

На правах рукописи



МУСТАФИН МАРАТ МАКСУТОВИЧ

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ, РЕГИОНАЛЬНЫЙ И МЕСТНЫЙ УРОВНИ**

Специальность 12.00.02. - конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Государственный университет управления»


- Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор
Некрасов Сергей Иванович
- Официальные
оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации
Чиркин Вениамин Евгеньевич
Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт государства и права
Российской академии наук, главный научный
сотрудник
- кандидат юридических наук, доцент
Садовникова Галина Дмитриевна
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Московский
государственный юридический университет имени
О.Е.Кутафина», доцент кафедры конституционного
и муниципального права
- Ведущая организация: Негосударственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Московская академия экономики и права»

Защита состоится 03 октября 2013 года в 14.00 на заседании
диссертационного совета Д.002.002.02 при Федеральном государственном
бюджетном учреждении науки Институте государства и права Российской
академии наук по адресу: 119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального
государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права
Российской академии наук

Автореферат разослан 30 августа 2013 года

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Е.В. Понизова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Осуществление государственно-правовых реформ в Российской Федерации начала XXI века было связано не только с укреплением федеративного государства и перераспределением полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации, устранением пробелов и коллизий федерального и регионального законодательства, но и с изменением статуса и порядка формирования законодательных органов федерального и регионального уровней, с формированием новой системы представительных органов муниципальной власти, с расширением и уточнением их полномочий.

Происходящие изменения ещё более обострили проблему организации взаимодействия между представительными органами публичной власти, находящимися на различных уровнях муниципальной и государственной организации при реализации разнообразных общественных функций данных органов, прежде всего, нормотворческих и контрольно-надзорных. Данные органы в Российской Федерации не связаны между собой отношениями иерархического соподчинения, как правило, непосредственно избираются гражданами (в отличие, например, от советов на известном этапе социалистического периода российской государственности). Поэтому выстраивание эффективного механизма взаимодействия между ними приобрело значительную сложность в годы реформ и остается во многом нерешенной проблемой в настоящее время.

От эффективности такого взаимодействия непосредственно зависит учет мнения и интересов местных общин и различных публично-правовых образований при принятии нормативно-правовых актов, имеющих общеобязательное значение, сокращение потерь времени и общественных средств, связанных с разрешением споров, обжалованием и опротестованием норм принимаемых законов и подзаконных нормативных актов, исключение ситуаций неправомерного ограничения прав народных избранников и устранение ряда других негативных явлений, характеризовавших период обретения

государственного суверенитета и выстраивания федеративных, территориально-властных отношений в России в 90-е гг. XX века.

Необходимость совершенствования правовых основ и организационных форм такого взаимодействия диктуется потребностями ограничения распространения неформальных практик продвижения и блокирования принятия решений в интересах отдельных лиц и корпораций, неправомерного вмешательства одних представительных органов в сферу компетенции других, что, в свою очередь, неизбежно связано с ограничениями прав избирателей, дискредитацией действующей власти и демократических процедур. Во многом решение данных вопросов в интересах всего общества зависит от выбора новых институциональных форм разноуровневого взаимодействия, адекватных сложности и многообразию функций и задач, решаемых представительными органами публичной власти.

Кроме того, в современном обществе, с учетом территориальных, экономических и культурно-исторических особенностей России, эффективная реализация многих инвестиционных, инфраструктурных, экологических, информационных, правоохранных, культурно-просветительских и иных проектов всё в большей мере зависит от выстраивания эффективных горизонтальных, координационных связей между органами, представляющими население юридически равных публично-правовых (административно-территориальных) образований. Данными обстоятельствами определяется актуальность проблемы взаимодействия представительных органов публичной власти на различных уровнях государственной иерархии, требующей новых научно обоснованных подходов к её решению, что определило выбор темы исследования.

Степень разработанности проблемы. Анализ взаимодействия представительных органов публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях неизбежно базируется на многочисленных исследованиях различных аспектов (исторических, философско-теоретических, отраслевых, функционально-институциональных, территориальных, сравнительно-правовых и иных) таких уникальных и многогранных социально-правовых феноменов, как

государственная власть, народное представительство, парламентаризм, федерализм, государственное и муниципальное управление (труды Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.А. Алебастровой, С.С. Алексеева, П.А. Астафичева, И.В. Бабичева, М.В. Баглая, И.Л. Бачило, Н.А. Богдановой, Л.Ф. Болтенковой, Н.С. Бондаря, О.Н. Булакова, В.И. Васильева, Р.Ф. Васильева, Н.В. Витрука, В.Д. Горобец, В.В. Гошуляка, И.В. Гранкина, Е.В. Гриценко, Н.М. Добрынина, Д.Л. Златопольского, Т.Д. Зражевской, Н.В. Ильиной, Д.А. Керимова, Ю.М. Козлова, А.Н. Кокотова, В.В. Комаровой, И.А. Конюховой, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, А.Н. Лебедева, В.А. Лебедева, А.А. Ливеровского, Ю.Н. Макеева, Н.А. Михалёвой, С.В. Нарутто, Н.Л. Пешина, Г.Д. Садовниковой, А.А. Сергеева, И.М. Степанова, Б.А. Страшуна, В.В. Таболина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Н.И. Шаклеина, Б.С. Эбзеева, В.В. Эмих и др.) При этом значительное внимание уделяется проблемам выстраивания системы, разграничения компетенции, реализации взаимосвязанных полномочий органов законодательной власти федеративного государства и его субъектов, а также последних и представительных органов муниципальных образований.

