

УДК 342.55
ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2019-6-27-35

V.V. Khramusbin, post-graduate student of the Constitutional Law Department, Saratov State Academy of Law

COMMUNICATIVE FUNCTION OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY INSTITUTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Communicative function of representative democracy institutions in the Russian Federation is considered. It is concluded that at present at the regional and municipal levels the population lacks sufficient opportunities for feedback from deputies of representative authorities, which requires improvement of the institution of elected officials recall.

Key words and word-combinations: communication, representative democracy, representative authorities, recall of deputies.

В.В. Храмушин, аспирант кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии (email: xvitalik@mail.ru)

КОММУНИКАТИВНАЯ ФУНКЦИЯ ИНСТИТУТОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Рассматривается коммуникационная функция институтов представительной демократии в Российской Федерации. Делается вывод, что в настоящее время на региональном и муниципальном уровнях у населения отсутствуют достаточные возможности обратной связи с депутатами представительных органов власти, что требует совершенствования института отзыва выборных должностных лиц.

Ключевые слова и словосочетания: коммуникация, представительная демократия, представительные органы власти, отзыв депутатов.

Одной из существенных функций институтов представительной демократии является коммуникативная (функция коммуникации). Следует отметить, что представительная демократия по своей природе изначально предназначена именно для коммуникации между населением определенной территории и властными структурами. К примеру, демократические выборы, используемые в процессе формирования органов представительной власти, выступают каналом коммуникации, с помощью кото-

рого население подает сигнал, демонстрирует свое отношение к тем или иным процессам, происходящим в стране и связанной с ними деятельностью властных структур. Коммуникативную функцию выполняют и другие институты представительной демократии — политические партии, общественные палаты, выборные должностные лица, подотчетные избирателям, и т.п.

Как известно, коммуникативная функция означает реализацию определенных связей в обществе [1, с. 35]. При этом ее не следует отождествлять с информационно-коммуникативной функцией, которая является более широким понятием [2, с. 9—15].

В первом десятилетии XXI в. в социальной философии применительно к современному обществу была сформулирована так называемая теория коммуникационного пространства [3, с. 34—48; 4, с. 13—18; 5, с. 78—83; и др.]. Коммуникационное пространство выступает особой формой бытия человека, в рамках которой осуществляются возможности организации социальных интеракций и социальных связей (отношений) посредством естественных и дистантных каналов коммуникации [6, с. 88]. Центральным элементом коммуникационного пространства составляют коммуникационные каналы, поддерживающие социальные отношения. Каналами называют реальную или воображаемую линию социальной связи (контакта), обеспечивающую движение сообщений от коммуникатора к реципиенту.

Институты представительной демократии, как и иные социальные институты, образуют указанные каналы в первую очередь между народом (избирателями) и формируемыми властными институтами. Сформированные институты представительной демократии реализуют новое направление коммуникативной функции — создание каналов связи как между собой, так и между иными структурами (в первую очередь органами власти). В данных направлениях проявляется, соответственно, как вертикальная, так и горизонтальная коммуникация.

Важнейшими направлениями реализации коммуникативной функции институтов представительной демократии является их участие в формировании и прекращении полномочий (ликвидации) различных органов власти, а также иных политических структур.

Рассмотрим их более подробно.

Институты представительной демократии (как представительные органы власти, так и иные) играют существенную роль в формировании различных органов власти, что вполне логично. Именно в этом проявляется закрепленный в ст. 3 Конституции РФ принцип народовластия. Здесь необходимо обратить внимание на функции представительных органов власти, которые, получая властный мандат непосредственно от избирателей, транслируют их волю другим органам власти, в частности участвуя в их формировании. Поскольку в данном случае речь идет о властных структурах, то данные функции третьего уровня реализуются через определенные закрепленные законодательством полномочия. По справедливому замечанию Б.М. Лазарева, «функции сами по себе явления, конечно, не юридические, и поэтому они не могут быть элементами компетенции. Но законодательство возлагает на соответствующие орга-

ны выполнение тех или иных управленческих функций, причем в различных комбинациях и применительно к различным управляемым объектам. В результате у органа возникает право и обязанность осуществлять определенные управленческие функции в определенной сфере. Такие права и обязанности и есть один из элементов компетенции органов управления. Всякое субъективное право или обязанность есть вид и мера соответственно юридически возможного или юридически необходимого поведения (деятельности)» [7, с. 40—41].

