

---

# ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

УДК 342.55  
ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2021-3-26-34

**М.А. Липчанская**,  
*Doctor of Sciences (Law), Professor,  
Head of the Public Law and Legal  
Support of Management Department,  
State University of Management*

## ENSURING THE REPRESENTATIVE FUNCTION OF REGIONAL PARLIAMENTS AND REPRESENTATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Analysis of the representative functions provision by regional parliaments and representative bodies of local self-government at the present stage is presented. The legislation of the subjects of the Russian Federation is analyzed for the consolidation and reflection of the representative function. Opinions are expressed on possible changes in the order of formation and activity of representative bodies at the regional and municipal levels in order to more fully and effectively implement the function of representation.

*Key words and word-combinations:* functions of institutions of representative democracy, the function of representation, legislative (representative) authorities of the subjects of the Russian Federation, local self-government bodies, the order of formation and activity.

**М.А. Липчанская**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой публичного права и правового обеспечения управления Государственного университета управления (email: lipchan\_maria@mail.ru)

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ПАРЛАМЕНТАМИ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Аннотация.* Проанализировано законодательство субъектов РФ на предмет закрепления и отражения представительной функции на современном этапе. Высказаны суждения относительно возможных изменений порядка формирования и деятельности представительных органов регионального и муниципального уровней в целях более полной и эффективной реализации функции представительства.

*Ключевые слова и словосочетания:* функции институтов представительной демократии, функция представительства, законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, порядок формирования и деятельности.

**К**онституционное позиционирование и признание Российской Федерации

демократическим правовым государством актуализирует проблемы, связанные с обеспечением представительной функции институтов опосредованной демократии. Конституционная реформа 2020 г., получившая легитимацию посредством народного одобрения, направлена прежде всего на совершенствование организации и деятельности органов публичной власти, в единой системе которых представительные органы государственной власти занимают ключевую роль, поскольку от их эффективности во многом зависит уровень демократизации Российского государства.

В соответствии с демократическими традициями и устоями народ конкретного государства — изначальный источник и носитель власти, при этом представительная демократия была и остается важнейшим способом трансляции воли народа. Именно в силу этого представительная функция является целеполагающей для всех институтов представительной демократии, и в первую очередь для органов представительной власти. Очевидно, что реализация иных их функций (правотворческой, контрольной, информационной и др.) указанных органов напрямую зависит от успешности осуществления функции представительства. Если, к примеру, органы представительной власти сформированы с грубыми нарушениями законодательства и не представляют истинной воли избирателей — осуществление этими органами всех других функций будет изначально деформировано, поскольку при этом они не способны выражать интересы жителей страны в целом либо отдельного ее территориального образования.

Рассмотрим подробнее проблему обеспечения функции представительства законодательными (представительными) органами государственной власти российских субъектов и представительными органами муниципалитетов.

На уровне субъектов государственной власти вполне закономерно, что представительная функция реализуется прежде всего самими законодательными органами субъектов Федерации [1, с. 72]. Собственно, это вытекает уже из их названия, обозначенного в базовом Федеральном законе, регулирующем их организацию и деятельность, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Обратим внимание, что в отличие от Федерального Собрания, законодательные органы российских регионов прямо названы еще и представительными. Исследователи отмечают очевидность двух главных функций региональных парламентов — законотворческой и функции представительства интересов граждан, которые четко обозначены в указанном Федеральном законе [2, с. 34]. Соответственно, «законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, будучи сформированными избирателями соответствующего региона посредством прямых выборов, осуществляют наряду с законодательными и контрольными полномочиями представительную функцию» [3, с. 30].

Законы ряда субъектов РФ не только упоминают о представительной функции региональных парламентов, но и конкретизируют ее. К примеру, в ст. 3 Закона Республики Коми от 17 ноября 2010 г. № 129-РЗ «О Государственном Совете Республики Коми» прописана представительная функция Государственного Совета, которая заключается в выражении воли населения путем проведения периодических свободных выборов на основе свободного волеизъявления избирателей, в представлении интересов населения путем принятия от его имени решений. Часть 5 ст. 1 Закона Кемеровской области — Кузбасса от 19 января 2004 г. № 1-ОЗ «О Законодательном Собрании Кемеровской области — Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области — Кузбассе» гласит: представительная функция выражается в обеспечении реализации права граждан на участие в формировании и деятельности Законодательного Собрания, в представлении депутатами Законодательного Собрания интересов населения Кемеровской области, а также во влиянии населения Кемеровской области на решения, принимаемые Законодательным Собранием. Аналогичные формулировки представительной функции содержатся и в законодательных актах Нижегородской [4] и Новосибирской [5] областей, Ямало-Ненецкого автономного округа [6].

