

Жукова Анастасия Евгеньевна**Zhukova Anastasiia Evgenyevna**аспирант кафедры государственного
(конституционного) права
Южного федерального университетаPhD student,
Public (Constitutional) Law Department,
Southern Federal University**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЫСШИХ
ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ
С НАСЕЛЕНИЕМ****IMPROVING THE INTERACTION
OF THE HIGHEST BODIES
AND THE OFFICIALS OF
STATE AUTHORITY OF
ROSTOV REGION
WITH THE POPULATION****Аннотация:**

Статья посвящена рассмотрению системы взаимодействия высших органов и должностных лиц государственной власти с населением в субъектах Российской Федерации. В работе проведен анализ как федерального, так и регионального (на примере Ростовской области) законодательства, регламентирующего взаимодействие власти и граждан. Предмет исследования составляют конституционно-правовые нормы, закрепляющие взаимодействие власти и населения в субъектах Российской Федерации. Проанализированы направления совершенствования регионального законодательства, введение в практику новых форм и процедур. Выявлены пробелы и юридико-технические проблемы действующего законодательства. Предложены изменения и дополнения в действующие нормативно-правовые акты Ростовской области. Внесено предложение принятия областного закона о наказах избирателей. Также обоснованы совершенствование законодательного закрепления процедуры праймериз на региональных выборах и применение методов электронной демократии в системе взаимодействия органов и должностных лиц государственной власти и населения субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова:

конституционное право, субъект Российской Федерации, Ростовская область, органы государственной власти, население, должностные лица, наказаы избирателей, предварительное голосование, праймериз, электронная демократия, опросы населения.

Summary:

The article reviews the system of interaction of the highest authorities and the officials of state authority with the population in the constituent entities of the Russian Federation. The paper analyzes both federal and regional legislation (by a case study of Rostov region) regulating relations between government and citizens. The research subject is the constitutional and legal rules guaranteeing interaction of government with population in the constituent entities of the Russian Federation. The study examines the areas of improvement of the regional legislation, the introduction of new forms and procedures. Besides, the gaps and legal and technical problems of the legislation in power are revealed. It is proposed to make amendments and additions to the current laws and regulations of Rostov region and adopt the regional law on the electoral mandate. Moreover, the author substantiates the improvement of consolidation of the primaries procedure in regional elections and the application of the methods of e-democracy in the system of interaction between government and population of the Russian regions.

Keywords:

constitutional law, legal entity of the Russian Federation, Rostov region, public authorities, population, officials, electoral mandate, preliminary voting, primaries, e-democracy, population survey.

Система взаимодействия населения субъекта РФ с высшими органами государственной власти этого субъекта, на наш взгляд, может быть описана как совокупность процедур участия граждан в государственном управлении на уровне субъекта Федерации. Центральное место в указанной системе занимают региональные выборы и референдумы. Также в нее можно включить следующие элементы: отзыв выборных должностных лиц, участие населения в процедурах предварительного голосования (праймериз), подача наказов и обращений, участие избирателей в опросах. Именно эти процедуры, их современное состояние и направления совершенствования составляют предмет настоящего исследования.

Действующий Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определил федеральные требования к системе государственной власти в субъектах, но не в полной мере регламентировал вопросы взаимодействия населения с высшими органами власти. Федеральное законодательство содержит нормы об отзыве выборных должностных лиц публичной власти субъекта Федерации. В подп. «л» п. 1 ст. 19

федерального закона № 184-ФЗ закреплена возможность отзыва избирателями высшего должностного лица субъекта РФ [1]. Несколько сложнее обстоит дело с отзывом депутатов региональных парламентов. Рассмотрим этот вопрос более подробно. В свое время С.А. Авакьян обратил внимание на то, что социалистическая модель парламентаризма предполагала такой путь ответственности парламентария, как его отзыв избирателями: «...постсоциалистическое развитие в России пошло сначала по пути принципиального отказа от этого института. Затем его стали все же восстанавливать, поскольку нерадивость и криминальные "склонности" заставили искать пути досрочного прекращения их полномочий, и здесь отзыв пригодился, хотя и понадобились уточнения оснований его применения. Но в избирательном праве стала господствующей линия на выборы депутатов по партийным спискам, и это уже выявило организационный путь отказа от отзыва – его невозможно проводить при таком пути избрания депутатов или же при смешанном варианте выборов» [2, с. 120].

