
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Н.Н. Мусинова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
Москва, Россия

В статье проводится анализ количественного представительства граждан в публичных органах государственной власти и органах местного самоуправления в городах федерального значения. Российская политическая система еще только накапливает опыт функционирования в качестве полноправного института народовластия. В этой связи его развитие во многом определяется организацией гражданского и политического представительства. Поскольку города федерального значения в соответствии с их статусом имеют два уровня публичной власти – государственной (субъекта РФ) и местного самоуправления (внутригородских муниципальных образований), анализ вопросов гражданского представительства в этих городах приобретает немаловажное значение. В настоящей статье предпринята попытка анализа некоторых аспектов гражданского представительства с целью выявления общих тенденций его развития.

Ключевые слова: представительная демократия, законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления, город федерального значения, численность депутатов.

Города федерального значения – это один из видов субъектов РФ, поэтому в соответствии с Конституцией Российской Федерации в этих городах в отличие от всех остальных городов РФ формируются не только органы местного самоуправления, но и региональные органы государственной власти.

Согласно Федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ [1] в субъектах РФ формируются: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти, иные органы государственной власти субъекта РФ. Этот закон [1. ст. 4. п. 3] устанавливает число депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ (нижний и верхний пределы) в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на его территории. Из приведенных в таблице 1 данных следует, что в городах Москве и Санкт-Петербурге фактическая численность депутатов законодательных органов находится на нижней границе, установленной законодательством.

Простые вычисления показывают, что на одного депутата в г. Москве приходится 273,9 тыс., в г. Санкт-Петербурге – 104,4 тыс., а в г. Севастополе 17,5 тыс. жителей. При этом гражданское представительство депутата Мос-

ковской городской Думы (количество жителей на одного депутата) почти в 2,6 раза превышает представительство депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и в 15,7 раза – Законодательного Собрания Севастополя.

Таблица 1

Сравнительная характеристика гражданского представительства депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения на 01.01.2015 г.

Города	Численность депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ (чел.)		Численность населения (чел.)	Гражданское представительство депутата (чел/чел.)*
	установленная законодательством	фактическая		
Москва	не менее 45 и не более 110	45	12325387	273897
Санкт-Петербург		50	5222347	104447
Севастополь	не менее 15 и не более 50	24	418987	17458

*показатель, заменяющий (с допустимой погрешностью) показатель политического представительства (количество избирателей, приходящихся на одного депутата).

Проанализируем динамику аналогичных показателей по Москве и Санкт-Петербургу в советский период 1940-х и конца 1980-х гг. В социалистическом государстве на нижних уровнях управления (в городах, районах, поселках, сельсоветах, а также во внутригородских районах крупных городов) каждой союзной республики, входящей в его состав, образовывались местные органы государственной власти. Крупные города могли быть областного (краевого, республиканского) подчинения, остальные – районного подчинения. Москва и Санкт-Петербург являлись городами республиканского подчинения. К 1940 г. в СССР насчитывалось свыше 50 тысяч местных советов. В городские советы избиралось до 200 депутатов [6]. В таблице 2 представлена динамика численности депутатов Моссовета и Ленсовета.

Сравнив показатели, представленные в таблице 2, следует отметить, что в обоих городах за рассматриваемый период выросла не только численность населения, но и увеличился показатель представительства депутата. В Москве этот показатель вырос в 3,7 раза, а в Санкт-Петербурге – более чем в 2,5 раза. Показатель представительства депутата на 01.01.2015 г. по сравнению с концом 1980-х гг. в городе Москве вырос почти в 25 раз, а в Санкт-Петербурге – почти в 8 раз. Приведенные цифры свидетельствуют о нисходящей динамике представительной демократии в российских городах федерального значения.

Таблица 2

**Динамика гражданского представительства депутатов представительного органа
Москвы и Санкт-Петербурга в 1940-е гг. и конце 1980-х гг.**

Показатели	Москва [6]		Санкт-Петербург* [8]	
	Годы			
	1940-е	конец 1980-х	1940-е	конец 1980-х
Численность депутатов, чел.	1402	800	615	378
Численность населения, чел.	4 131 633	8 769 117	3 191 304	5 023 506
Гражданское представительство депутата, чел./чел.	2 947	10 961	5 189	13 290

*в СССР нынешний Санкт-Петербург имел название Ленинград.

А теперь сравним представительство депутата законодательного органа города федерального значения с аналогичными показателями других субъектов РФ. В таблице 3 (на основе случайной выборки) представлены данные по шести субъектам РФ.

