

Раздел 4

КОНФЕРЕНЦИИ И СЕМИНАРЫ

**МАТЕРИАЛЫ IX МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВУ**

**«ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ:
ВОЗРОЖДЕНИЕ, РАЗВИТИЕ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ»**
(Санкт-Петербург, 25–26 марта 2011 г.)

*B. A. Сивицкий
V. A. Sivitskiy*

**НЕКОТОРЫЕ ТЕЗИСЫ О НАРОДНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ
В УСЛОВИЯХ ОГРАНИЧЕННОСТИ ПУБЛИЧНОГО РЕСУРСА**

**SOME THESES ABOUT NATIONAL REPRESENTATION
IN THE CONDITIONS OF LIMITATION OF THE PUBLIC RESOURCE**

1. Сначала несколько слов о народном представительстве как таковом. Наверное, очевидно, что наиболее чистым, рафинированным воплощением народовластия является непосредственное волеизъявление населения (причем, подчеркнем, речь идет именно о чистоте конструкции, но не о качестве решений, принимаемых таким образом). Однако для такой формы народовластия есть естественные ограничения: место, где собраться, чтобы было возможным конструктивное обсуждение проблемы, и, в принципе, численные пределы участников конструктивной дискуссии. Поэтому человечество было вынуждено использовать «суррогат» чистого народовластия – народное представительство.

Отметим, что через 1–2 десятилетия человечество, возможно, будет настолько технически продвинуто и настолько способно к конструктивному обсуждению в он-лайн режиме, что роль непосредственной демократии увеличится. Можно себе представить, как гражданам на техническое устройство приходит вопрос для обсуждения и решения, и они с помощью электронных средств голосуют. Если технически это вопрос завтрашнего дня, то с точки зрения культуры обсуждения – в лучшем случае послезавтрашнего.

2. Но если возникла техническая потребность действовать при осуществлении власти через представителей, необходимо выяснить, как определяются эти представители. Есть разные варианты. Первый – выбор по жребию. Это самый честный способ, но он не обеспечивает качество представительства.

Второй – выбор лучших. В общем-то, применяемая схема: так, например, фактически формировался Верховный Совет СССР: лучшие доярки, лучшие композиторы и т. д. Но эта качественность, во-первых, оценочна, во-вторых, не носит целевой характер, не связана с осуществлением собственно функций представительства.

Наконец, остается третий вариант – выбор адекватно представляющих интересы. Именно это – победа на выборах того, кто агрегирует определенный интерес, четко выражает его и показывает свою способность выражать этот интерес в деятельности представительного органа, – в наибольшей степени позволяет замещать прямую демократию, так как дает



представителю не только формальный (что он – представитель), но и содержательный мандат (содержательный не равно императивный, он может быть и свободным с точки зрения степени обязанности представителя следовать этому мандату). Итак, «представительство интересов» является наиболее адекватным выражением представительства.

3. Соответственно, представительство в указанном смысле имеет место только тогда, когда есть реальная возможность конкуренции идей (подчеркнем – не идеологий, а именно идей!), подлежащих реализации в период избирательного цикла (до следующих выборов). Однако конкуренция идей на самом деле сводится к конкуренции подходов о приоритетах расходования ресурсов (прежде всего, финансовых), имеющихся у публичного образования (государства, государственного образования, муниципального образования). Ведь если бы ресурсы были неограничены, все хорошее, что предлагается, могло бы быть реализовано, не было бы необходимости выбора приоритетов. Это был бы пресловутый «золотой век», и тогда, конечно, использование конструкции «представительство интересов» не имело бы такого значения: могло бы реализовываться представительство лучших или представительство по методу случайной выборки.

Если мы посмотрим на классическое политическое противостояние в странах, имеющих большие парламентские традиции, то увидим, что классическое противостояние проходит по линии «увеличить социальные гарантии и налоги» и «уменьшить налоги, увеличив возможности для бизнеса, и снизить социальные гарантии». И например, казалось бы, когда Президент США Обама начал реформу, направленную на фактическую бесплатность медицины, все, кроме врачей, должны были быть «за». Но при этом вспомним, с какими препонами реформа столкнулась. Это связано с тем, что многие прекрасно понимают, что ресурс не берется из воздуха и реализация этой задумки потребует увеличения обязательных платежей.

Фактически умение делать выбор приоритетов – показатель политической и, в публично-правовом аспекте, правовой культуры общества. С сожалением можно констатировать, что в этом плане культура российского общества еще далека от совершенства. Как представляется, в этом смысле малоперспективными будут политические силы, которые – на общем политическом фоне – будут прямо говорить о необходимости отмены тех или иных социальных благ, даже если это необходимо для высвобождения ресурса для других социальных благ, не говоря уже о других, не менее важных для общества целях.