Различные аспекты представительной демократии (в том числе в её соотношении с непосредственной демократией), системы и статуса представительных учреждений (представительных органов публичной власти), порядка их формирования и функционирования, реализации и обеспечения реализации нормотворческих, финансово-бюджетных, контрольных и иных полномочий, включенности представительных органов в систему разделения власти (их взаимодействия с исполнительными, судебными и иными органами), а также в систему взаимоотношений государства и гражданского общества (в том числе в историко-правовом и сравнительно-правовом ключе) раскрыты в работах А.И. Абрамовой, Н.В. Варламовой, М.В. Варлен, С.В. Васильевой, Т.А. Васильевой, Н.А. Бобровой, Н.В. Бутусовой, В.Г. Графского, В.Е. Гулиева, И.А. Дудко, К.Н. Княгинина, Е.В. Ковряковой, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, Г.Н. Комковой, А.А. Кондрашева, С.В. Королёва, Н.С. Крыловой, Л.Е. Лаптевой, Е.А. Лукашевой, В.И. Лысенко, Л.С. Мамута, Л.А. Морозовой, С.И. Некрасова, С.Э. Несмеяновой, Л.А. Нудненко, А.Г. Пархоменко, В.В. Полянского, М.С. Саликова,

В.Е. Сафонова, Г.В. Синцова, И.А. Старостиной, Л.А. Тхабисимовой, Н.Ю. Хаманевой, А.И. Черкасова, В.И. Чехариной, Ю.Л. Шульженко и др.

Не менее активно исследуются разнообразные аспекты взаимодействия представительных органов публичной власти на региональном и местном уровнях в работах Л.В. Андриченко, М.С. Басиева, А.В. Безрукова, Е.В. Белоусовой, А.Н. Виноградова, Ю.Р. Гайзетдиновой, М.В. Глигич-Золотарёвой, В.В. Гриба, А.М. Дроздовой, В.Т. Кадохова, А.Е. Козлова, М.М. Курманова, И.Р. Метшина, С.М. Миронова, В.С. Мокрого, Ж.И. Овсепян, А.В. Павлушкина, Д.А. Попова, А.Е. Постникова, Е.А. Руднева, Н.А. Филипповой, Е.С. Шугриной и ряда других ученых. Более редкими в настоящее время остаются исследования отдельных организационных и институциональных форм такого взаимодействия в работах Ю.М. Алпатова, И.В. Бабичева, А.П. Любимова, О.М. Медведского, Н.В. Мижаревой, К.В. Мурычева, А.Н. Черткова, Р.М. Ярвы и др. Работы указанных и ряда других ученых составили **теоретическую основу** диссертационного исследования.

Отдавая должное весомому научному вкладу в познание особенностей взаимодействия представительных органов публичной власти, следует отметить, что отдельные функциональные и институциональные аспекты такого взаимодействия остаются недостаточно изученными, а некоторые виды взаимодействия, особенно, возникающие на региональном и местном уровнях, ещё не получили нормативно-правового оформления.

Комплексный подход к исследованию предопределил необходимость привлечения автором не только юридической, но и исторической, политологической, социологической, теоретико-управленческой, экономической и иной литературы.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с разноплановыми взаимоотношениями представительных органов публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях государственно-правовой организации общества при реализации конституционно-правовых полномочий указанных органов, формировании их состава и совершенствованием институциональной основы их взаимодействия.

Предметом исследования являются нормы конституционного законодательства Российской Федерации, уставного (конституционного) законодательства субъектов Федерации, нормативных актов муниципальных образований, регулирующие указанное взаимодействие, а также многогранная практика их реализации.

Целью исследования является получение нового правового знания о взаимодействии представительных органов публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях общественной иерархии, а также разработка на основе выявленных тенденции и закономерностей рекомендаций по совершенствованию указанного взаимодействия. Достижению поставленной цели способствовало решение следующих **задач**:

- определение понятия, сущности и значения взаимодействия представительных органов публичной власти;
- выявление специфики взаимодействия представительных органов публичной власти в отдельных развитых иностранных государствах;
- анализ эволюции системы представительных органов публичной власти в России и развития взаимодействия образующих её элементов;
- характеристика функционального взаимодействия указанных органов при реализации их учредительных полномочий, участия в нормотворческом процессе и формировании органов законодательной власти и представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации;
- выявление особенностей институционализации взаимодействия представительных органов публичной власти в Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях;
- выработка конкретных практических рекомендаций по совершенствованию действующего конституционного законодательства.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ и федеральные акты конституционного и муниципального законодательства, а также их толкование в практике Конституционного Суда РФ; законодательные и подзаконные акты субъектов Федерации и муниципальных образований. При исследовании широко использовались действовавшие ранее законодательные

акты об организации государственной власти и управления, а также акты конституционного и муниципального права иностранных государств.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики, данные официальной статистики, программы и отчеты органов государственной власти и местного самоуправления, данные социологических, политологических и правовых исследований.