Таблица 3

**Динамика гражданского представительства
депутата законодательного (представительного) органа
некоторых субъектов РФ в 2005–2014 гг.**

Наименование субъекта РФ	Численность населения по годам (тыс. чел.)		Численность законодательного органа субъекта РФ	Представительство депутата по годам	
	2005 г.	2014 г.		2005 г.	2014 г.
Московская область	6784	7231	50	135680	144620
Нижегородская область	3431,1	3275,8	50	68622	65516
Краснодарский край	5127	5454	100	51270	54540
Республика Башкортостан	4073,8	4070,8	110	37035	37007
Республика Татарстан	3764,9	3846,6	100	37649	38466
Республика Адыгея	442,1	447,8	30	14737	14927

Из данных таблицы 3 следует, что численность законодательного органа в субъектах РФ за анализируемый десятилетний период не менялась, поэтому изменение показателя гражданского представительства депутата в этих регионах полностью зависело от динамики численности населения в этих субъектах. Самый высокий показатель представительства депутата в 2014 г. был в Московской областной Думе. Он выше, чем в Санкт-Петербурге, но в 1,9 раза ниже, чем в Москве. Высокое представительство депутата наблюдается в Законодательном Собрании Нижегородской области, но оно в 1,6 раза ниже, чем в Санкт-Петербурге. В республике Башкортостан численность депутатов Государственного Собрания находится на верхней границе, установленной законодательством, поэтому здесь численное значение этого показателя значительно ниже, чем в Нижегородской области. Численность

депутатов Государственного Совета Республики Татарстан и Законодательного Собрания Краснодарского края находится близко к верхней границе, установленной законодательством, и представительство депутата здесь соответственно 38,5 тыс. и 54,5 тыс. жителей.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует о необходимости увеличения количества депутатов в законодательном (представительном) органе государственной власти города Москвы – Московской городской Думе до 110 депутатов (верхней границы нормы, установленной Федеральным законом). То же самое целесообразно порекомендовать и Законодательному Собранию Санкт-Петербурга. В соответствии с федеральным законом решения, связанные с организационными изменениями в законодательном органе, принимаются этим органом и вступают в силу с началом работы депутатов следующего созыва.

Следует заметить, что численность депутатов Московской городской Думы предыдущего созыва составляла 35. Все депутаты работали на постоянной основе. В действующей Мосгордуме из 45 депутатов на постоянной основе осуществляют свою деятельность только председатель, его заместители и руководители постоянных комиссий.

Таким образом, увеличение численности депутатов не связано напрямую с неизбежностью увеличения расходов на ее содержание. Вместе с тем снижение гражданского представительства депутата позволит народным избранникам более оперативно реагировать на возникающие проблемы, а также своевременно, эффективно и качественно решать их.

Органы местного самоуправления в городах федерального значения формируются в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] и законом города федерального значения об организации местного самоуправления в этом городе. Количественный состав представительного органа (выборного органа, основанного на представительстве интересов населения муниципального образования) зависит от числа жителей муниципального образования и в разных странах является различным. Так, во многих штатах США преобладают советы, небольшие по своему составу (в среднем 6–12 человек). В Японии, наоборот, состав местных советов довольно многочисленный – от 40 до 120 членов применительно к ассамблеям префектур и от 12 до 100 членов применительно к муниципальным ассамблеям. Во Франции численность советников в муниципальных советах может составлять от 9 (в коммунах с населением менее 100 человек) до 69 членов (в коммунах с населением более 300 тыс. человек) [7. С. 107].

Поскольку в городах федерального значения органы местного самоуправления создаются и функционируют на внутригородских территориях, проанализируем на примере нескольких внутригородских муниципальных образований в городе Москве представительство муниципальных депутатов. Такая необходимость возникает потому, что 131-ФЗ установил для внутри-

городских муниципальных образований в городах федерального значения нижнюю границу численности депутатов представительного органа (безотносительно численности населения муниципального образования) – не менее 10 депутатов. Законы городов федерального значения эту норму повторили [3].

Однако заметим, что если обратиться к истории, то до 2003 г. органами, осуществляющими функции органов местного самоуправления, в городе Москве являлась районные управы. В их состав входили районные собрания – выборные органы, состоящие из советников. Численность советников регламентировалась Законом «О районной Управе города Москвы» и устанавливалась (нижний и верхний предел) в зависимости от численности населения района.

В таблице 4 представлены фактические данные о численности населения и количестве депутатов по 5 муниципальным округам в городе Москве [9] (случайная выборка).

