

РЕЦЕНЗИЯ

Т. М. Бялкина*

Муниципальное представительство в системе российской государственности

(Размышления о докторской диссертации Н. В. Джагарян на тему «Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация». Ростов-на Дону, 2015. 488 с.)

Аннотация. В рецензии анализируется докторская диссертация Н. В. Джагарян, посвященная проблемам муниципального представительства в системе российской государственности, подчеркивается значимость и актуальность данной тематики для науки конституционного и муниципального права. Отмечаются наиболее важные выводы и предложения автора, направленные на совершенствование правового регулирования и практики реализации муниципального представительства, а также некоторые спорные моменты работы.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительная система общества, муниципальное представительство, конституционное правосудие, регулятивные полномочия субъектов Российской Федерации, механизмы демократического контроля.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.207-212

Конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации как самостоятельного и под свою ответственность решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения до сих пор не получила своей адекватной реализации в практике организации и функционирования институтов муниципальной публичной власти. Исследования последних лет констатируют снижение активности жителей большинства муниципальных образований, уменьшение использования процедур непосредственного осуществления населением местного самоуправления либо участия населения в его осуществлении. Отмечается также тенденция все большей отстраненности органов местного самоуправления от жителей муниципальных образований и их преимуще-

ственной ориентации на команды и сигналы, поступающие от субъектов государственной власти, что свидетельствует об их огосударствлении, фактическом встраивании в государственную управленческую вертикаль, утрате начал подлинного представительства интересов и потребностей местных сообществ.

Изменения федерального законодательства о местном самоуправлении, предпринятые в 2014—2015 годах, к сожалению, лишь усиливают наметившуюся тенденцию выхолащивания демократической сущности местного самоуправления, формализации муниципальных институтов народовластия. В связи с этим рассмотрение вопросов о сущности публичного представительства в целом, и особенно муниципального представительства, его базовых свойств и механизмов реализации, является

© Бялкина Т. М., 2016

* Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права Воронежского государственного университета
tbyalkina@yandex.ru
394006, Россия, г. Воронеж, пл. Ленина, д. 10а, корп. 9

одной из важнейших задач наук конституционного и муниципального права, и свидетельствует об актуальности темы настоящего диссертационного исследования.

Целью научного исследования Н. В. Джагарян определила концептуальное обоснование муниципального представительства в системе российской государственности, раскрытие как его внутренних характеристик, касающихся особенностей природы, содержания, организационного строения и механизма реализации, так и внешних, в которых находят свое отражение основания и пределы взаимовлияния институтов муниципального представительства и суверенной государственной власти.

В рамках проведенного исследования решены такие задачи, как: анализ доктринальных и нормативных аспектов конституционно-правовых начал институционализации публичного представительства в Российской Федерации; определение специфики публичного представительства в муниципальной сфере; изучение теоретических и практических проблем взаимодействия различных органов местного самоуправления, соотношения и взаимовлияния феноменов муниципального представительства и бюрократии и разработка предложений по демократизации аппарата муниципальной власти; обоснование особого муниципально-правового режима регулирования муниципальных институтов публичного представительства на основе конституционного разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в этой сфере; выявление субъективно-правовых (индивидуальных, коллективных) характеристик институтов муниципального представительства, пределов его партийного опосредования; изучение межмуниципальных и муниципально-государственных аспектов муниципального представительства, раскрытие потенциала демократического контроля и ответственности как факторов обеспечения реального представительства населения.

В первой главе исследования определяются концептуальные теоретические и конституционно-правовые основы понимания публичного представительства в его соотношении с характеристиками местного самоуправления. Обосновывая понимание публичного представительства как автономной конституционно-правовой категории, автор подчеркивает, что публичное представительство обеспечивает

непрерывность формирования и реализации универсальной и постоянной воли народа и, соответственно, является необходимой предпосылкой и условием полноты его правосубъектности. Заслуживает поддержки позиция автора о разделении категорий «представительная система общества» и «публичное представительство», а также «выборное представительство».

В работе исследуется конституционное воздействие на отношения публичного представительства, отмечается их комплексное, многоаспектное отражение в Конституции РФ. Особо подчеркивается роль конституционного правосудия в раскрытии содержательных характеристик конституционной концепции публичного представительства, его существенное воздействие на представительную систему в условиях трансформирующегося российского общества с еще не вполне окрепшими нормами и институтами представительного правления и зачастую слабо развитым конституционным правосознанием. На основе проведенного анализа Конституции РФ в единстве с практикой федерального конституционного правосудия делается важный вывод о том, что заложенная в Конституции РФ модель публичного представительства, основанная на правовой демократии, федерализме и признании самостоятельности местного самоуправления, предполагает необходимость широкого вовлечения самих граждан в функционирование представительной системы, в основе построения которой должно лежать сочетание принципиально централизованного механизма формирования политической воли всего народа и достаточно широкой децентрализации.