Методологической основой диссертационного исследования послужил системный, комплексный подход к анализу системы взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, а также формированию правовых и институциональных основ этого взаимодействия. Исследование предмета диссертационной работы было проведено с использованием общенаучных методов познания (индукция, дедукция, анализ, синтез, научное обобщение, теоретическое моделирование, мыслительный эксперимент и др.), а также методов, присущих изучению вопросов теории государства, государственного строительства и конституционного права (конкретно-исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, логический, статистический, социологический и иные), которые использовались в различных сочетаниях на разных этапах исследования с учетом поставленных целей и решаемых задач.

Изучение нормативно-правовой и теоретической основ исследования, привлечение эмпирической базы и применение указанных методов позволили сформулировать ряд отличающихся научной новизной **положений, выносимых на защиту**:

1. Взаимодействие представительных органов публичной власти в Российской Федерации представляет собой систему правоотношений, складывающихся в соответствии с нормами конституционного и муниципального права при реализации нормотворческих и иных функций Федерального Собрания Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, а также представительных органов местного самоуправления. Данная система правоотношений с определённой спецификой имеет место в государствах с различными политико-правовыми системами, формами устройства и

конституционными традициями. В предлагаемом определении за основу избран деятельностный подход – взаимодействие определяется как многоплановая деятельность равноуровневых органов публичной власти. Если же взаимодействие органов публичной власти рассматривать в качестве правового института, то он может быть определен как совокупность правовых норм, закрепляющих и регламентирующих направления и формы такого взаимодействия. Указанный институт является комплексным, межотраслевым – он включает нормы конституционного, муниципального, отчасти административного права, однако в его содержании объективно преобладает конституционно-правовой аспект.

Конституционно-правовое содержание взаимодействия представительных органов публичной власти составляет активная и согласованная деятельность указанных органов, представляющих их лиц и формируемых ими органов по обмену информацией в целях объединения, разделения, распределения и координации своей компетенции в случаях, определенных законом или не противоречащим закону договором (соглашением) взаимодействующих субъектов.

2. Структурно-содержательная конституционно-правовая характеристика взаимодействия представительных органов публичной власти в развитых иностранных государствах как системы отношений, включает: институциональные основы в виде гарантированного участия представительных органов публичной власти в формировании вышестоящих органов законодательной власти, а также закрепления форм взаимного контроля и взаимного ограничения полномочий; постоянно осуществляемое функциональное взаимодействие между представительными органами публичной власти по поводу реализации их конституционных задач в системе разделения властей, в том числе путем перераспределения и взаимного делегирования полномочий; периодически осуществляемое взаимодействие органов представительной власти, организуемое при реализации различных проектов развития нескольких административно-территориальных (публично-правовых) образований в форме создания общих постоянных или временных нормотворческих, контрольных, управленческих и консультативно-информационных органов. Развитие данных элементов в их

сочетании целесообразно рассмотреть на примере эволюции взаимодействия представительных органов публичной власти в России. При этом автором определены целесообразность и пределы привнесения зарубежного опыта на российское правовое поле.

3. Эволюция взаимодействия представительных органов публичной власти в России характеризуется постепенным усложнением форм и приемов такого взаимодействия. Это усложнение отражает не только увеличение количества взаимодействующих субъектов по мере перехода от фактического унитаризма к реальной федеративной государственности и становления самостоятельного местного самоуправления, но и тенденцию диверсификации форм и направлений деятельности представительных органов публичной власти в условиях демократизации общества, чередования периодов централизации и децентрализации государственной власти в России.

Вплоть до середины XX века в нашей стране преобладали институциональные формы взаимодействия указанных органов. Развитие и функционального и проектного взаимодействия, организуемого для реализации совместных планов нескольких административных территориальных образований при осуществлении множества функций соответствующими представительными органами власти, вплоть до начала XX века тормозилось ограничением нормотворческих, бюджетных и контрольных полномочий местных органов власти. Развитие проектного взаимодействия получило значительное развитие именно в условиях единства представительных органов государственной власти, однопартийной системы и господства государственной собственности на средства производства, при фактическом отставании институциональных основ и недостаточности полномочий представительных советских органов при реализации их функций. Поэтому разрушение вертикальных интеграционных связей системы органов народного представительства повлекло и дезорганизацию горизонтальных межрегиональных и межрайонных связей.

4. Обоснование основных направлений оптимизации взаимодействия представительных органов публичной власти в Российской Федерации в рамках реализации:

а) учредительных функций, при реализации которых необходимо гарантировать участие представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации в разработке и принятии федеральных конституционных актов; представителей муниципальных образований городского и районного уровня – в разработке и принятии проектов конституций (уставов) субъектов Федерации; представителей поселений – в аналогичной деятельности представительных органов муниципальных образований районного (городского) уровня;

б) нормотворческих функций, при реализации которых интенсивность взаимодействия рассматриваемых органов должна возрастать с учетом значимости разрабатываемого акта для государственного и муниципального строительства, социально-экономического развития территорий на уровне Российской Федерации, её регионов (групп регионов), отдельных муниципальных образований (их групп), а также роли соответствующих публично-правовых образований (административно-территориальных единиц) в исполнении и применении принимаемого акта;

в) организационных функций по формированию представительных органов публичной власти, обеспечивающему более широкое представительство территориальных коллективов, общин и административно-территориальных образований. При формировании представительных органов законодательной власти представляется необходимым обеспечить представительство:

- в федеральном парламенте – от каждого субъекта Федерации по конституционно установленной квоте;

- в органах законодательной власти субъектов Федерации – от их административно-территориальных (муниципальных) образований уровня район-город (город с районным делением) и национально-культурных сообществ – не менее трети списочного состава парламента (или половины состава одной из его палат – в случае возвращения к бикамеральной модели парламента в каких-либо регионах);

- в представительных органах муниципальных образований районного и окружного уровня, имеющих внутреннее деление на поселения (муниципальные образования) – от данных поселений - не менее половины депутатов.

