

# ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

А. В. Васильев

## ДЕМОКРАТИЯ КАК ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Аннотация:* Данная статья посвящена рассмотрению демократии в современном ее понимании. Демократия в статье рассматривается в следующих аспектах: в широком и узком смысле, непосредственная и представительная, провозглашенная и реальная, охватывающая все сферы жизни общества, так и ограниченная только некоторыми из них. Исследованы проблемы демократии в Российской Федерации. Дан сравнительный анализ некоторых аспектов демократии в России и европейских странах, в частности, в Германии

*Ключевые слова:* политология, демократия, демократия в широком смысле, демократия в узком смысле, непосредственная демократия, представительная демократия, провозглашенная демократия, реальная демократия, бюджетный процесс, местное самоуправление.

Демократия в современном понимании может быть рассмотрена в широком и узком смысле. В широком смысле она представляет собой социально-правовое состояние общества в целом, и включает в себя выборность основных органов государственной власти и должностных лиц, их подчиненность избирателям; наличие демократических прав и свобод, равенство всех граждан перед законом; равные права всех граждан на участие в управлении делами общества и государства; уважение прав меньшинства иметь свое мнение и отстаивать его; подконтрольность и ответственность государственных органов, формируемых путем назначения, перед выборными учреждениями; построение государственного устройства по принципу «разделение властей»; признание законным существование плюрализма в обществе и конкуренции мнений; обеспечение достойного уровня жизни для большинства граждан; абсолютный приоритет правовых методов власти (конституционализм)<sup>1</sup>.

В узком смысле демократия понимается как форма государства, основанная на признании народа источником власти и его права участвовать в решении

государственных дел. По выражению А. Линкольна, демократия есть «власть народа, власть для народа, власть посредством самого народа».

В свою очередь, демократия в узком смысле ее понимания, как участие граждан в управлении делами общества и государства, делится на непосредственную и представительную демократию, то есть на непосредственное волеизъявление народа в процессе проведения референдумов, сходов, собраний граждан и через представительные государственные органы, избираемые населением.

Демократия также может рассматриваться как провозглашение в различного рода идеологических документах: декларациях, заявлениях, программах, закрепленная в Конституции страны, других законодательных и нормативных правовых актах, и реальная, существующая на практике.

Провозглашенная демократия представляет собой теоретическую модель демократии, ее предполагаемое и возможное существование. Реальная демократия есть реализуемая на практике, провозглашенная ее модель. В этом случае она представляет собой практическое взаимодействие органов государственной и муниципальной власти с народом, гражданами, реальное участие последних в решении

<sup>1</sup> См.: Социологическая энциклопедия. Т. 1. – М.: Мысль, 2003. – С. 267.

общегосударственных, региональных и местных вопросов.

Данное обстоятельство должно быть урегулировано законодательством, которое должно определить механизм взаимодействия государственных органов и граждан по управлению делами общества. Так, в законодательстве должна быть закреплена обязанность государственных органов по привлечению граждан к решению вопросов, имеющих общесоциальное значение, создание совместных государственно-общественных органов по обсуждению этих вопросов, выработке ими рекомендаций обязательных для государственных органов и т.п.

Демократия может существовать в различных сферах социальной жизни общества. Так, она может быть в сфере политики, в сфере экономики, в интеллектуальной сфере и т.д. При этом ее существование может ограничиваться, например, только сферой политики и быть совершенно неразвитой в сфере экономики либо наоборот. В этом случае она носит ущербный, односторонний характер. Полноценной демократия является в том случае, если она охватывает все сферы жизни и деятельности общества и государства – политическую, экономическую, интеллектуальную и другие. При этом она должна опираться на позитивные моральные и нравственные нормы и соответствовать им, иметь комплексный, всесторонний характер. Только в этом случае демократия будет обеспечивать действительное народовластие.

В Конституции РФ закреплены основные черты и характеристики демократии. Так, в ст. 1 Конституции РФ записано, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2 Конституции).

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3 Конституции).

Глава 2 Конституции (статьи 17-64) посвящена закреплению прав и свобод человека и гражданина.

В ней говорится, что в российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (ст. 17). Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Положение данной статьи означает, что применение законов, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления не должны нарушать конституционных прав и свобод человека и гражданина, а судебная власть должна обеспечивать недопущение этих нарушений.

Конституция РФ закрепляет также равенство всех перед законом и судом (ст. 19), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), свободу мысли слова (ст. 29), право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, право на равный доступ к государственной службе (ст. 32). В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Президент РФ, являющийся главой государства, избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 81).

Представительным и законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание (ст. 94), которое состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 95). Государственная Дума избирается населением. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов Государственной думы устанавливаются федеральными законами (ст. 96).