Можно согласиться с утверждением, что институты отзыва депутата по инициативе избирателей, как и указы избирателей депутатам, должны получить законодательное закрепление на всех уровнях выборов вне зависимости от применяемых избирательных систем. В противном случае теряется всякая обратная связь народного избранника с электоратом, поскольку его поведение зависит исключительно от партийной дисциплины [3, с. 329]. Отметим, что определенную проблему представляет собой отзыв депутата, избранного по партийным спискам в рамках использования на выборах пропорциональной избирательной системы. Тем не менее полагаем, что эта процедура может быть осуществлена как в «классическом формате» (сборе подписей инициативной группой и голосования избирателей – но уже по единому областному избирательному округу), так и с применением инструментов электронной демократии, путем создания петиции в адрес руководства регионального отделения политической партии и руководства фракции политической партии в Законодательном собрании на портале государственных и муниципальных услуг Ростовской области при поддержке значительного числа жителей территории, обладающих активным избирательным правом. Считаем, что закон Ростовской области «О статусе депутата Законодательного собрания Ростовской области» нуждается в дополнении статьями, закрепляющими возможность осуществления процедуры отзыва депутатов избирателями.

Определенная пробельность федерального законодательства в части регламентации взаимодействия населения с органами публичной власти, как показывает анализ законодательства субъектов Российской Федерации, не является препятствием для построения региональных систем взаимодействия высших органов власти и населения, формирования механизмов «обратной связи» граждан с органами публичной власти. Так, в Ростовской области в последние годы совершенствуется институт взаимодействия населения с высшими органами государственной власти. Принят закон «О гражданской инициативе в Ростовской области» от 03.03.2014 г. № 121-ЗС, определивший, как сказано в ст. 1, «порядок реализации права гражданской инициативы в целях установления дополнительных гарантий учета в деятельности Законодательного собрания Ростовской области интересов граждан Российской Федерации, проживающих на территории Ростовской области и не обладающих правом законодательной инициативы в Законодательном собрании Ростовской области».

Еще одним элементом института взаимодействия граждан с высшими органами государственной власти выступают указы. Как отмечает Л.А. Нудненко, «указы избирателей являются одной из форм выражения воли и интересов населения субъекта РФ, непосредственного участия граждан в управлении делами государства и общества, укрепления связей депутатов и избирателей» [4]. В настоящее время региональные законы о наказах приняты в ряде субъектов (Белгородской, Волгоградской, Самарской, Новосибирской, Томской, Челябинской областях, Приморском и Краснодарском краях и т. д.).

Некоторые авторы высказывают мнение об отсутствии необходимости института наказов избирателей. Так, Р.С. Маркунин утверждает, что «институт наказов избирателей изжил себя и адаптировать его на демократической "почве" нет никакой возможности. Используя его, мы окончательно "связываем" руки представителю, не оставляя у него никакой возможности для маневра в своей деятельности и способности проявить инициативу» [5, с. 21]. Согласиться с утверждением о «связывании рук представителю» сложно по нескольким основаниям. Во-первых, политика есть искусство возможного и представление о полном отсутствии свободы политического маневра у публичного политика в связи с наличием наказов избирателей не выдерживает критики. При этом политик, имеющий мандат депутата законодательного органа власти, не должен раз за разом действовать вразрез с интересами избирателей, занимать противоположную их интересам позицию и т. д. Иначе в чем проявляется его представительство интересов электората? Во-вторых, в случае законодательного закрепления института наказов на уровне субъектов Российской Федерации ряд вопросов (например, внесение поправок в конституции и уставы и т. д.)