Поэтому модель конкуренции подходов о приоритетах расходования ресурсов для характеристики представительства в российских условиях представляется проблематичной. В этом смысле, кстати, является вполне оправданным увеличение срока полномочий Государственной Думы и Президента Российской Федерации: это позволяет в условиях отечественной политической культуры в течение срока полномочий принять непопулярные решения (не говоря о них в ходе выборов, иначе выиграть практически невозможно), потерять рейтинг, получить положительный эффект от мер, восстановить рейтинг и пойти на новые выборы.

Тем не менее это не значит, что парламентские выборы в российских условиях совсем бессмысленны. Помимо того, что это средство необходимой для нормального функционирования государственной системы легитимации власти, они позволяют проводить своего рода «этический» и «эстетический» отбор кандидатов.

4. Институционально народное представительство выражается не только в деятельности «представительных органов» в их классическом понимании, но и в деятельности всех органов, функция которых состоит в реализации практических идей (принятии программ, нормативных правовых актов и т. д.) в течение срока легислатуры и порядок формирования которых предполагает зависимость состава от результатов выборов. Иными словами, правительства Франции, Великобритании, Германии, других парламентарных и смешанных республик, парламентарных монархий, безусловно, являются представительными органами. Сложнее обстоит вопрос с оценкой представительной природы выборного главы государства – президента. С одной стороны, данное должностное лицо, если не только уполномочено на выполнение символических функций, но и может определять политику в смысле принятия практических мер, отвечает указанным критериям. С другой стороны, модель главы государства (за исключением гипотетической модели коллективного главы государства, которая не рассматривается в силу отсутствия актуальности в современном конституционно-правовом пространстве) предполагает принятие решений единолично и

персональную ответственность за них, что затрудняет оценку его деятельности как носящей представительный характер.

Отметим, что фактически имеющее место смещение нормотворческой функции парламента к правительству (то, что большинство принимаемых законодательных инициатив во многих вполне демократических странах вносится правительством) не дает повод для оценок о том, что степень представительной природы власти уменьшается. Если правительство отвечает указанным выше критериям представительного органа, фактически такая деятельность осуществляется в рамках народного представительства.

5. Сама по себе свобода выборов – только один из факторов, условий представительства. Если при этой свободе нет конкуренции идей разных кандидатов или избирательных объединений, а идет только выбор – пусть и абсолютно свободный – по принципу, например, личных симпатий к кандидатам, реальное представительство в смысле выбора приоритетов при ограниченности ресурсов не обеспечивается.

С этой точки зрения на свойство представительности органа также не влияет количество участвовавших в голосовании избирателей. Если у большинства нет предпочтений по идеям, касающимся приоритетов использования ограниченных ресурсов, меньшинство вполне может решать этот вопрос, определяя тем самым направление развития страны (публичного образования) на срок легислатуры.

В принципе, применяемая избирательная система также не влияет на оценку народного представительства как реального. Во всяком случае, пропорциональная избирательная система, что общепризнанно, дает больше возможностей для выбора не столько лиц, сколько взглядов, подходов, т. е. приоритетов развития на срок легислатуры. Поэтому она по крайней мере не хуже с точки зрения обеспечения представительства, чем мажоритарная система.

6. Как ни странно, важный аспект представительства в смысле выбора приоритетов в условиях ограниченности ресурсов – это вопрос разграничения полномочий «по вертикали»: по линии Российской Федерации – субъекты Российской Федерации – муниципальные образования. Принципиально важно, чтобы ресурсом каждого уровня распоряжался сам этот уровень.

Однако в российской правовой системе данная ситуация неоднозначна. Яркая иллюстрация тому – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Суть проблемы и самого решения вкратце состоит в следующем.

Согласно ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в дляящихся правоотношениях для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 г. право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых данным Федеральным законом нормах, указанный Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных данным Федеральным законом (ч. 1). При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием данного Федерального закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия: вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г. При изменении после 31 декабря 2004 г. порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной



форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления не могут быть ухудшены (ч. 2).