Как видим, представительная функция сводится к двум основным направлениям: формированию законодательных органов субъектов РФ; организации деятельности данных законодательных органов таким образом, чтобы она обеспечивала реализацию населения соответствующего субъекта (влияние населения преследует в конечном счете ту же цель).

Рассмотрим проблемы обеспечения представительной функции в системе региональных парламентов. Г.Д. Садовникова, отмечая, что «представительная природа региональных парламентов в первую очередь находит отражение в порядке их формирования», констатирует дефекты действующего законодательства, регламентирующего порядок избрания депутатов органов законодательной (представительной) власти субъектов. В частности, к недостаткам, влияющим на качество функции представительства, исследователь относит фактическое установление в законе императивного применения пропорциональной избирательной системы на выборах региональных парламентов, за исключением одного вида субъектов РФ — городов федерального значения. Особое внимание при этом обращается на отсутствие верхнего предела доли депутатов, которые представляют партийный блок и избираются, соответственно, по партийным спискам по пропорциональной избирательной системе. Такая норма вполне способна спровоцировать ситуацию, когда при формировании регионального парламента будет исключена мажоритарная избирательная система, что, в свою очередь, ограничит права беспартийных граждан, и, соответственно, функция представительства сформированного таким способом парламента будет существенным образом деформирована, представлена однобоко [7, с. 71].

Решение данной проблемы видится в закреплении в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нормы, в соответствии с которой депутаты законодательных органов субъектов могут избираться с применением мажоритарной или пропорциональной избирательной системы с определением их соотношения законами указанных субъектов с тем, чтобы количество депутатских мандатов для каждой системы не превышало 75%. При этом целесообразно применение на региональных выборах преференциальной системы голосования.

Другой проблемой обеспечения реализации представительной функции законодательных органов субъектов, которую выделяют различные специалисты, является проблема неисполнения избранными региональными депутатами своих предвыборных обещаний. Как пишут В.А. Ачкасов и В.Б. Грызлов, голоса избирателей обмениваются не на конкретные решения, а лишь на фьючерсы, то есть обещания что-либо сделать, которые затем далеко не всегда исполняются [8, с. 225]. В связи с этим Г.Д. Садовникова вносит предложение о возвращении в Российской Федерации института наказов избирателей, по крайней мере на региональном уровне. В обоснование данной позиции она приводит ряд аргументов: во-первых, в таком случае взаимодействие региональных депутатов с избирателями становится более тесным; во-вторых, возможна однородность интересов избирателей одного региона; в-третьих, в силу субъективных факторов (личная известность депутата в избирательном округе) региональные парламентарии не могут игнорировать волю «своих» избирателей [7, с. 71].

Как представляется, данное предложение вполне может быть поддержано. Собственно, в ряде регионов такая форма прямой демократии уже существует. Например, она закреплена в Законах Республики Крым от 4 мая 2018 г. № 490-ЗРК/2018 «О наказах избирателей Республики Крым депутатам Государственного Совета Республики Крым», Республики Адыгея от 6 июля 2007 г. № 103 «О статусе депутата Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея»; Белгородской области от 19 декабря 2005 г. № 11 «О статусе депутата Белгородской областной Думы» и других нормативных правовых актах российских субъектов.

Механизм реализации наказов, закрепленный в федеральном законодательстве, может выглядеть следующим образом. Прежде всего в нем, кроме граждан, должны принимать участие и региональный парламент, и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации. Естественно, наказания должны аккумулироваться по итогам собраний или конференций граждан, которые могут проводиться в том числе и дистанционно с использованием определенных в конкретном субъекте РФ интернет-платформ (например, с использованием гугл-формы, которая обычно размещается на официальном сайте регионального парламента).

Обязанность по обобщению и формированию перечня наказов целесообразно возложить на законодательный (представительный) орган субъекта РФ, который в установленный срок (к примеру, в течение 30 или 50 дней со дня избрания) направляет его на рассмотрение и утверждение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта. Затем указанный орган анализирует поступившие наказания и готовит мотивированное заключение о целесообразности (нецелесообразности) выполнения каждого наказа, которое направляется в региональный парламент. По нашему мнению, данное заключение имеет смысл обнародовать, поскольку в наказах отражены интересы и «пожелания» избирателей, которые вправе получить информацию о «продвижении» своих наказов депутатам.

На заключительном этапе составляется сводный перечень наказов, принятых к исполнению региональным парламентом и включенных в соответствующую программу, которая может называться «Программа реализации наказов избирателей депутатам».