5. Обоснование структурно-корреляционных связей между положением представительного органа в государственной иерархии и ролью различных институтов, обеспечивающих передачу информации и согласование позиций взаимодействующих субъектов.

На федеральном уровне возрастает роль деятельности специально формируемых структур аппарата парламента, политических и консультативных органов, действующих при руководителе государства и его региональных представителях, а также и политических партий. На уровне субъектов Федерации влияние указанных структур незначительно снижается при возрастании роли неполитических ассоциаций муниципальных образований, межрегиональных советов сотрудничества и иных структур, обеспечивающих горизонтальную координацию деятельности органов законодательной власти субъектов Федерации, представительных органов местного самоуправления.

На межмуниципальном уровне (муниципальный район, городской округ и др.) возрастает значение местных правотворческих инициатив, работы представителей, непосредственно делегируемых в соответствующие коллегиальные органы органами муниципальной власти поселений, территориального общественного самоуправления, а также органов специализированных межмуниципальных округов, формируемых по инициативе муниципальных образований для реализации различных совместных проектов, оказания социальных услуг населению и управления муниципальным имуществом.

6. Система мер по совершенствованию действующего федерального и регионального законодательства в части организации взаимодействия представительных органов публичной власти и дополнительных гарантий осуществления указанного взаимодействия. Для этого предлагается закрепить основные права и обязанности объединений муниципальных образований при взаимодействии с органами государственной власти федерального и регионального уровня путем дополнения Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в частности:

- установить обязанность законодательных (представительных) органов государственной власти проводить предварительные консультации с федеральными и региональными ассоциациями представительных органов местного самоуправления в процессе планирования и принятия законов по вопросам организации местного самоуправления;

- конкретизировать основания досрочного прекращения полномочий представительного органа местного самоуправления, аналогично предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» применительно к региональным законодательным органам;

- ввести прямые выборы населением муниципальных образований районного и окружного уровня, имеющих внутреннее деление на поселения, не менее половины состава соответствующих районных (городских) представительных органов местного самоуправления.

Научная новизна исследования определяется комплексным изучением организационно-правовых и структурно-функциональных признаков взаимодействия административно не соподчиненных между собой органов публичной власти, при реализации ими специфических правомочий в условиях перманентных федеративной и муниципальной реформ в современной России.

В работе определяются значение взаимодействия как целей, средств и форм деятельности представительных органов государственной и муниципальной власти; анализируется его эволюция в российском государстве; формулируются теоретические выводы о функциональных и институциональных элементах исследуемого взаимодействия; разработаны практические рекомендации по его совершенствованию на различных уровнях организации публичной власти в Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что концептуальные положения работы могут быть

использованы в качестве теоретической и методологической базы при выборе направлений дальнейшего совершенствования взаимодействия Федерального Собрания Российской Федерации и его палат, представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Федерации и представительных органов муниципальных образований, для определения тенденций и путей дальнейшего государственного строительства. Материалы диссертационного исследования вносят определенный вклад в развитие истории отечественного государства и права, теории государства и права, конституционного и муниципального права. Кроме того, они могут быть использованы в системе подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих и депутатов различных уровней, а также при преподавании конституционного и муниципального права, теории и истории государства в юридических учебных заведениях. Диссертация может стать основой для разработки учебных курсов «Взаимодействие законодательных (представительных) органов публичной власти в федеративном государстве», «Взаимодействие представительных органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Федерации», «Развитие межмуниципального сотрудничества в России» и др.

Апробация работы. Основные положения исследования обсуждены на заседании кафедры конституционного и международного права Государственного университета управления, одобрены и рекомендованы к защите, изложены в выступлениях на всероссийских, региональных и вузовских научных конференциях, а также получили отражение в научных публикациях автора, включая монографическую работу и статьи во всероссийских рецензируемых научных журналах, общим объемом 2,8 п.л.

Структура работы определяется целями и задачами исследования и включает введение, три главы (объединяющих девять параграфов), заключение, библиографический список использованных источников и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** к диссертации обосновывается актуальность избранной проблемы, определяются цели и задачи исследования, характеризуются состояние теоретической разработанности проблемы, методологическая и теоретическая основа, раскрывается научная новизна и формулируются положения, выносимые на защиту, излагается практическое значение диссертации, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

В Главе 1 Понятие и значение взаимодействия представительных органов публичной власти и его эволюция в России определяются понятие, сущность и значение взаимодействия представительных органов публичной власти, раскрываются особенности взаимодействия представительных органов публичной власти в отдельных развитых иностранных государствах, рассматривается эволюция системы представительных органов публичной власти в России и развития взаимодействия образующих её элементов.