В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (п. 8 ст. 156) Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 6 марта 1992 г. № 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений», установившее предельный размер платы, взимаемой с родителей за содержание детей в детских дошкольных учреждениях, утрачивало силу с 1 января 2005 г. В связи с этим плата в дошкольных учреждениях Твери на основании решения органов местного самоуправления была увеличена. Соответствующие решения оспаривались гражданами и прокуратурой со ссылкой на положение ч. 2 ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, в силу которого органы местного самоуправления при издании в связи с принятием данного Федерального закона нормативных правовых актов, изменяющих порядок реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до 31 декабря 2004 г. в натуральной форме, после указанной даты не могут уменьшать совокупный объем финансирования льгот и выплат и ухудшать условия их предоставления. Жалобы были в основном удовлетворены судом, а органы местного самоуправления Твери, в свою очередь, оспорили в Конституционном Суде соответствующие положения Федерального закона.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая дело, сделал вывод об обязанности муниципальных образований сохранять прежний размер платы в дошкольных учреждениях, а следовательно, указал на конституционность положений ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ. При этом, понимая, что вопрос о реализации гарантий (когда-то установленных федеральными актами) – это вопрос по существу финансовый, Конституционный Суд указал в Постановлении, что самостоятельность местного самоуправления в сфере бюджетной деятельности гарантируется закрепленным в ст. 133 Конституции Российской Федерации и конкретизированным в федеральных законах правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Поэтому недостаточность собственных доходных источников в муниципальных образованиях влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Из этого Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод о том, что расходы на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях в той их части, в какой они осуществляются публичной властью, должны производиться из местных бюджетов, а при недостаточности собственных источников финансирования – за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в порядке компенсации дополнительных расходов. Конкретные формы компенсации дополнительных расходов и установление соответствующего механизма определяются, по мнению Конституционного Суда, в законодательном порядке. Отметим, что федеральное законодательство не устанавливает достаточных гарантий обеспечения объема доходов местных бюджетов, необходимого для решения вопросов местного значения. Реально добиться компенсации расходов местных бюджетов можно только в рамках наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил конституционность положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и указал, что по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти положения предполагают обязанность органов местного самоуправления сохранить сложившиеся по состоянию на 31 декабря 2004 г. пропорции в распределении расходов на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях между родителями и муниципальными образованиями, определенные федеральными нормами, действовавшими до 1 января 2005 г., а также объем бюджетного финансирования, обеспечивавшего реализацию этих норм по состоянию на 31 декабря 2004 г., и предполагают обязанность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации оказывать



финансовую помощь муниципальным образованиям в целях надлежащего исполнения ими установленных федеральным законодательством расходных обязательств по содержанию детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях.

Логика Конституционного Суда Российской Федерации в этом решении хотя и не бесспорна, но очевидна: для блага граждан, для реализации их конституционных прав федеральный законодатель может допустить ограничение права местного самоуправления на самостоятельное осуществление полномочий в части определения приоритета расходования ресурсов. Однако ценность представительства на местном уровне в этом случае снижается: решение о приоритетах, относящееся к муниципальному уровню, во многом предопределено позицией федерального законодателя, причем по воле федерального же законодателя ограничивается материальный публичный ресурс муниципального уровня власти (имеется в виду весьма ограниченный объем местных налогов).

7. А нужно ли все-таки реальное представительство, предполагающее выбор приоритетов в условиях ограничения ресурсов? Как представляется, жизненно необходимо: ситуация ограниченности ресурсов закончится не скоро, и очень важно принимать рациональные,звешенные, можно сказать, умные решения. Только реальная конкуренция идей, а не симпатий, при формировании представительных органов позволит определять приоритеты развития страны, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. И для этого нужны не только свободные выборы, но и воспитание разумной гражданской позиции, состоящей как раз в понимании ограниченности ресурсов и умении стратегически – хоть и, возможно, на интуитивном уровне – планировать их приложение. Именно поэтому – в условиях крайне малого времени на разумный исторический выбор – огромным вредом, можно сказать «непрощаемым грехом», со стороны политических партий будет популизм. Ведь если в ходе выборов с таких позиций будет выступать хотя бы одна партия, то и другие тоже не смогут удержаться. И механизм реального народного представительства так и не сложится.

Аннотация. В статье кратко представлена позиция автора о содержании и пределах народного представительства. Автор отстаивает позицию, что в современных условиях народное представительство должно проявляться как представительство интересов. В качестве условия представительства в указанном смысле рассматривается конкуренция подходов о приоритетах расходования ресурсов (прежде всего, финансовых), имеющихся у публичного образования. Анализируется, как это требование реализуется в российских условиях. Рассматриваются некоторые другие аспекты представительства, в том числе в аспекте федеративных отношений и местного самоуправления.

Ключевые слова. Народовластие, народное представительство, представительство интересов, выборы, голосование, определение приоритетов, политическая и правовая культура, публичные ресурсы, финансы, избирательный цикл, легитимизация парламента, формирование правительства, разграничение компетенции между уровнями публичной власти.

Annotation. The theses provide a brief summary of the author's attitude towards the substance and scope of the people representation. The author upholds the view according to which in modern times the people representation is to manifest itself as the representation of interests. It is the competition of approaches to the priorities of spending resources (primarily financial ones) available to the public entity that is considered as the condition of representation in the mentioned sense. Subject to analysis are the ways to implement this requirement in Russia. Dealt with are also certain other aspects of the representation, including those of federal relations and local self-government.

Keywords. Sovereignty of the people, people representation, representation of interests, elections, voting, determination of priorities, political and legal culture, public resources, finances, electoral cycle, parliament legitimization, forming of government, distribution of competences between levels of public power.