При сопоставлении полномочий, связанных с участием в назначении иных органов и должностных лиц, представительных органов власти различных уровней, обращает на себя внимание следующая тенденция: чем ниже уровень власти и чем он, соответственно, ближе к населению, тем более значимы соответствующие функции коллегиальных представительных органов. Представительный орган местного самоуправления принимает непосредственное участие и в формировании исполнительной власти, и в назначении главы муниципального образования. Сопоставимые функции реализуют и законодательные органы субъектов РФ, которые к тому же участвуют в формировании системы судебной власти субъекта РФ (в системе местного самоуправления муниципальная ветвь власти отсутствует). Напротив, у палат Федерального Собрания РФ в этом отношении функции более ограничены — они лишь назначают выборы Президента РФ (Совет Федерации), их участие в формировании исполнительной власти ограничено дачей согласия Государственной Думе на назначение Председателя Правительства РФ, кандидатуру которого депутаты сами предлагать не правомочны. Другие полномочия по формированию системы исполнительной власти закреплены за Президентом РФ.

Соответственно, в Российской Федерации наблюдается перераспределение объема данного аспекта коммуникативной функции органов представительной власти от коллегиальных структур к единоличной. Полномочия Президента РФ по формированию либо участию в формировании других органов власти (в особенности исполнительной) достаточно велики, он назначает Председателя Правительства РФ; определяет структуру федеральных органов исполнительной власти; назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров и т.д. В данных случаях формально можно говорить о реализации Президентом РФ коммуникативной функции: совершая соответствующие конституционно значимые действия, он косвенно транслирует волю избирателей, наделивших полномочиями его самого.

В то же время целесообразность сосредоточения столь значительных властных полномочий именно на федеральном уровне у одного лица видится не вполне однозначной — представительная демократия по своей сути в большей степени способна реализовывать свою представительскую функцию именно в коллективном воплощении. Многие ученые вполне обоснованно противопоставляют представительные органы президенту, указывая, что историческая функция парламента заключается в ограничении абсолютистской власти короля или президента [8, с. 11] и, «выступая как противовес пре-

зидентской власти, парламентаризм предопределяет роль демократического метода» [9, с. 6–7].

Вместе с тем аналогичную тенденцию можно наблюдать и при анализе полномочий, связанных с участием институтов представительной демократии в прекращении полномочий (ликвидации) различных органов власти, а также иных институтов представительной демократии применительно к органам представительной демократии.

Так, на федеральном уровне к ведению Совета Федерации относятся:

- отрешение Президента РФ от должности;
- освобождение от должности Генерального прокурора РФ и заместителей Генерального прокурора РФ;
- освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Государственная Дума Федерального Собрания РФ осуществляет следующие функции:

- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ устанавливают порядок отзыва высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ); освобождают от должности отдельных должностных лиц субъекта РФ; назначают голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ); выносят решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

На этом фоне функции представительных органов муниципальных образований, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выглядят на первый взгляд менее значимыми. Действительно, указанный Закон прямо выделяет только одно полномочие представительного органа, связанное с прекращением полномочий других органов власти — принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку. Вместе с тем уже данное полномочие предоставляет представительному органу значительные возможности для воздействия на иные органы власти на местном уровне. Определяется это следующими факторами:

- возможностью инициирования процедуры удаления в отставку самим представительным органом (точнее, его депутатами);

— возможностью удаления главы муниципального образования в отставку по причинам, определяемым самим представительным органом муниципального образования. Таковой является неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд. Соответственно, представительному органу достаточно два раза подряд принять исключительно субъективное решение о плохой работе главы муниципального образования, чтобы его отставка стала возможной;

— отсутствием необходимости получения согласия на удаление в отставку каких-либо других субъектов. Правда, ч. 4 ст. 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требует учета мнения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Однако, как справедливо отмечает С.Е. Чаннов, в данном случае речь идет не о получении согласия, а лишь об учете мнения [10, с. 29], то есть, даже если указанное должностное лицо выскажет отрицательную позицию по поводу отставки, процедура ее вполне может быть завершена.

Для сравнения — законодательный (представительный) орган субъекта РФ не обладает правом самостоятельно прекратить полномочия главы субъекта Федерации, а может лишь выразить ему недоверие, однако прерогатива принятия решения об отрешении от должности закреплена за Президентом РФ. Важно также, что процедура удаления в отставку главы муниципального образования, проводимая представительным органом, является не просто рабочей, но и достаточно активно востребованной на практике. Так, по данным Министерства юстиции РФ главы муниципальных образований удалялись в отставку в 2014 г. 28 раз; в 2015 — 18 раз; в 2016 — 9 раз, в 2017 — 15 раз, в 2018 — 14 раз [11].

Таким образом, можно констатировать, что представительные органы обладают на муниципальном уровне значимым инструментом для влияния на глав муниципальных образований.

При анализе вариантов взаимодействия между институтами представительной власти и иными властными структурами на различных уровнях их организации в целом в Российской Федерации наблюдается следующая тенденция: чем выше уровень власти (муниципальная — региональная — федеральная), тем больше функций по формированию и прекращению полномочий возлагается на коллегиальные органы представительной власти. С другой стороны, функции выборных должностных лиц в той же вертикали (глава муниципального образования — глава субъекта РФ — Президент РФ), наоборот, возрастают: Президент РФ обладает несравнимо большими возможностями по воздействию на законодательную и исполнительную власть, чем главы муниципальных образований в Российской Федерации.