Отметим, что институт наказов избирателей в настоящее время больше распространен на муниципальном уровне. Это выглядит вполне логично, поскольку органы местного самоуправления осуществляют власть, наиболее близкую к населению, в которой взаимодействие и взаимовлияние между избирателями и избранными ими должностными лицами должно осуществляться наиболее тесно.

Однако действующее российское федеральное муниципальное законодательство сегодня не в полной мере олицетворяет этот подход, по крайней мере применительно к формированию собственно представительного органа муниципального образования. Разумеется, повышение эффективности представительной функции этого органа может быть достигнуто за счет более адекватного и полного отражения мнений избирателей, их социальных и экономических интересов, согласования «усилий различных политических сил в муниципальных образованиях, формирования гражданской позиции населения» [9, с. 23]. Реализацию такой его роли тормозят некоторые закрепленные законодательством способы его формирования.

Как известно, действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет два способа формирования представительных органов муниципальных образований второго уровня (муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением): путем проведения выборов и путем делегирования из числа депутатов либо глав муниципальных образований первого уровня, входящих в данное муниципальное образование второго уровня. Однако еще до вступления его в силу некоторые эксперты высказывались о неконституционности нормы, допускающей делегирование в качестве варианта формирования представительного органа, приводя вполне обоснованные аргументы [10, с. 335].

Более того, Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ законодательство о местном самоуправлении было дополнено новеллой, согласно которой главы муниципальных образований могут не только избираться на прямых выборах либо из состава депутатов представительного органа, но и «избираться» из числа победителей специально проводимого в муниципальном образовании конкурса конкурсной комиссией [11]. Понятно, что последний способ не имеет никакого отношения не только к выборам, но и к представительству вообще. Может сложиться ситуация, когда в одном муниципальном образовании представительный орган будет сформирован на основе делегирования, а глава этого же муниципального образования будет определен по результатам конкурса. Ясно, что в таком муниципальном образовании не будет ни одного выборного органа местного самоуправления, что, как верно отмечает Е.С. Шугрина, «выхолащивает саму суть местного самоуправления, противоречит части 2 статьи 130 Конституции РФ, в которой говорится об обязательном наличии выборных органов местного самоуправления» [12, с. 41].

На наш взгляд, законодатель должен поменять регулирование в данном вопросе, по крайней мере установив запрет на одновременное использование в одном муниципальном образовании приведенных «непрямых» способов формирования представительного органа и замещения должности главы.

Применительно к реализации представительной функции на местном уровне, «нельзя не отметить важность численного критерия, предъявляемого к его структуре федеральным законодателем» [13, с. 7]. Численность муниципальных депутатов, с нашей точки зрения, также влияет на обеспечение представительства.

На протяжении всей истории развития местного самоуправления в России при решении вопроса о численности представительного органа проявлялись две противоположные тенденции: 1) увеличение количества депутатов обычно преследует две задачи: обеспечить представительство меньшинств; уменьшить значимость отдельной личности и вероятность коррупции; 2) уменьшение количества депутатов также ориентировано на решение двух задач: снизить расходы на содержание представительного органа; обеспечить большую его «лояльность» как исполнительной власти на муниципальном уровне, так и органам государственной власти субъектов РФ (чем меньше депутатов, тем легче их контролировать).

Проблема численности депутатов представительных органов особенно актуализировалась в начале 1990-х годов. Достаточно вспомнить драматические заседания Съездов народных депутатов СССР и РСФСР, где заседали более тысячи депутатов. Ленсовет 21-го созыва насчитывал 400 депутатов, Моссовет — 600 депутатов. В райсоветах того периода числилось до 150 депутатов [14].

Уже после первых заседаний указанных органов стало очевидным,

сколько депутатов — «много», а сколько «надо», так и не выяснилось, поэтому шли поиски рационализации работы представительных органов. Съезды народных депутатов выбирали из своего состава Верховные Советы. По аналогичному пути решено было направить и «нижестоящие» Советы. Так, был принят Закон РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов», в соответствии с которым «большие» Советы избирали из своего состава малые Советы (в количестве не более 20% от общего числа депутатов). Малый Совет осуществлял значительную часть полномочий «большого» Совета в период между его сессиями. Малые советы были образованы и в представительных органах местного самоуправления [15, с. 41].

На заседании, состоявшемся 2 ноября 1993 г., малый Совет Санкт-Петербургского городского Совета 21-го созыва, исходя из положений упомянутого Указа, обсуждал вопрос о новой системе органов государственной власти и управления в Санкт-Петербурге. С докладом, посвященным численности депутатов представительного органа, выступил депутат Г.С. Васюточкин, который привел результаты мировой практики и исторические сведения. Оказывается, исходя из законов «политической математики», размер представительного органа рассчитывается как корень кубический из численности населения той территории, на которой этот орган действует [16].

