общественным, ради которых задуман и действует конституционный институт народного представительства.

В силу вышеуказанных обстоятельств, на наш взгляд, депутатам как индивидуальным народным представителям не должно предоставляться право непосредственной оценки и решения проблем, обозначенных избирателями в ходе соответствующих публично-представительных мероприятий. Функция депутата на этой стадии должна состоять лишь в сборе соответствующей информации и выяснении всей полноты обстоятельств конкретных дел заявителей. Окончательную оценку должен им давать представительный орган муниципального образования в пленарном заседании, где тот или иной депутат мог бы *обосновать публичную природу* обращений граждан. Если депутат смог убедить своих коллег (защищающих интересы других избирателей) в публичной природе таких притязаний – из местного бюджета должны быть выделены соответствующие средства. И, напротив, в случае выявления преимущественно частных мотивов ходатайствующих лиц – представительные органы муниципальных образований должны отказывать в удовлетворении обращений граждан [6].

С конституционно-правовой точки зрения важно подчеркнуть, что реальная практика взаимодействия между депутатами и их избирателями далека от совершенства с точки зрения баланса между конкурирующими публичными и частными интересами. По логике, муниципалитет и местная власть учреждаются и функционируют именно для того, чтобы обеспечивать реализацию публичных потребностей и интересов граждан [12]. В действительности же мы часто наблюдаем противоположное, а именно, – система народного представительства становится направленной на реализацию в основном частных интересов ходатайствующих или наиболее активных лиц. Законодатель не вмешивается в эти общественные отношения, оставляет их без надлежащего правового регулирования, вследствие чего данные негативные тенденции не ослабляют свое действие, а даже напротив, усиливаются.

Конечно, нельзя сказать, что законодатель полностью оставил эти общественные отношения без правового регулирования. Известная степень правового регулирования есть, но она сводится в основном к разграничению предметов ведения, компетенции, полномочий и функций. В Конституции РФ, федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» мы видим сравнительно полный каталог полномочий (по сути – прав и обязанностей) публично-территориальных образований (России, федеративных и муниципальных образований), а также их органов (государственной власти и местного самоуправления). Этим полномочиям, следуя логике Конституции РФ, должно быть *имманентно присуще свойство публичности*. Вопросы частного характера не могут быть отнесены к ведению муниципального образования, полномочиям органов местного самоуправления [3]. Если депутат проводит встречи с избирателями и организует с ними взаимодействие в иных формах, с юридической точки зрения он продолжает быть связанным конституционными предметами ведения муниципалитета и полномочиями соответствующего представительного органа местного самоуправления.

Сам по себе институт разграничения предметов ведения и полномочий, на наш взгляд, однозначно связывает депутата обязательством не просто поддерживать публичный интерес в своей деятельности и не допускать реализации им сугубо частных интересов третьих лиц (об этом граждане должны «заботиться» сами, за свой счет и без депутатского содействия), но также и ограничиваться разрешением публичных вопросов местного значения, не вмешиваясь в компетенцию государственной власти. В практической действительности этот юридический тезис совершенно не понимается и откровенно игнорируется.

Депутаты представительных органов муниципальных образований если и проводят встречи с избирателями, собирают сведения об их потребностях и

интересах (что и так наблюдается редко), то, во всяком случае, почти никогда не учитывают при этом конституционную систему разграничения предметов ведения и полномочий. Потребности и интересы граждан изучаются депутатами без какой-либо «селекции» с точки зрения того, подведомственно ли это федеральной, региональной или муниципальной власти; представительным органам, исполнительной власти, прокуратуре или судам и т.д. Принято считать, что сам факт обращения гражданина к депутату за помощью и содействием является вполне достаточным, чтобы депутат принял соответствующие меры реагирования. Однако всегда ли это входит в его компетенцию?