Из изложенного видно, что в Конституции РФ закреплены основные институты демократии в широком смысле. Но в ней не предусмотрены взаимные права и обязанности населения, государственных и муниципальных органов по управлению государс-

твом и обществом, механизм их взаимодействия. Поэтому для того, чтобы нормы Конституции реально выполнялись, принимаются соответствующие законы, другие нормативные правовые акты, которые должны соответствовать Конституции. Однако на практике при принятии законов имеют место отступления от конституционных предписаний, что приводит к неконституционной деятельности соответствующих государственных или муниципальных органов. Так, например, в п. 1 ст. 130 Конституции РФ записано, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением (выделено автором – А.В.) вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжения муниципальной собственностью, а органы местного самоуправления, согласно п. 1 ст. 132 Конституции самостоятельно управляют муниципальной собственностью, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Согласно ст. 50 п. 3 пп. 14 в **собственности местных сообществ** (выделено мной – А.В.) находятся земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения, муниципального района. Данные положения Конституции означают, что собственниками муниципального имущества и земельных участков является местное население и только оно вправе решать все вопросы владения, пользования и распространения этим имуществом и земельными участками.

Таким образом, в Конституции РФ не закреплено право муниципальных органов на владение, пользование или распоряжение муниципальной собственностью, т.е. они не наделены ни одним правом из триады собственника. Право управлять муниципальной собственностью означает, что муниципальные органы выступают в качестве менеджера местного сообщества.

Однако в п. 1 ст. 51 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сказано, что органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. Это положение закона означает, что собственником всего муниципального имущества являются органы местного самоуправления.

Более того, согласно п. 2 этой же ст. 51 названного закона органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, отчуждать, совершать иные сделки.

На практике вопросы, касающиеся муниципального имущества, решаются на основании закона «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации». Местные чиновники сдают в аренду, продают, совершают иные сделки с муниципальным имуществом и земельными участками, а население никакого участия в этом не принимает. В результате положения Конституции РФ оказываются простой декларацией, не имеющей практического значения.

Таким образом, данный закон не только нарушил основной принцип демократии – участие народа в решении местных вопросов, но и изменил собственника муниципального имущества, что запрещено ст. 55 Конституции РФ, в которой сказано, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие конституционные права и свободы человек и гражданина.

В законе имеют место и другие отступления от Конституции РФ. Так, например, для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания (п. 1 ст. 28 Закона). Согласно данной формулировке могут и не проводиться. И это также является законным. Аналогичные формулировки имеют место в п. 1 ст. 25, п.1 ст. 30 и других статьях. В целом ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривает обязанности главы муниципального образования, других местных чиновников взаимодействовать при решении вопросов о собственности непосредственно с населением, проводить встречи, собрания, референдумы, вырабатывать общие решения, соответствующие интересам и выражающие волю местного населения, как это закреплено в п. 2 ст. 130 Конституции РФ.

В европейских странах участие местного населения в решении местных вопросов – постоянное и регулярное явление. Особо следует отметить швейцарский опыт. Субъектами швейцарской федера-

ции являются кантоны, небольшие по территории и количеству населения территориальные образования. Так, например, по данным на 1978 г. площадь кантонов Цуг, Аппельцен-Аусеррден и Аппельцен-Интерраден составляет по 200 кв. км, а население, соответственно, 73,6; 47,2 и 13,4 тыс. человек. Самый крупный кантон – Цюрих занимал площадь 1,7 тыс. кв. км с населением 1,12 млн. человек. В современных государствах подобные образования являются не субъектами федерации, а местными самоуправлениями сообществами, в которых вопросы местного значения решаются на референдумах, сходах, собраниях.

В некоторых муниципальных образованиях – районах Московской области сложилась своеобразная практика, которая сочетает черты референдумов, сходов и собраний. Она заключается в следующем. По инициативе главы районной администрации периодически проводятся социологические опросы населения городов, других поселений по вопросам работы администрации района, проблемам, которые требуют решения, другим вопросам. Граждане активно участвуют в этих мероприятиях, вносят свои предложения, высказывают замечания. Нередко приглашают главу администрации на встречу. Такие встречи проходят активно и способствуют более адекватному решению назревших проблем.

Формированию данной практики способствует то обстоятельство, что в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имеется соответствующее предписание органам самоуправления. Так, в п. 1 ст. 31 закона сказано, что опрос граждан проводится по всей территории муниципального образования для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, следует отметить, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» практически исключает участие населения в местном самоуправлении вообще и экономических вопросов, в частности. Не проводятся региональные и общенациональные референдумы. Это означает, что у нас практически отсутствует непосредственная демократия.

Очень важное значение для развития демократии имеет разработка и принятие бюджетов субъ-

ектов Федерации и России в целом. Известно, что государственный бюджет является основой функционирования практически всех сфер жизни общества. Он предусматривает государственное финансирование образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, затрат на строительство социального жилья, дорог, оборону, развитие инфраструктуры городов, других поселений, т.е. имеет широкую социальную направленность.