С одной стороны, эта тенденция выглядит не вполне соответствующей ценностям демократического общества, поскольку свидетельствует о возрастании на федеральном уровне роли личной власти при ослаблении коллегиальных на-

чал. С другой, не стоит забывать, что должность Президента РФ, как уже отмечалось, относится к институтам представительной демократии, поскольку избирается на всенародных выборах. Для глав муниципальных образований такой способ замещения должности также предусмотрен действующим законодательством, однако на практике используется в отношении явного меньшинства из них. Так, по состоянию на 1 марта 2019 г. на муниципальных выборах избраны 5470 глав из 21 245, то есть 25,7% [11]. В свою очередь, главы субъектов РФ занимают несколько промежуточное положение — порядок наделения их полномочиями несколько раз менялся: с 1995 по 2005 г. они избирались на региональных выборах, с 2005 по 2012 г. назначались законодательными (представительными) органами субъектов РФ по представлению Президента РФ, с 2012 г. вновь избираются населением.

В силу этого полагаем, что существующая в настоящее время модель взаимодействия различных органов власти и выборных должностных лиц с явно выраженной тенденцией к усилению коллегиальных представительных органов на муниципальном уровне имеет право на существование, поскольку в условиях, когда указанные представительные органы часто остаются единственными, получающими мандат напрямую от населения, только они осуществляют коммуникационную функцию с учетом воли избирателей в отношении проводимой всеми органами и должностными лицами политики. В то же время, на наш взгляд, для соблюдения баланса такая ситуация требует усиления контроля населения за самими представительными органами. В этом плане очевидные перспективы имеет еще один институт, представляющий собой, по мнению Л.А. Нудненко, взаимопроникновение непосредственной и представительной демократии [12, с. 58—62], — отзыв избирателей. Так же как и выборы, институт отзыва выборных должностных лиц занимает промежуточное положение между формами прямой и представительной демократии, поскольку, с одной стороны, относится к высшим формам непосредственного выражения власти народа, с другой — напрямую связан с функционированием представительных органов власти и выборных должностных лиц.

При этом институт отзыва избирателей по своему потенциалу является, возможно, наиболее явно выраженным механизмом реализации коммуникационной функции между избирателями и избираемыми ими должностными лицами. В отличие от выборов отзыв всегда касается конкретного должностного лица (а не группы лиц) и в рамках действующего законодательства возможен только в случае совершения данным должностным лицом конкретных противоправных действий. В связи с этим негативная оценка избирателями действий указанного должностного лица, находящая свое выражение в его отзыве (а следовательно, досрочном прекращении полномочий), служит коммуникационным сигналом не только для него, но и для других выборных должностных лиц, поскольку свидетельствует о вполне определенной позиции населения по конкретным вопросам управления.

В настоящее время федеральное законодательство предусматривает отзыв депутатов и выборных должностных лиц только на муниципальном уровне.

Такая возможность закреплена в ст. 24 и 71 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В отношении регионального уровня власти действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» непосредственно не регулирует данный вопрос, оставляя возможность сделать это субъектам РФ. Однако, как справедливо отмечают специалисты, отсутствие федерального правового регулирования института отзыва депутата не способствует его широкому распространению и в региональной практике [13, с. 46]. В девяностые и нулевые годы законы, регламентирующие отзыв депутатов законодательных органов субъектов РФ, были приняты в целом ряде регионов, однако впоследствии большинство из них подверглось отмене. Правда, в некоторых субъектах пока еще действуют законы об отзыве глав субъектов РФ [14].

В результате, как констатирует Д.Б. Сергеев, «российские граждане не имеют возможности до следующих выборов дать оценку деятельности своих избранников в течение четырех-шести лет после их избрания, и отсутствие процедуры отзыва депутатов и всенародно избираемых должностных лиц за деяния, которые не признаны судом противозаконными, дискредитирует некоторым образом и выборы: без процедуры отзыва граждане чувствуют кратковременность осуществления ими народовластия. Это всего лишь несколько минут один раз в четыре-шесть лет» [15, с. 49].

Можно согласиться с В.А. Черепановым в том, что закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» норм об отзыве региональных депутатов давно назрело [16, с. 44]. Однако при этом не стоит забывать и о другой проблеме: на муниципальном уровне, где основания и процедура отзыва предусмотрены федеральным законодательством, отзыв все равно остается неработающим институтом. Причина здесь лежит в чрезмерной усложненности требований, предъявляемых к голосованию по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовали не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Сложность реализации этой нормы на практике заключается в том, что законодатель в данном случае определил критериев отзыва процент не от числа пришедших на голосование, а от общего количества избирателей.