Следовательно, количество депутатов представительных органов муниципальных образований следует считать по формуле: оптимальное количество депутатов равно корню кубическому из численности населения муниципального образования, то есть городу с населением в 1 млн жителей следует иметь в представительном органе 100 депутатов.

Эта математическая модель действует с хорошей точностью во всех странах Европы, имеющих большой опыт становления демократии. В России Федеральное Собрание достаточно близко к этой модели.

В то же время необходимо иметь в виду, что практика показывает затруднительность формирования депутатского корпуса в ряде муниципальных образований из-за отсутствия достаточного количества желающих стать депутатами даже при существующей, меньшей, чем предлагаемая численность (как правило, эта проблема существует в сельских поселениях). Представляется, что отчасти эта проблема может быть сглажена путем повышения эффективности деятельности представительной власти на местном уровне и повышения статуса депутатов представительных органов муниципальных образований. Допустимо и закрепление норм о возможности функционирования представительных органов в неполном составе, если по объективным причинам он не может быть сформирован.

При этом увеличение численности депутатов представительных органов муниципальных образований, с одной стороны, повысит качество реализа-

ции ими представительной функции, а с другой — не повлечет заметного увеличения расходных обязательств муниципальных образований, так как в соответствии с действующим законодательством большая часть муниципальных депутатов осуществляет свои полномочия не непостоянной (неосвобожденной) основе.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод о том, что, несмотря на общепризнанность и значимость представительной функции институтов представительной демократии, в первую очередь законодательных (представительных) органов государственной власти двух уровней и представительных органов местного самоуправления, до настоящего времени в ее обеспечении существуют сложности.

Обеспечение представительной функции указанных институтов выражается в двух направлениях: при формировании указанных органов публичной власти и в организации их деятельности. Выявленные проблемы позволили предложить изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части закрепления нормы, устанавливающей 75%-ный барьер для мажоритарной или пропорциональной избирательной системы при формировании субъектов законодательных (представительных) органов власти (точное соотношение, разумеется, определяется законами субъектов РФ). При этом предлагается апробировать на региональных выборах преференциальную систему голосования.

Анализируя динамику правового регулирования порядка формирования представительных органов местного самоуправления различных уровней, выявляются критические недостатки, нивелирующие функцию представительства на муниципальном уровне. Исходя из этого, предложено внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», установив запрет на одновременное использование в одном муниципальном образовании «непрямых» способов формирования представительного органа и замещения должности главы.

### Библиографический список

1. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы / под ред. Г.Б. Романовского. М., 2016.
2. Митрохина Т.Н., Черная Э.С. Функциональность регионального парламента в современной России // Теория и проблемы политических исследований. 2012. № 1. С. 34–36.
3. Ерыгин А.А., Макштарева С.Л. Обращения законодательных органов субъектов Российской Федерации как отражение их представительной функции // Государственная служба и кадры. 2015. № 4. С. 28–34.
4. О Законодательном Собрании Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-3. URL: <https://base.garant.ru/8537938/>
5. О Законодательном Собрании Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 5 дек. 2011 г. № 152-ОЗ. URL: <https://base.garant.ru/7107840/>



6. О Законодательном Собрании Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон ЯНАО от 10 дек. 2013 г. № 131-ЗО. URL: <https://base.garant.ru/27940012/>
7. *Садовникова Г.Д.* Законодательные органы субъектов Российской Федерации: проблемы формирования и реализации представительной функции // *Lex russica*. 2017. № 1. С. 62–75.
8. *Ачкасов В.А., Грызлов В.Б.* Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе. СПб., 2006.
9. *Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В.* Муниципальное право: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
10. *Чаннов С.Е., Подсумкова А.А.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2007.
11. О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 3 февр. 2015 г. № 8-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_174852/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/)
12. *Шугрина Е.С.* Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 12. С. 41–51.
13. *Стрельников А.О.* Правовые проблемы статуса представительного органа муниципального образования // *Административное и муниципальное право*. 2017. № 2. С. 3–10.
14. Проблемная записка к вопросу о количестве депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. URL: <https://yandex.ru/clck/jsredir?bu=clpc8p&from=yandex.ru%3Bsearch%2F%3Bweb%3B%3B&text>
15. Муниципальное право: учебное пособие / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2006.
16. *Васюточкин Г.С.* А сколько надо? // *Вечерний Петербург*. 1993. 13 нояб.