Рассматривая важнейшие конституционные характеристики местного самоуправления как выражения коллизионного единства прямой и представительной демократии в системе российской государственности, Н. В. Джагарян делает вывод о том, что муниципальное представительство характеризует институционно-правовой самоуправленческий механизм осуществления власти местного сообщества и связанных с участием в осуществлении местного самоуправления индивидуальных и коллективных прав, посредством которого — на основе наиболее непосредственных и непрерывных прямых и обратных связей, признания и гарантирования широких возможностей решающего влияния граждан на муниципальную

деятельность — уполномоченными публично-правовыми субъектами, облеченными доверием населения, обеспечивается соответствующее Конституции РФ и закону волеобразование местного сообщества в целях компетентной устойчиво упорядоченной организации жизнедеятельности населения по месту жительства и комплексного развития муниципального образования.

Заслуживает поддержки тезис Н. В. Джагарян о том, что не основанное на общественной активности местное самоуправление становится фикцией, поэтому необходимо формировать всесторонне обоснованные направления и меры нормативно-правового воздействия, позволяющие в конкретно-исторических условиях с наибольшей степенью полноты раскрыть потенциал конституционной модели местного самоуправления (с. 108–109).

В рамках исследования конституционной системы муниципального представительства в Российской Федерации осуществлена классификация основных функций данной системы, сделан обоснованный вывод о том, что в систему муниципального представительства, наряду с выборными органами общей компетенции, включаются также иные органы и должностные лица местного самоуправления, поскольку их деятельность обусловлена выявлением и учетом мнения и интересов населения.

В процессе рассмотрения вопроса о расширении возможностей влияния субъектов РФ на организационную систему местного самоуправления автором сформулирован комплекс заслуживающих внимания и значимых для укрепления демократического потенциала местного самоуправления выводов и предложений, в том числе о недопустимости установления в законе субъекта РФ безальтернативного способа формирования представительного органа местного самоуправления; о недопустимости концентрации основных управленческих полномочий в руках главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, особенно с учетом современных тенденций встраивания данных лиц в централизованную исполнительную вертикаль. Справедливо утверждение автора о том, что в местном самоуправлении как выражении единства власти и свободы местного сообщества имеют особую значимость институты общественного представительства. Значимым

для науки муниципального права является рассмотрение проблем демократизации аппарата муниципальной власти, особенно института муниципальной службы.

При рассмотрении механизма правового регулирования институтов публичного представительства в местном самоуправлении делается вывод о том, что закрепленное Конституцией РФ право федерального законодателя устанавливать общие принципы организации местного самоуправления должно реализовываться с учетом необходимости корреляции принципов самостоятельности местного самоуправления и федерализма. В условиях современной России расширение регулятивных полномочий субъектов РФ, при том что их свобода усмотрения не обусловлена соблюдением формализованных на уровне федерального законодательства четких критериев принятия решений, приводит к нарушениям конституционной самостоятельности местного самоуправления.

Муниципальное представительство рассматривается также с позиций личностного подхода как средство и сфера реализации социально-политического достоинства человека, его индивидуальных и коллективных прав. Обосновывая данную позицию, Н. В. Джагарян всесторонне анализирует право на представительство в местном самоуправлении как разновидность субъективного права, имеющего комплексную природу, рассматривает специфику отдельных составляющих его правомочий. Исследуются также специфические особенности представительного-правовой субъектности местного сообщества, отдельных жителей и объединений граждан по месту жительства по решению вопросов местного значения.

Важной составляющей личностного подхода к муниципальному представительству является рассмотрение партийного опосредования участия граждан в решении вопросов местного значения. Несмотря на всю значимость формирования устойчивой многопартийности для социально-политической системы России, Н. В. Джагарян совершенно справедливо подчеркивает, что между целями партийного строительства и обеспечения становления и укрепления институтов местного самоуправления могут возникать определенные коллизии и противоречия. Следует поддержать вывод автора о том, что универсализация партийного представительства с приданием ему значения

решающего фактора общенациональной консолидации и основы политической организации общества и в соответствии с этим понимание местного самоуправления как средства реализации целей многопартийности, систематическое обусловливание осуществления местного самоуправления участием граждан в деятельности политических партий могут поставить под сомнение саму возможность самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Стоит отметить, что институты демократического участия граждан в осуществлении местного самоуправления и проблемы их совершенствования в условиях муниципальной реформы России рассматриваются также на основе принятых в государствах — участниках Европейской хартии местного самоуправления стандартов.