«выводятся» за рамки возможного в наказах избирателей. Соответственно, вне поднятых в наказе проблем инициативу депутата также ничто не сковывает. Так что говорить об ограничении возможностей самостоятельного осуществления полномочий депутатом представительного органа в связи с эффективным функционированием института наказов избирателей не приходится.

Дополнительные возможности совершенствования взаимодействия населения с должностными лицами и органами публичной власти открывает институт так называемого предварительного голосования (праймериз), в рамках которого также возможно внесение наказов избирателей и т. д. Рассмотрим перспективы совершенствования данного института путем закрепления в областном законодательстве праймериз. В настоящее время эта процедура используется на выборах в ряде государств, в том числе на региональных выборах в федеративных государствах [6].

В связи с этим отметим успешно проведенные праймериз политической партии «Единая Россия» в ходе электоральной кампании по выборам депутатов Государственной думы Российской Федерации в 2016 г. В разработанной партией процедуре праймериз участвовали как члены партии и партийные функционеры, так и беспартийные. Праймериз «Единой России» проводился по открытой модели, они были обязательны для желающих избираться и переизбираться членов партии, открыты для участия беспартийных, конкурирующих с членами партии за право быть выдвинутыми по партийным спискам и в мажоритарных одномандатных округах. Сама процедура праймериз «Единой России» применяется с 2011 г., существенно изменяясь с течением времени с учетом опыта (в том числе негативного). Как отмечается, «...к парламентским выборам 2016 г. сложилась открытая модель, открывающая "социальные лифты" в реальную политику для населения, вызывающая широкую общественную дискуссию и повышенный интерес и критикуемая в этой части как своеобразная политическая PR-технология, которая в связи с затратностью недоступна ряду партий-конкурентов» [7].

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая 07.04.2016 г. на медиафоруме Общероссийского народного фронта, подчеркнул, говоря о праймериз, что «...эта система как раз и будет выталкивать наверх людей заинтересованных, желающих работать в интересах общества, в том числе в высшем законодательном органе страны» [8]. Полагаем, что процедура предварительного голосования с учетом применения на выборах депутатов Законодательного собрания Ростовской области пропорциональной системы может быть закреплена в областном законе как минимум в части установления самой возможности ее осуществления, предельных сроков начала и окончания, дополнительных гарантий лицам, принявшим участие в праймериз и получившим поддержку населения по их итогам. Также в случае принятия областного закона «О наказах...» возможно установление формы наказов (инициатив, предложений) избирателей, поддержанных участниками праймериз до избрания в Законодательное собрание Ростовской области.

Еще одним перспективным направлением развития института взаимодействия населения с высшими органами государственной власти считаем внедрение механизмов электронной демократии в отдельные процедуры участия граждан в государственном управлении на уровне субъекта Федерации. Элементы непосредственной демократии могут вводиться в упомянутую процедуру предварительного голосования (праймериз) на выборах депутатов законодательного органа, но уже не с использованием сайтов политических партий или их региональных отделений, а посредством областного портала государственных и муниципальных услуг.

Можно указать на положительный опыт других субъектов РФ в реализации процедур электронной демократии через порталы госуслуг. Например, в Ставропольском крае данная процедура применялась в рамках взаимодействия главы Ставропольского края с населением при формировании Общественной палаты региона [9]. Также портал государственных и муниципальных услуг Ростовской области может быть использован для подачи петиций (коллективных обращений) населением, осуществления законотворческой инициативы, подачи наказов депутатам и главе области, общественного обсуждения важнейших законопроектов и т. д.

В настоящее время в Ростовской области уже применяются интернет-технологии как механизм «обратной связи» граждан и органов публичной власти – опросы населения на официальном портале правительства Ростовской области. С их помощью оценивается эффективность работы руководителей органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, оказывающих услуги населению [10]. Думается, этот перечень необходимо расширить, включив в него должностных лиц исполнительной власти области.

Таким образом, исследование позволило прийти к следующим результатам. Во-первых, можно сделать вывод о состоянии института взаимодействия населения с высшими органами государственной власти Ростовской области. С одной стороны, в последние годы данный институт здесь успешно развивается, законодательно закрепляются новые формы взаимодействия. С другой стороны, законодательство области нуждается в дальнейшем совершенствовании путем как внесения поправок в действующие нормативно-правовые акты, так и принятия новых законов.