В первом параграфе «Понятие, сущность и значение взаимодействия представительных органов публичной власти» выявляются особенности положения указанных органов при реализации публичной власти в обществе, обосновывается наличие устойчивых связей различного рода между данными органами при представлении ими интересов коллективов избирателей, формирующих эти органы. Данные связи составляют основу взаимодействия органов публичной власти, как обособленных субъектов конституционного и муниципального права, государственной власти и местного самоуправления. На основе комплексного анализа правовой природы публичной власти и её органов, системы органов народного представительства (представительных учреждений), философских, социальных, управленческих, политико-правовых и иных аспектов института взаимодействия диссертантом предложено авторское видение понятия взаимодействия представительных органов публичной власти в Российской Федерации, как системы правоотношений, складывающихся в соответствии с нормами конституционного и муниципального права при реализации нормотворческих и иных функций Федерального Собрания Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, а

также представительных органов местного самоуправления. Данная система правоотношений с определённой спецификой имеет место в государствах с различными политико-правовыми системами, формами устройства и конституционными традициями. В предлагаемом определении за основу избран деятельностный подход – взаимодействие определяется как многоплановая деятельность разноуровневых органов публичной власти. Если же взаимодействие органов публичной власти рассматривать в качестве правового института, то он может быть определён как совокупность правовых норм, закрепляющих и регламентирующих направления и формы такого взаимодействия. Указанный институт является комплексным, межотраслевым – он включает нормы конституционного, муниципального, отчасти административного права, однако в его содержании объективно преобладает конституционно-правовой аспект. В диссертации показаны основные признаки, цели, функции, направления взаимодействия представительных органов публичной власти, обозначено его конституционно-правовое содержание, а также представлена его классификация по различным основаниям.

В частности, взаимодействие представительных органов публичной власти как разноплановое социально-правовое явление может быть классифицировано:

- по субъектам - взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления или органов государственной власти с органами местного самоуправления;
- по направлениям передачи информации - вертикальное, горизонтальное и диагональное;
- по времени осуществления - постоянное, временное и эпизодическое;
- по формам осуществления - институализированное и неинституализированное;
- по приемам правового регулирования - императивное и диспозитивное.

Рассматриваемое взаимодействие имеет правовую основу в виде законодательного разграничения компетенции представительных органов публичной власти, принципов их формирования и ротации, взаимной ответственности и т.п. и реализуется во всех сферах, в которых осуществляется

деятельность органов народного представительства, прежде всего, в нормотворческом процессе.

Ряд устойчивых форм взаимодействия получили конституционное и законодательное и иное нормативное закрепление, тогда как другие остаются относительно подвижными, изменяющимися, и могут совершенствоваться в целях выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для слаженной работы государства, местного самоуправления и населения при реализации различных функций взаимодействующих субъектов.

Наиболее наглядно особенности организации такого взаимодействия просматриваются на примере федеративных государств.

Во втором параграфе «Организация взаимодействия представительных органов публичной власти в развитых иностранных государствах» рассматриваются усложнение и интенсификация взаимодействия указанных органов. Развитие происходит от простейших форм институционального делегирования представителей местных общин в общегосударственные представительные (законодательные) органы с закреплением приемов и способов их взаимного контроля и ограничения полномочий, к стабильному и гарантированному участию местных представительных органов в общенациональном законодательном процессе и при реализации иных функций народного представительства. Все эти формы в современном обществе по мере роста самостоятельности местных общин дополняются взаимодействием представительных органов публичной власти по поводу реализации отдельных долгосрочных проектов, полностью не вписывающимся в осуществление лишь нормотворческих, кадровых (организационных), учредительных и контрольно-надзорных функций взаимодействующих субъектов.

Усложнение взаимодействия проявляется не только в образовании новых консультативных и вспомогательных органов и форумов, но и в усложнении самой структуры местных представительных органов на уровне субъектов федераций и крупных муниципальных образований уровня уезда, района, округа, в создании различных совместных представительных органов, комиссий по вопросам государственно-муниципального партнерства, а также в образовании

общих местных администраций и специализированных межмуниципальных управляющих предприятий.

В диссертации представлена структурно-содержательная конституционно-правовая характеристика взаимодействия представительных органов публичной власти в развитых иностранных государствах, основные направления и тенденции развития указанного взаимодействия. В качестве структурных элементов системы рассматриваемого взаимодействия исследованы, в частности, институциональные основы, формы постоянно и периодически осуществляемого функционального взаимодействия. Развитие данных элементов в их сочетании в дальнейшем рассматривается на примере эволюции взаимодействия представительных органов публичной власти в России. При этом автором определены целесообразность и пределы привнесения зарубежного опыта на российское правовое поле.

В третьем параграфе «Эволюция взаимодействия представительных органов публичной власти в России» анализируются общие и особенные тенденции развития рассматриваемого взаимодействия в отечественных условиях. При этом отмечаются особенности соборности, как формы объединения назначаемых, а в последующем – выборных представителей сословий при монархе и его наместниках. Такая система исключала саму возможность горизонтального взаимодействия между представительными органами и не предполагала их самостоятельности при принятии общеобязательных актов, организации контроля за деятельностью государственной бюрократии. В системе органов фактически сословного представительства начала XXв., возглавляемой общенациональными представительными органами - Государственной Думой и Государственным Советом, усматриваются явные черты институционального и функционального (отраслевого) взаимодействия в будущей многоступенчатой советской системе. Кроме того, образованные в конце XIX века Губернские по земским делам присутствия стали прообразами представительных нормотворческих органов будущих субъектов Советской федерации, а первые консультативные и координационные органы земских органов - Всероссийский земский союз и Всероссийский союз городов с комитетом (Земгор)– прообразом Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК.