Сложность данной проблемы усугубляется тем, что выборный статус депутатов предполагает крайнюю нежелательность «отказного имиджа», при котором депутат вынужден отказывать гражданам в принятии их дел к производству на основании наличия компетенции других лиц. Подобный механизм успешно функционирует и действует, например, в правоохранительной системе и, как правило, существенного гражданского протеста не вызывает (в обществе воспринимаются вполне естественно случаи, когда правоохранительные органы или суды отказывают в принятии дел к производству на основании их неподведомственности). В отличие от этого, депутатский корпус воспринимается в современном обществе несколько иначе, во всяком случае, как орган скорее «без ясно выраженной компетенции», чем институт «четкой сферы деятельности». Этому дополнительно способствует признание в науке юридической «функции народного представительства». Если такая функция существует, то ее нужно воплощать в жизнь не «сверху» (с точки зрения разграничения компетенции между властными органами), а «снизу» (в аспекте выявления и реализации актуальных потребностей и интересов граждан). Тогда депутаты представительных органов местного самоуправления должны изучать, собирать и обобщать *все имеющиеся* потребности и интересы граждан, проживающих на территории соответствующего избирательного округа или муниципального образования, без учета конституционного механизма разграничения предметов ведения и полномочий. При таком концептуальном подходе на депутатов представительных органов местного самоуправления должна быть возложена конституционная обязанность эффективного взаимодействия со своими коллегами вверх по иерархии системы органов народного представительства вплоть до членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Надо сказать, что современное российское законодательство данную проблему не разрешает и, вероятно, не планирует ее разрешать в ближайшей перспективе. Конституционно-правовые институты статуса депутатов и разграничения предметов ведения и полномочий сосуществуют сами по себе, с разделенным правовым регулированием. Однако следует видеть, что эти конституционные институты обособленно существовать не могут, поскольку они активно взаимодействуют. Следовательно, требуется правовое

регулирование в ряде «смежных» областей. Во всяком случае, законодатель должен четко установить *наличие или отсутствие обязанности депутатов представительных органов муниципальных образований, во-первых, производить сбор сведений, данных и информации о наличии проблем общегосударственного или регионального масштабов; во-вторых, доводить эту информацию до сведения депутатов вышестоящих органов народного представительства с соблюдением определенной формы (письменная, устная) и сроков.*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безуглов, А.А. Избиратели и депутаты страны Советов. – М.: Знание, 1968. – С. 43.
2. Бутко, И.Ф. Депутаты, избиратели и новая избирательная практика / И.Ф. Бутко, Р.К. Давыдов, В.И. Кушерев // Советское государство и право. – 1988. – №11. – С. 36.
3. Вобленко, С. Местное самоуправление как деятельность населения по самостоятельному решению вопросов местного значения: признаки и критерии результативности / С. Вобленко // Муниципальное право. – 2013. – №4. – С. 36.
4. Колесник, И.В. Правоприменительная технология в системе юридического образования / И.В. Колесник // Антология научной мысли: к 10-летию Российской академии правосудия. – М.: Статут, 2008. – С. 457.
5. Крегул, Ю.И. Организация выполнения наказов избирателей местными Советами народных депутатов: автореф... канд. юрид. наук. – М. – 1988. – С. 6-7.
6. Курбатов, А. Обеспечение баланса частных и публичных интересов – основная задача права на современном этапе / А. Курбатов // Хозяйство и право. – 2001. – №6. – С. 88.
7. Ломаев, А.Ю. Частный и публичный интерес как парные правовые категории: проблема соотношения и обеспечения баланса / А.Ю. Ломаев // Проблемы российского законодательства: история и современность: материалы Международной научно-практической конференции, Тольятти, 21-22 февраля 2012 г. – Самара: Самар. гуманит. акад., 2012. – С. 86-90.
8. Малиновский, В.А. Международные наблюдения за выборами: обеспечение объективности или правовая основа для политических манипуляций? / В.А. Малиновский // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №6. – С. 42-47.
9. Медведева, В.К. Выборы и представительство интересов / В.К. Медведева. – М.: МИСиС, 2006. – С. 54.
10. Пылин, В.В. Императивный или свободный мандат адекватен народовластию? / В.В. Пылин // Право и политика. – 2001. – №8. – С. 26-32.
11. Сырунина, Т. Лоббирование и представительство интересов в законодательных и исполнительных органах власти / Т. Сырунина // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – №1. – С. 145.

12. Усманова, Р.М. Виды публичных интересов в муниципальном праве / Р.М Усманова // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2012. – №2. – С. 175-178.

13. Филиппова, Н.А. Публичное представительство интересов как республиканский принцип: теория гражданского участия в осуществлении государственной власти / Н.А. Филиппова, Г. Еллинека // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 9. Екатеринбург. Изд-во: УрО РАН, 2009. – С. 481.

14. Черная, Э.С. Динамика представительства интересов населения области депутатами регионального парламента (на примере Саратовской областной Думы) / Э.С. Черная // Правовая политика и правовая жизнь. – 2011. – №1. – С. 52-58.

15. Чичерин, Б.Н. О народном представительстве / Б.Н. Чичерин // М.: Типография товарищества ГД. Сытина, 1899. – С. 19.

16. Щекин, Д.М. О балансе публичного, квазипубличного и частного интересов в практике Конституционного Суда РФ / Д.М. Щекин // Налоговед. – 2005. – №7. – С. 11-21.

17. Яценко, В.И. Депутаты и избиратели в советском государстве в доконституционный период / В.И. Яценко // Вопросы теории права и государственного строительства. – 1979. – С. 64-68.