В работе рассматриваются некоторые направления модернизации институтов муниципального представительства, обусловленные необходимостью повышения эффективности их функционирования на современном этапе развития российской государственности. К их числу относится совершенствование межмуниципального сотрудничества, развитию которого может послужить наделение региональных советов муниципальных образований правом законодательной инициативы. Развитие партнерства представительных органов публичной власти рассматривается также как фактор повышения эффективности муниципального представительства. Н. В. Джагарян отмечает, что муниципальное представительство может быть эффективным лишь при наличии закрепленных в праве механизмов демократического контроля и ответственности как гарантии реального представительства интересов населения в местном самоуправлении. Рассмотрение соответствующих институтов позволило ей сформулировать значимые для теории и практики выводы о том, что само право на осуществление жителями непосредственно, в том числе через организованное гражданское общество, демократического контроля следует рассматривать как элемент основного содержания права на осуществление местного самоуправления. Контроль населения за деятельностью муниципальных органов власти выступает предпосылкой для реализации правовых мер принуждения в отношении носителей муниципальной власти. В связи

с этим выделение муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности оправданно и перспективно лишь в случае, если под нею понимается отношение ответственности органов (должностных лиц) местного самоуправления перед местным сообществом.

Следует отметить богатую теоретическую основу исследования. По теме диссертационной работы были изучены и проанализированы труды ученых в области теории права, конституционного права, муниципального права, в том числе труды российских дореволюционных ученых, труды зарубежных представителей юридического наследия современной цивилизации.

Достоверность полученных результатов обеспечена, кроме того, грамотным применением научных методов познания и широкой эмпирической базой исследования. Научная новизна диссертационного исследования определяется авторским подходом к исследованию проблем публичного, в том числе муниципального, представительства в системе российской государственности. Новизну исследования характеризует комплекс положений, выносимых на защиту. Они отражают результаты проведенной работы и отвечают цели и задачам, которые автор поставил перед собой в начале исследования.

Для юридической науки важны раскрытые автором понятия «публичное представительство», «муниципальное представительство», «система муниципального представительства», а также исследование сущностных, целевых, функциональных, организационных и иных характеристик общественных отношений, складывающихся в системе муниципального представительства. Эти и другие положения, выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, представляют собой значительный вклад в теорию муниципального права.

Вместе с тем некоторые положения диссертации Н. В. Джагарян являются спорными, а отдельные идеи и выводы автора требуют дополнительной аргументации, являясь при этом хорошей основой для научной дискуссии.

Так, представляется, что в определениях муниципального представительства, а также системы муниципального представительства не совсем точно расставлены акценты, определяющие его главные, сущностные характеристики. Данный институционально-правовой самоуправленческий механизм осуществления

власти местного сообщества призван обеспечить не только и не столько волеобразование местного сообщества, сколько соответствие между выраженной местным сообществом волей по вопросам упорядочивания организации жизнедеятельности населения и комплексного развития муниципального образования и практической деятельностью субъектов системы муниципального представительства по реализации данной воли. Данное обстоятельство подтверждается включенностью в муниципальное представительство, помимо представительных, также исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления, необходимостью эффективного общественного контроля деятельности представителей муниципальной власти. Формирование единой правомерной воли местного сообщества само по себе, автоматически еще не обеспечивает необходимого качества решения местных проблем.

Можно поспорить и еще с одним выводом Н. В. Джагарян. По ее мнению, под системой муниципального представительства следует понимать взаимосвязанное единство публично-властных и непосредственно-общественных организационных структур и форм деятельности, а также определяющих их предназначение, организацию и функционирование нормативно-правовых механизмов, при котором обеспечивается формирование единой правомерной воли местного сообщества и тем самым создание условий для достойной жизни и свободного развития человека по месту жительства, комплексного развития муниципального образования в соответствии с интересами населения. И далее подчеркивается, что в этом состоит внутримunicipальный (в пределах муниципального образования) аспект проявления муниципального представительства, где оно совпадает с представительной системой местного сообщества.

Безусловно, исходя из публично-общественной природы местного самоуправления, в систему муниципального представительства целесообразно включать не только публично-властные муниципальные органы, но и формы непосредственного осуществления местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Но вряд ли можно утверждать, что в этом случае мы имеем дело с полным совпадением данных институтов с представительной системой

местного сообщества. Так, Н. В. Джагарян совершенно справедливо отмечает соотношение представительной системы общества с его политической организацией, в которую, помимо государственных органов, входят политические партии и иные организации. То есть, по ее утверждению, публичное представительство и представительная система общества не являются совпадающими понятиями.