Советская система обеспечивала возможность тесного взаимодействия представительных органов публичной власти по вертикали через формирование нижестоящими органами вышестоящих, возможность непосредственного вмешательства вышестоящих органов в деятельность нижестоящих, через взаимодействие по линии партийных и системы некоторых других государственных организаций. Развитие проектного взаимодействия в ней достигалось во многом за счет единства представительных органов государственной власти, однопартийной системы и господства государственной собственности на основные фонды, тогда как функциональное взаимодействие – прежде всего на уровне местных органов власти – во многом ограничивалось санкционированием мероприятий исполнительных комитетов и реализацией директив партийных комитетов. Образование двухпалатных Верховных Советов СССР и РСФСР стало лишь этапом создания современного парламента и палаты регионов в нем с равным представительством субъектов Федерации.

В настоящее время, наиболее сложными вопросами организации взаимодействия представительных органов публичной власти в современной России остаются распределение полномочий по взаимному контролю и согласованию позиций между различными уровнями представительных органов публичной власти и создание структур, координирующих деятельность данных органов на межрегиональном и межмуниципальном уровнях.

В Главе 2 Функциональное взаимодействие представительных органов публичной власти в Российской Федерации на основе теоретико-правовых положений о функциях государства и его органов, о компетенции, о народном представительстве, о нормотворчестве дается характеристика взаимодействия исследуемых органов при реализации их учредительных полномочий, при участии в нормотворческом процессе и при формировании органов законодательной власти и представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации.

В первом параграфе «Взаимодействие представительных органов публичной власти при реализации их учредительных полномочий» выявляются основные направления взаимодействия представительных органов публичной

власти, отвечающие их законодательно закрепленным функциям. Среди этих функций наиболее общими и универсальными для всех уровней организации публичной власти признаются: учредительные, реализуемые путем юридического обособления территориальных коллективов граждан, определения их конституционного статуса; нормотворческие, реализуемые путем формирования системы норм, обязательных для членов данных коллективов; а также связанные с формированием соответствующих органов публичной власти, обеспечивающих учет мнения и артикуляцию позиций представляемых лиц.

Реализация учредительных полномочий представляет процесс образования легитимного представительного органа, разработки и принятия им нормативного акта, регулирующего вопросы государственно-правового или муниципально-правового статуса представляемого территориального сообщества граждан. На конкретных примерах принятия конституционных и уставных актов выявляются особенности взаимодействия представительных органов вновь образуемых субъектов с представительными органами государственной и муниципальной власти тех образований, в границах которых образуется новый субъект права, а равно с находящимися на его территории.

Кроме того, отмечается необходимость введения усложненной – относительно иных нормотворческих инициатив – процедуры инициирования процесса принятия новой Конституции, образования или ликвидации субъектов Федерации, а также муниципальных образований, включая проведение референдумов по данным вопросам, образование специальных органов для разработки основных нормативных актов, проведения предварительных консультаций по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, действующих на территории образуемого или преобразуемого субъекта. Целесообразной мерой признается принятие в субъектах Федерации типовых проектов уставных актов различных муниципальных образований (уровня городов и районов, включающих несколько поселений), предусматривающих процедуры взаимодействия между соответствующими представительными органами на стадии создания муниципальных образований, разработки их уставных актов.

Во втором параграфе «Взаимодействие представительных органов публичной власти в нормотворческом процессе» характеризуются основные формы участия представительных органов законодательной власти субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе и представительных органов публичной власти муниципальных образований в законодательном процессе субъектов Федерации, исследуются причины низкой эффективности реализации регионом права законодательной инициативы и слабого влияния представительных органов местного самоуправления на развитие регионального законодательства.

Помимо таких, часто отмеченных причин, как: недостаток ресурсов, слабая взаимная информированность о планах нормотворческой работы, ограниченные сроки для обязательного выражения позиции представительным органом публичной власти, - диссертантом отмечаются отсутствие четких критериев для определения круга субъектов, мнение которых обязательно должно учитываться при разработке нормативно-правового акта, а также неурегулированность законодательством порядка реализации совместной законодательной инициативы несколькими представительными органами публичной власти, при фактическом отстранении разработчиков проекта от работы над ним на стадиях второго-третьего чтения в представительном органе законодательной власти субъекта Федерации или в Государственной Думе.

При этом действующее законодательство в наибольшей мере гарантирует возможность участия представительных органов законодательной власти субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе, тогда как соответствующее регулирование прав представительных органов муниципальной власти в субъектах Федерации остается ограниченным и казуальным. Такое положение определяется как особенностями становления системы конституционного законодательства России, так и непосредственным участием органов законодательной власти субъектов Федерации в формировании Совета Федерации и реализацией ими ряда других полномочий в отношениях с федеральными органами государственной власти.

Отчасти данная проблема может быть решена путем создания на региональном уровне, прежде всего, в наиболее густонаселенных субъектах Федерации и на межрегиональном уровне, органов, обеспечивающих сбор информации для разработки нормативно-правовых актов, мониторинг нормотворчества, прогноз правоприменения и координацию работы представительных органов публичной власти при реализации нормотворческих инициатив. Очевидно, значительную часть соответствующих мероприятий могут осуществлять научные учреждения и общественные объединения (союзы, ассоциации) самих представительных органов публичной власти, при предоставлении необходимого финансирования их деятельности.