Таблица 4

**Соотношение численности населения и депутатов
по муниципальным округам**

Показатели	Муниципальные округа в городе Москве				
	Коптево	Тимирязевское	Тверской	Ново-косино	Чертаново Южное
Численность населения	97400	83299	76881	106388	146977
Численность депутатов	12	15	10	13	15
Количество жителей на 1 депутата	8117	5553	7688	8184	9798

Как видно из таблицы 4, численность населения в трех из представленных муниципальных округов приближается к 100 тыс. чел., а в двух (Ново-косино и Чертаново Южное) превышает этот рубежный показатель.

Сравним данные, приведенные в таблице 4, с нормативным количеством депутатов, установленным Федеральным законом для городских поселений [2. ст. 35, п. 6].

При численности населения от 30 до 100 тыс. чел. число депутатов представительного органа поселения должно составлять не менее 20, а при численности населения от 100 тыс. до 500 тыс. чел. – не менее 25 депутатов. Таким образом, согласно этим нормам закона в первых трех муниципальных округах, приведенных в таблице, численность депутатов следовало бы увеличить хотя бы до 20, а в Новокосино и Чертаново Южное – до 25. Поскольку решения, связанные с организационными изменениями в представительном органе местного самоуправления, принимаются этим органом и вступают в силу с началом работы депутатов следующего созыва, то изменение численности представительного органа полностью зависит от желания и воли действующих депутатов.

Учитывая, что только 10% депутатов может (а не должны) осуществлять свою деятельность в этом органе на постоянной основе, то и в этом случае увеличение численности депутатов никаким образом не должно существенно повлиять на увеличение затрат на их содержание.

Представляется также важным сделать акцент еще на двух моментах организации представительной демократии во внутригородских муниципальных образованиях в городах федерального значения.

Во-первых, Федеральный закон [2. Ст. 34] устанавливает, что для каждого муниципального образования обязательным является наличие представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации. Вместе с тем ст. 79 этого закона, устанавливая особенности организации местного самоуправления в субъектах РФ – городах федерального значения, допускает, что в соответствии с законами городов федерального значения местная администрация во внутригородских муниципальных образованиях может не формироваться.

Закон № 56 города Москвы [3. ст. 10. п. 2.] устанавливает, что в качестве исполнительно-распорядительного органа может выступать как администрация муниципального округа, так и аппарат Совета депутатов муниципального округа в соответствии с уставом муниципального округа. Заметим, что аппарат представительного органа создается для осуществления организационного, правового, аналитического, информационного, документационного, материально-технического и иного обеспечения его деятельности.

Другими словами, аппарат Совета депутатов фактически не является самостоятельным органом. Данный феномен «подмены» объясняется тем, что в городе Москве Советам депутатов муниципальных округов передан большой объем государственных полномочий, в то время как обычно в соответствии со 131-ФЗ [2] они передаются местной администрации (исполнительно-распорядительному органу). Конкретными примерами «подмены» местной администрации аппаратом Совета депутатов в настоящее время являются муниципальные округа: Бабушкинский, Текстильщики, Кузьминки.

Во-вторых, в связи с передачей муниципальным депутатам значительного объема государственных полномочий в 2013 г. был принят закон города Москвы [4], устанавливающий возможность предоставления из бюджета города Москвы субсидий бюджетам муниципальных округов для поощрения депутатов, активно участвующих в осуществлении своих полномочий. Порядок поощрения депутатов за счет предоставляемых субсидий устанавливается решением Совета депутатов.

На наш взгляд, система поощрения, введенная законом города Москвы за исполнение переданных полномочий, не позволяет муниципальным депутатам действовать автономно. «Налицо юридическая коллизия, когда по одним нормативно-правовым актам представительный орган обязан исполнять свой функционал на общественных началах, по другим – получать практически за эту же деятельность денежное вознаграждение, фактически ежеме-

сячную зарплату. В связи с этим становится очевидным, что по отношению к органам исполнительной власти города Москвы представительный орган, призванный представлять интересы жителей, становится по существу агентом государства, его посредником» [5. С. 109].

Таким образом, прослеживается следующая тенденция развития представительной демократии в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге:

– в ретроспективном плане показатель гражданского представительства депутата в этих городах (как публичной государственной власти, так и муниципальной) неуклонно растет, а по сравнению с аналогичными показателями других субъектов РФ больше в разы;

– организация местного самоуправления в этих городах с каждым годом демонстрирует все новые особенности, в том числе в представительной демократии и прежде всего в городе Москве.

Выявленные тенденции снижения представительной демократии в крупнейших городах федерального значения, безусловно, необходимо преодолеть. В государстве, провозгласившем себя демократическим, по-другому не должно быть. Возможно, в вышеназванных федеральных законах следует регламентировать не количество депутатов в законодательных (представительных) органах субъектов РФ и представительных органах местного самоуправления по типам муниципальных образований, а устанавливать нормы представительства. Не случайно эти органы называются представительными.