Анализ действующего законодательства, регулирующего порядок формирования и распределения федерального бюджета, имеет довольно много положений, ущемляющих экономические интересы субъектов Федерации и местных сообществ, лишающих граждан возможности влиять на процесс бюджетирования.

В п. 1 ст. 114 Конституции РФ сказано, что федеральный бюджет разрабатывает и представляет Государственной Думе Правительство РФ. Оно также обеспечивает его исполнение и представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета.

Детально порядок разработки федерального бюджета урегулирован Бюджетным кодексом РФ. Так, согласно ст. 172 Бюджетного кодекса, составление бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ, прогнозе социально-экономического развития и основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

Бюджетное послание определяет бюджетную политику Российской Федерации на очередной финансовый год (ст. 170).

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период (ст. 173).

Согласно Правилам разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 года №596, разработка прогноза осуществляется в три этапа:

1. Минэкономразвития, Минфин, Центральный банк РФ разрабатывают сценарные условия функционирования экономики и основные параметры прогноза на очередной финансовый год.
2. Минэкономразвития и Минфин разрабатывают прогноз социально-экономического развития РФ и представляют его правительству РФ.

3. Минэкономразвития разрабатывает уточненный прогноз социально-экономического развития РФ (п. 2 Правил).

Сценарные условия включают следующие прогнозные показатели: цены на нефть, на природный газ, темпы роста мировой экономики, курс евро к доллару, курс доллара к рублю, индекс реального обменного курса рубля, объем добычи нефти и газа, экспорт и импорт нефти, нефтепродуктов, природного газа, прогноз инфляции, предельные темпы роста тарифов и динамику цен (тарифов) на товары и услуги, бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, прямые иностранные инвестиции, численность населения (в среднегодовом исчислении), численность населения трудоспособного возраста, численность экономически активного населения и т.д. Всего 94 показателя.

Аналогичные показатели содержатся в прогнозе и в уточненном прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации.

Прогноз разрабатывается в нескольких вариантах, один из которых базовый. Могут разрабатываться и дополнительные варианты (п. 19 Правил).

На основе итогов социально-экономического развития Российской Федерации за три месяца текущего года Минэкономразвития уточняет прогноз (п. 32).

Бюджетным кодексом определен и порядок распределения бюджета. Так, согласно ст. 158 Бюджетного кодекса, в Российской Федерации предусмотрен Главный распорядитель бюджета, в субъектах Российской Федерации и местном самоуправлении – распорядители соответствующих бюджетов, которые составляют бюджетные росписи и распределяют средства бюджетов по их конкретным получателям.

Распорядители бюджетов наделены и другими полномочиями. Так, Главный распорядитель бюджетных средств утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, имеет право вносить изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения, осуществляет контроль за использованием бюджетных средств, имеет другие полномочия. Аналогичными полномочиями наделены и распорядители бюджетных средств.

Значительными полномочиями в сфере управления бюджетными средствами обладает и Министерство финансов РФ. Оно устанавливает порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета, составляет и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета и представляет ее в Федеральное казначейство, представляет в Федеральное казначейство лимиты бюджетных обязательств по Главным распорядителям средств федерального бюджета (ст. 165 Бюджетного кодекса РФ).

Из изложенного видно, что составление проекта бюджета имеет значительные недостатки. Во-первых, он разрабатывается чиновниками государственного аппарата. Субъекты Федерации, местные сообщества не участвуют в этом процессе и, следовательно, не влияют на его составление.

Во-вторых, показатели бюджета во многом опираются на прогнозы, то есть предположения тех же государственных чиновников о возможном пути и темпах развития экономики. В результате, как показывает практика, прогнозный бюджет и реальная действительность нередко не совпадают. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что Бюджетный кодекс предусматривает разработку нескольких проектов бюджета, а через три месяца бюджетного года бюджет корректируется с учетом фактических данных.

В-третьих, такой порядок разработки бюджета требует больших трудовых затрат многих государственных органов и продолжительного времени, а полученные результаты во многом оказываются невостребованными.

Распределение бюджета также страдает, как минимум, тремя существенными недостатками. Во-первых, между казначейством и получателями бюджетных средств, возникают посредники, а именно: Министерство финансов РФ, Главные распорядители, распорядители субъектов Федерации и местного самоуправления, которые, как отмечают губернаторы и главы городов, по своему усмотрению распределяют бюджетные средства. Без проблем деньги получают те, у кого есть неформальные связи с федеральными органами, что порождает коррупцию, «откаты».