В третьем параграфе «Взаимодействие представительных органов публичной власти при формировании органов законодательной власти и представительных органов муниципальных образований» определяются основные проблемы представительства нижестоящих представительных органов публичной власти в составе вышестоящих органов на федеральном, региональном и местном уровнях и основные пути их решения. В частности, отмечается, что обеспечение возможности представительных органов публичной власти участвовать в формировании состава иных представительных органов, представляющих более крупных субъектов конституционно-правовых отношений, является важной гарантией защиты прав и отстаивания законных интересов сообществ граждан, входящих в более крупные коллективы, оно остается эффективным механизмом укрепления стабильности системы представительных органов публичной власти, повышения качества их нормотворческой деятельности.

На основании анализа изменений и практики применения законодательства о порядке формирования Совета Федерации РФ обосновывается вывод о необходимости укрепления системы обратной связи представителя с представляемым им органом и избирателями. С учетом общей тенденции отказа от двухпалатной структуры региональных законодательных собраний, отмечается сокращение обязательного представительства территориальных общин в представительных органах законодательной власти субъектов Федерации. Такое положение не только способствует возникновению противоречий между

региональными органами государственной власти и органами самоуправления их крупнейших городов, но и ставит местные общины в неравное положение с представителями коренных малочисленных народов. Для этого предлагается использовать механизм квотирования мест при выборах в однопалатные законодательные собрания - по примеру ряда иностранных государств.

В диссертации обоснован вывод о том, что степень участия представительных органов публичной власти в формировании «вышестоящих» в общественной иерархии представительных органов, не расширяется по мере понижения уровня, а напротив, сокращается. На уровне местного самоуправления проявляется тенденция к отказу от использования прямых выборов при формировании представительных органов муниципального района и переходу к формированию районного представительного органа путем простого делегирования, а также к формированию в структуре районных и городских представительных органов работающих на профессиональной основе «малых советов» и появлению иных форм латентного бикамерализма. В целях более полного представительства местных общин предлагается обеспечить реальное представительство поселений путем введения принципа представительства поселений в представительном органе района (города, включающего поселения) пропорционально числу избирателей.

В Главе 3 Институционализация взаимодействия представительных органов публичной власти в Российской Федерации выявляются и анализируются особенности формирования и деятельности институтов, обеспечивающих взаимодействие представительных органов публичной власти в Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях организации публичной власти.

В первом параграфе «Институционализация взаимодействия представительных органов публичной власти на федеральном уровне» рассматриваются процессы возникновения и эволюции специализированных органов, выступающих в качестве координационных и информационных центров при организации взаимодействия представительных органов государственной или муниципальной власти. К таким органам относятся: советы представителей,

совместные комиссии, специализированные подразделения аппаратов органов законодательной власти, совещания и советы при Президенте РФ и при его полномочных представителях в федеральных округах, возникшие первоначально как комиссии по устранению противоречий федерального и регионального законодательства, ассоциации муниципальных образований и др.

Среди совещательных и координационных органов, в частности выделяются, Совет по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации (в 2012 году преобразован в Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании), Ассамблея российских законодателей при Государственной Думе Федерального Собрания РФ, а также Общероссийский конгресс (в настоящее время – Общероссийское объединение) муниципальных образований. В частности, положительной оценки и законодательного закрепления заслуживает опыт Совета законодателей по реализации в Государственной Думе консолидированных законодательных инициатив органов законодательной власти субъектов Федерации и членов Совета Федерации. В свою очередь, Всероссийское объединение муниципальных образований, наряду с Государственным Советом и рядом других консультативных органов при Президенте РФ, с Общественной палатой РФ выполняет функции артикуляции и информирования главы государства, подобно тому, как действовал Государственный совет в Российской империи конца XIX -начала XX веков.

К иным формам институализированного взаимодействия относятся участие депутатов одних представительных органов публичной власти в заседаниях других органов (их комитетов и комиссий) с правом совещательного голоса, образование совместных комиссий на паритетных началах для разрешения противоречий при работе над отдельными нормативными актами, а также постоянно действующие Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, образуемые в федеральных округах. Так, по мере расширения и интенсификации контактов в рамках институализированной структуры формируются промежуточные уровни

иерархии взаимодействия, с перераспределением на них отдельных полномочий взаимодействующих субъектов.

Институализированные формы на практике широко сочетаются с неинституализированными формами взаимодействия, например: рабочими встречами депутатов, сотрудников аппаратов, семинарами и конференциями по обмену опытом, работой электронных каталогов и специализированных Интернет-сайтов представительных органов публичной власти. Значение данных форм особенно велико при выстраивании горизонтального взаимодействия региональных органов законодательной власти, прежде всего, на уровне федеральных округов.

Во втором параграфе «Институционализация взаимодействия представительных органов публичной власти на региональном уровне» характеризуются особенности институтов, обеспечивающих данное взаимодействие по вертикали и по горизонтали, тенденции их развития и совершенствования нормативно-правовой базы.