Прежде всего это поправки об отзыве депутатов и губернатора, порядке проведения выборов в Законодательное собрание Ростовской области, в том числе о применении процедур предварительного голосования – праймериз, совершенствовании системы подсчета голосов на выборах депутатов, возможности выдвижения кандидатуры на выборах губернатора населением.

Во-вторых, в части совершенствования законодательства о взаимодействии граждан с высшими органами государственной власти Ростовской области путем утверждения новых нормативно-правовых актов первоочередной задачей является принятие закона «О наказах избирателей Ростовской области».

Ссылки:

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ : в ред. от 2 мая 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. Авакян С.А. Особенности развития конституционных отношений в России // Ученые записки юридического факультета Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2009. Вып. 16 (26). С. 117–121.
3. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран / под ред. И.А. Алексеева, Л.А. Тхабисимовой. М., 2017.
4. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. М., 2004.
5. Маркунин Р.С. Юридическая ответственность депутатов и органов представительной власти: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013.
6. Cross W.P. Candidate Nomination in Canada's Political Parties. Ottawa, 2006. URL: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5470.pdf (дата обращения: 28.08.2017) ; Promise and Challenge of Party Primary Elections: A Comparative Perspective / W.P. Cross, O. Kenig, S. Pruyers, G. Rahat. Quebec, 2016.
7. Mukhachev I.V., Gondarenko A.S. Institutional changes in the electoral system in the contemporary Russia in light of the parliamentary elections in 2016: methodological, legal and doctrinal aspects // *Man in India*. 2016. Vol. 96, no. 10. P. 3869–3878.
8. Путин: Предварительное голосование определит людей, желающих работать на благо общества [Электронный ресурс] // Официальный сайт партии «Единая Россия». URL: <https://er.ru/news/141061/> (дата обращения: 28.08.2017).
9. Кандидатов в Общественную палату Ставрополя определит интернет-голосование [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stavregion.ru/news/2016/07/26/kandidatov-v-obshestvennuyu-palatu-stavropolya-org/> (дата обращения: 28.08.2017).
10. Об организации и проведении опросов населения с применением информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий [Электронный ресурс] : распоряжение губернатора Ростовской области от 3 февр. 2014 г. № 15. URL: <http://www.donland.ru/documents/Ob-organizacii-i-provedenii-oprosov-naseleniya-s-primeneniem-informacionno-telekommunikacionnykh-setej-i-informacionnykh-tekhnologijj?pageid=128483&mid=134977&itemId=22435> (дата обращения: 28.08.2017).

References:

- Alekseev, IA & Tkhabsimova, LA (eds.) 2017, *The electoral law of the Russian Federation and foreign countries*, Moscow, (in Russian).
- Avakyan, SA 2009, 'Peculiarities of the development of constitutional relations in Russia', *Uchenyye zapiski yuridicheskogo fakul'teta Instituta prava Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i finansov*, Issue 16 (26), pp. 117-121, (in Russian).
- Cross, WP 2006, *Candidate Nomination in Canada's Political Parties*, Ottawa, viewed 28 August 2017, <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5470.pdf>.
- Cross, WP, Kenig, O, Pruyers, S & Rahat, G 2016, *Promise and Challenge of Party Primary Elections: A Comparative Perspective*, Quebec.
- Markunin, RS 2013, *Legal responsibility of deputies and representative authorities: the general theoretical aspect*, PhD in Law thesis abstract, Saratov, (in Russian).
- Mukhachev, IV & Gondarenko, AS 2016, 'Institutional changes in the electoral system in the contemporary Russia in light of the parliamentary elections in 2016: methodological, legal and doctrinal aspects', *Man in India*, vol. 96, no. 10, pp. 3869–3878.
- Nudnenko, LA 2004, *Constitutional and legal status of a deputy of the legislative body of state power in the Russian Federation*, Moscow, (in Russian).