Между тем муниципальные выборы традиционно отличаются довольно низкой по сравнению с федеральными и региональными выборами явкой [17], более того, с течением времени она имеет тенденцию только к снижению [18, с. 14]. Такая индифферентность избирателей к выборам проявлялась и

при использовании иных форм прямой демократии на местном уровне, в частности голосований по отзыву различных должностных лиц. Однако, если на муниципальных выборах какой-либо минимальный порог явки избирателей отсутствует, то для голосования по отзыву законодатель, не устанавливая порог явки напрямую, по сути установил его косвенно, поскольку для того, чтобы за отзыв проголосовали не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе), нужно, чтобы, как минимум, такое же количество избирателей пришло на участки для голосования (в реальности, разумеется, еще больше).

Как справедливо отмечает в связи с этим П.О. Зелюков, по сути «существует правовая коллизия, когда для избрания депутата необходимо в несколько раз меньше голосов, чем для его отзыва» [19]. В результате на практике даже при наличии в муниципальном образовании значительного количества избирателей, недовольных действиями депутатов, иных выборных должностных лиц местного самоуправления, даже при том, что если это недовольство имеет под собой конкретные противоправные действия указанных должностных лиц, не имеют реальной возможности их отозвать [20, с. 284]. Таким образом, данный коммуникативный канал, призванный в демократических обществах играть роль обратной связи, в настоящее время в Российской Федерации полностью не функционирует.

По нашему мнению, в настоящее время существует объективная необходимость изменения положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» таким образом, чтобы для принятия решения об отзыве депутата, выборного должностного лица местного самоуправления было достаточно простого большинства голосов избирателей, пришедших на процедуру голосования, при условии, что это число будет не меньше, чем число проголосовавших ранее за его избрание [21]. Это не только существенно повысит уровень ответственности тех же депутатов представительных органов муниципальных образований, но и поставит сами представительные органы, которые, как было отмечено, обладают значительными полномочиями по воздействию на другие органы и должностных лиц местного самоуправления, под серьезный и оперативный контроль со стороны избирателей.

Необходимо внести изменения и в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусмотрев в нем процедуры отзыва, аналогичные указанным.

Библиографический список

1. *Клебанов Л.Р.* Памятники истории и культуры: правовой статус и охрана / под ред. А.В. Наумова. 2-е изд., испр. М., 2015.
2. *Кокурина О.Ю.* Основные функции межотраслевого института наград государства в российском праве: ценностно-нормативный подход // Административное право и процесс. 2017. № 12.
3. *Мионов В.В.* Современное коммуникационное пространство как фактор трансформации культуры и философии // Вестник Московского университета. Сер. 7: Философия. 2006. № 4.

4. *Родин А.В.* Коммуникационное пространство как социальная реальность: дис. ... канд. филос. наук. Саранск, 2009.
5. *Сейфуллина Г.Р.* Коммуникационное пространство становления личности // Вестник Карагандинского университета. Сер.: История, философия, право. 2008. № 1 (49).
6. *Тихонова С.В.* Правовая политика в цифровом мире: идеи, методология, доктрина. Саратов, 2015.
7. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972.
8. *Заикин А.А.* Представительная демократия как пространство политической борьбы // Управленческое консультирование. 2016. № 3.
9. *Гончаров В.В., Поярко С.Ю.* Множественность конституционного порядка // Российская юстиция. 2016. № 3.
10. *Чаннов С.Е.* Удаление глав муниципальных образований в отставку // Практика муниципального управления. 2010. № 1.
11. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh>
12. *Нудненко Л.А.* Проблемы правового регулирования отчетов выборных представителей местного сообщества перед избирателями // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9.
13. *Федюнин С.С.* Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5.
14. О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области: Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ (в ред. от 3 нояб. 2015 г.). URL: <https://base.garant.ru/18120185/>
15. *Сергеев Д.Б.* Выборы и отзыв депутатов и избранных должностных лиц на весах российского конституционного правосудия // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1.
16. *Черепанов В.А.* К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5.
17. *Михалева Н.А.* Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). 2-е изд., изм. и доп. М., 2012.
18. *Шастина А.Р.* Об установлении конкурсных требований к кандидатам для избрания на должность главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 3.
19. *Зелюков П.О.* Процедура отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в современном российском законодательстве: специфика Самарской области // Вестник избирательной комиссии Самарской области. URL: <http://vestnik-ikso163.ru/?p=1043>
20. *Подсумкова А.А., Чаннов С.Е.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. С.Е. Чаннов. 4-е изд., перераб. М., 2008.
21. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: постановление Конституционного Суда РФ от 2 апр. 2002 г. № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3.