Как положительные тенденции, отмечаются принятие в ряде регионов России специализированных законодательных актов о законодательных собраниях, об ассоциациях представительных органов местного самоуправления, а также положений об органах, призванных обеспечить взаимодействие представительных органов государственной власти и местного самоуправления. Широкое распространение в регионах получило участие депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и представителей органов местного самоуправления в заседаниях региональных законодательных собраний и работе их органов, взаимодействие региональных законодателей осуществляется путем вхождения их представителей в создаваемые Государственной Думой рабочие группы по подготовке законопроектов. Эффективной формой взаимодействия руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации также остается проведение региональных семинаров по различным вопросам деятельности указанных органов. В некоторых регионах давно практикуются ежегодные съезды депутатов представительных органов местного самоуправления субъектов Федерации, на

которых обсуждаются наиболее актуальные вопросы деятельности представительных органов власти, развития местного самоуправления. В отдельных регионах это движение институализировалось в форме создания консультативно-совещательных органов, действующих при главах исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации.

В аппаратах региональных законодательных собраний в настоящее время созданы под различными наименованиями подразделения, обеспечивающие взаимодействие с другими представительными органами публичной власти. Вместе с тем, органы со сходной компетенцией создаются и в администрациях некоторых субъектов Федерации, что неизбежно влечет распыление ограниченных ресурсов ввиду дублирования функций.

В данном параграфе рассмотрена и такая форма взаимодействия, как принудительное досрочное прекращение полномочий (ропуск) представительного органа законодательной власти субъекта Федерации и представительного органа местного самоуправления, и формулируются предложения по укреплению правовых гарантий недопустимости произвольного роспуска представительных органов муниципальных образований органами государственной власти субъектов Федерации.

В третьем параграфе «Институционализация взаимодействия представительных органов публичной власти на муниципальном уровне» определяются основные особенности и тенденции межмуниципального сотрудничества представительных органов публичной власти в основных институализированных формах (совет муниципальных образований, межмуниципальное хозяйственное общество, некоммерческая организация муниципальных образований и межмуниципальное объединение) а также неинституализированные формы взаимодействия, в том числе, связанные с разработкой модельных проектов муниципальных актов, созданием справочных ресурсов и электронных баз данных, обучением местных депутатов, проведение тематических семинаров, выездных заседаний депутатских групп, открытых отчетов депутатов перед населением, совместных приемов граждан, участия в публичных слушаниях и др.

Как очевидный недостаток действующего законодательства о местном самоуправлении исследованием выявлена невозможность консолидации местных бюджетов на договорной основе и образования несколькими поселениями общих администраций, кроме случаев, предусмотренных законом. Тогда как анализ практики зарубежных стран и отдельных подобных экспериментов в нашей стране показывают, что формирование межмуниципального объединения при условии консолидации финансовых и кадровых ресурсов муниципальных образований обеспечивают успешное решение вопросов местного значения и оптимизацию расходов.

Также на конкретных примерах в диссертации рассматривается опыт создания советов представительных органов муниципальных образований. Отмечается, что соглашения о создании подобных органов формируют базу для создания единого правового пространства района (города, имеющего районное деление, либо включающего иные поселения) и развития партнерских отношений между входящими в его состав муниципальными образованиями. Совместная работа депутатов в составе районных советов позволяет им обмениваться опытом работы по разработке проектов решений, а также выстраивать более эффективное взаимодействие с региональными ассоциациями муниципальных образований, с одной стороны, и территориальным общественным самоуправлением, общественными объединениями, на уровне района, с другой.

В Заключении в концентрированном виде излагаются общие теоретические выводы и предложения, вытекающие из диссертационного исследования, а также формулируются практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, разработанные по результатам исследования.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих работах:

А) работы, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных перечнем ВАК:

1. *Мустафин М.М.* Институализация взаимодействия представительных органов публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. (0,3 п.л.)

2. *Мустафин М.М.* К вопросу о сущности, содержании и видах взаимодействия представительных органов публичной власти // Публичное и частное право. 2013. № 1. (0,3 п.л.)

Б) Работы, опубликованные в иных изданиях:

3. *Мустафин М.М.* О функциональном взаимодействии представительных органов публичной власти в Российской Федерации // Современное общество и право. 2012. № 4. (0,3 п.л.)

4. Институциональные и территориальные аспекты организации публичной власти в современном государстве: монография / под ред. С.И. Некрасова. – М.: ГУУ. 2012. - §2.6.3 «Взаимодействие органов публичной власти различных уровней», §3.5 «Некоторые тенденции федеративного и внутрифедеративного строительства в современной России». (1,2 п.л.)

5. *Мустафин М.М.* Сущность и формы взаимодействия представительных органов публичной власти в Российской Федерации // Реформы в России и проблемы управления – 2011: Материалы 26-ой Всероссийской научной конференции молодых ученых. Вып. 1; Государственный университет управления. – М.: ГУУ. 2011. (0,2 п.л.)

6. *Мустафин М.М.* Законодательная власть в системе государственного управления // Реформы в России и проблемы управления – 2010: Материалы 25-ой Всероссийской научной конференции молодых ученых. Вып. 2; Государственный университет управления. – М.: ГУУ. 2010. (0,2 п.л.)

7. *Мустафин М.М.* Особенности функционирования органов народного представительства в Российской Федерации // Власть и общество: грани взаимодействия: материалы IX Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2009». Часть II / Отв. ред. С.И. Некрасов; Государственный университет управления. – М.: ГУУ. 2010. (0,3 п.л.)