© Мусинова Н.Н., 2016

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС КонсультантПлюс.
- [2] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС КонсультантПлюс.
- [3] Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (с изменениями на 18.11.2015 г.) // СПС КонсультантПлюс.
- [4] Закон города Москвы от 29.05.2013 г. № 25 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 11 июля 2012 года № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» // СПС КонсультантПлюс.
- [5] *Антипов С.В., Мусинова Н.Н.* О некоторых аспектах организации местного самоуправления в городе Москве / Антипов С.В., Мусинова Н.Н. // Вестник университета (Государственный Университет Управления). 2014. № 7. С. 107–111.

- [6] Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы / Зотов В.Б., Асеев А.Д., Иванов П.Г., Кузьмичева Н.И., Мунинова Н.Н., Савенок С.Д. / 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В.Б. Зотова. М., 2010.
- [7] Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. 5-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д: Феникс, 2010.
- [8] Краткая история Ленсовета. URL: <http://www.4cs.ru/users/files/fortexts/10547.pdf>.
- [9] Население Москвы по округам и районам 2015. URL: <http://www.statdata.ru/naselenie-moskvy-po-okrugam-i-rajonam>.
- [10] Население Санкт-Петербурга по районам 2015. URL: <http://www.statdata.ru/naselenie-sankt-peterburga-po-rajonam>.
- [11] Численность населения регионов России 2016. Крупные регионы России и федеральные округа по населению. URL: http://www.statdata.ru/largest_regions_russia.

REFERENCES

- [1] Federal'nyj zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ (red. ot 30.12.2015) "Ob obshhix principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti subektov Rossijskoj Federacii" (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2016) // SPS Konsul'tantPljus.
- [2] Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 30.12.2015) "Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii" (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2016) // SPS Konsul'tantPljus.
- [3] Zakon goroda Moskvy ot 6 nojabrja 2002 goda № 56 «Ob organizacii mestnogo samoupravlenija v gorode Moskve» (s izmenenijami na 18.11.2015 g.) // SPS Konsul'tantPljus.
- [4] Zakon goroda Moskvy ot 29.05.2013 g. № 25 «O vnesenii izmenenij v Zakon goroda Moskvy ot 11 ijulja 2012 goda № 39 «O nadelenii organov mestnogo samoupravlenija municipal'nyh okrugov v gorode Moskve ot del'nymi polnomochijami goroda Moskvy»» // SPS Konsul'tantPljus;
- [5] *Antipov S.V., Musinova N.N.* O nekotoryh aspektah organizacii mestnogo samoupravlenija v gorode Moskve / Antipov S.V., Musinova N.N. // Vestnik universiteta (Gosudarstvennyj Universitet Upravlenija). 2014. № 7. S. 107–111.
- [6] Organizacija upravljenija i samoupravlenija v krupnejshih gorodah: sovremennoe sostojanie i problemy / Zotov V.B., Aseev A.D., Ivanov P.G., Kuz'micheva N.I., Musinova N.N., Savenok S.D. / 2-e izd. ispr. i dop. / pod red. V.B. Zotova. M., 2010.
- [7] Sistema municipal'nogo upravlenija / pod red. V.B. Zotova. 5-e izd., ispr. i dop. Ростов н/Д: Феникс, 2010.
- [8] Kratkaja istorija Lensoveta. URL: <http://www.4cs.ru/users/files/fortexts/10547.pdf>.
- [9] Naselenie Moskvy po okrugam i rajonam 2015. URL: <http://www.statdata.ru/naselenie-moskvy-po-okrugam-i-rajonam>.
- [10] Naselenie Sankt-Peterburga po rajonam 2015. URL: <http://www.statdata.ru/naselenie-sankt-peterburga-po-rajonam>.
- [11] Chislennost' naselenija regionov Rossii 2016. Krupnye regiony Rossii i federal'nye okruga po naseleniju. URL: http://www.statdata.ru/largest_regions_russia.

REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN FEDERAL CITY

Nina N. Musinova

Financial University under the Government of the Russian Federation
Moscow, Russia

The article analyzes the quantitative representation of citizens in the representative bodies of state power and local self-government in cities of federal significance. The Russian political system is still functioning accumulates experience as a full-fledged institution of democracy. In this connection, its development is largely determined by the organization of civil and political representation. Since the city of federal significance, in accordance with their status are two levels of public authority – the state (the subject of the Russian Federation) and local government (intracity municipalities), analysis of the issues of civil representation in these cities becomes of great importance. This article attempts to analyze some aspects of civil representation in order to identify the general tendencies of its development.

Key words: representative democracy, legislative (representative) body of state power, the representative body of local government, the city of federal significance, the number of deputies.