Аналогичный подход, исходя из единства сущности публичности государственной и муниципальной власти, должен применяться и к пониманию соотношения муниципального представительства и представительной системы местного сообщества. В последнюю, помимо муниципальных органов, форм непосредственного осуществления местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, входят также местные общественные организации, выражающие интересы отдельных социальных групп населения, религиозные организации и т.п. Поэтому, на наш взгляд, все же следует различать муниципальное представительство и общественное представительство местного населения.

И еще. Право на представительство в местном самоуправлении обоснованно рассматривается как форма самореализации человека в обществе и государстве, как совокупность его юридически обеспеченных возможностей по участию на справедливых и равных основаниях в управлении делами местного самоуправления через представительство в выборных и других муниципальных органах, а также через посредство добровольно создаваемых объединений в структуре гражданского общества. Однако при характеристике первичных субъектов местного самоуправления (личность — территориальный коллектив — население) автор не проводит необходимой дифференциации их прав в зависимости от особенностей субъекта. Так, говорить об объективной обязанности (обязательности) осуществления местного самоуправления можно лишь в отношении населения, в то время как применительно к отдельной личности уместнее говорить о правах.

При обосновании принципов конституционно-правового режима конституционного партнерства законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления необходимо исходить из имманентности дан-

ных принципов обоим уровням публичной власти. Поэтому включение в данную систему принципа разделения властей, присущего государственной власти, а также принципа самостоятельности местного самоуправления, характеризующего сущностную природу муниципальной власти, представляется не вполне обоснованным.

Однако отмеченные дискуссионные моменты не влияют на общую высокую оценку диссертации Н. В. Джагарян. Диссертация представляет собой завершённое, самостоятельное и достаточно глубокое исследование актуальных проблем муниципальной представительности. Работа выполнена на высоком теоретико-ме-

тодологическом уровне, имеет существенную научную и практическую значимость, содержит совокупность научных положений, имеющих важное политическое, социально-экономическое значение. Обращает на себя внимание практическая значимость и конкретность многих выводов и предложений, сделанных в диссертации, в том числе по внесению изменений в действующее законодательство, которые реально могут способствовать совершенствованию как правового регулирования общественных отношений в сфере муниципального представительства, практической деятельности органов публичной власти, так и развитию науки муниципального права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Джагарян Н. В. Представительная демократия и ее реализация в местном самоуправлении: вопросы теории и практики. — Ростов н/Д : Изд-во Южного федерального университета, 2013. — 482 с.
2. Джагарян Н. В. Муниципальная представительная демократия: концептуальная основа системной организации // Вестник Воронежского государственного университета. — Право. — 2014. — № 3.

Материал поступил в редакцию 13 января 2016 г.

MUNICIPAL REPRESENTATION IN THE RUSSIAN STATE SYSTEM (REFLECTIONS ON THE DOCTORAL THESIS BY N.V. DZHAGARYAN "MUNICIPAL REPRESENTATION IN THE RUSSIAN STATE SYSTEM: LEGAL REGULATION AND REALIZATION". ROSTOV-ON-DON, 2015. — 488 P.)

BYALKINA Tatiana Mikhailovna — Doctor of Law, Professor at the Department of Administrative and Municipal Law, Voronezh State University
[tbalkina@yandex.ru]
394006, Russia, Voronezh, Lenina Square, 10a, building 9

Review. *The review analyzes the doctoral thesis by N.V. Dzhagaryan. The thesis is devoted to the problems of municipal representation in the Russian state system, it emphasizes the importance and relevance of this topic for the science of constitutional and municipal law. The reviewer notes the most important conclusions and recommendations of the author, aimed at improving the legal regulation and practice of realization of the municipal offices, as well as some of the controversial aspects of the work.*

Keywords: *local government, representative system of the society, municipal representative, constitutional justice, regulatory powers of the subjects of the Russian Federation, mechanisms of democratic control.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Dzhagaryan N. V. Predstavitel'naya demokratiya i ee realizaciya v mestnom samoupravlenii: voprosy teorii i praktiki. — Rostov n/D : Izd-vo YUzhnogo federal'nogo universiteta, 2013. — 482 s.
2. Dzhagaryan N. V. Municipal'naya predstavitel'naya demokratiya: konceptual'naya osnova sistemnoj organizacii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. — Pravo. — 2014. — № 3.