Во-вторых, для составления и утверждения смет доходов и расходов, бюджетных росписей, распределения лимитов, решения других вопросов

Министерству финансов РФ, распорядителям бюджетных средств, требуется определенное дополнительное время, соответствующий штат работников. Все это замедляет и усложняет приход денег непосредственным получателям. На практике это обстоятельство нередко приводит к тому, что бюджетные денежные средства поступают непосредственным получателям со значительным опозданием, а порой не переводятся в течение всего бюджетного года.

В-третьих, Министерство финансов и распорядители бюджетов являются органами исполнительной власти и согласно Конституции РФ не имеют права изменять закон о бюджете, принятый законодательной властью, а обязаны его исполнять (ст. 10 и 115 Конституции РФ). Бюджетным кодексом РФ они наделены значительными полномочиями в сфере распределения бюджетных средств и могут по своему усмотрению изменять закон о бюджете, т.е. вмешиваться в полномочия законодательной власти, что противоречит названным статьям Конституции Российской Федерации.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает еще один вид участников бюджетного процесса – главного администратора (администратора) доходов бюджета, которые также наделены значительными полномочиями. Так, Главный администратор доходов бюджета наделен следующими полномочиями: он формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета; представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и(или) проекта бюджета, а также для составления и ведения кассового плана; формирует и представляет бюджетную отчетность Главного администратора доходов бюджета, осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами) регулирующими бюджетные правоотношения (п. 1 ст. 160 Бюджетного кодекса).

Администратор доходов бюджета осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним; осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов; принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление тако-

го возврата и процентов, начисленных за излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов РФ; принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ и представляет уведомление в орган Федерального казначейства, обладает другими полномочиями.

Участие в формировании и распределении бюджетных средств многих органов делает очень сложной, громоздкой, бюрократической и неэффективной систему бюджетирования.

Современные демократические государства выработали достаточно эффективную систему формирования и распределения государственного бюджета в условиях рыночной экономики. Такая практика сложилась, например, в Федеративной Республике Германии. Здесь проект бюджета составляется не в высоких правительственных и министерских кабинетах, а формируется снизу, начиная с местного самоуправления. Процедура следующая. Вначале органы местного самоуправления совместно с населением определяют какие задачи должны быть решены в предстоящем году. Соотносят их с доходами и в случае, если они не могут самостоятельно решить тот или иной вопрос в связи с недостаточностью собственных финансовых, материальных, трудовых или иных ресурсов, выносят его на рассмотрение субъекта Федерации – Земли. Палата (представительный орган Земли) при участии представителей местных органов и правительства Земли утверждает земельный бюджет на основе анализа и учета положения дел в местных сообществах данной Земли, принимает решение о предоставлении им необходимых финансовых средств из бюджета Земли. Возможен и отказ в осуществлении финансирования либо перенос его сроков. Решение принимается голосованием большинством голосов депутатов палаты.

В случае если проблема, поднятая местным самоуправлением, имеет общее региональное или даже государственное значение и не может быть профинансирована из бюджета Земли, она может быть вынесена на рассмотрение федерации. У немецких ученых такая организация взаимодействия властей различных уровней получила название многоступенчатой власти, дополняющей друг друга<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> См.: Штелер-май А. Федерализм в Германии. – М., 2001. – С. 4.

Следует также отметить, что составление бюджета Земли происходит при непосредственном участии представителей всех местных сообществ, которые публично отстаивают свои предложения.

Аналогичным образом осуществляется формирование и проекта федерального бюджета. Оно происходит на заседании Бундесрата (Совета земель), который состоит из членов правительств Земель, назначаемых и отзываемых этими правительствами. Заработную плату они также получают по месту работы в правительстве Земли. На заседаниях Бундесрата по обсуждению федерального бюджета присутствуют главы земельных правительств, которые обосновывают свои предложения о необходимости внесения в федеральный бюджет дополнительного финансирования соответствующих Земель. При этом, определяется вид финансирования, а именно: дотации, субсидии, субвенции, кредиты, их величина, цели, получатель, сроки и условия предоставления в зависимости от назначения.

После обсуждения проект федерального бюджета утверждается Бундесратом большинством голосов его членов и вносится на рассмотрение Бундестага – законодательного федерального органа ФРГ<sup>3</sup>.

Немецкие ученые отмечают, что распределение полномочий между федеральными и региональными органами не имеет никакого значения, если оно не подкреплено соответствующими правилами в сфере финансирования. «Положение о финансировании» поэтому является каркасом федеративного государственного устройства и одновременно – постоянной темой диалога между федерацией и землями.

Кроме того, такая система обеспечивает взаимный контроль федерации и земель, постоянное их взаимодействие и учет интересов друг друга. Бундесрат является как бы противовесом Бундестагу и Федеральному правительству, но одновременно он выступает ив качестве связующего звена между федерацией и землями<sup>4</sup>.

Такой порядок федерального бюджета имеет несколько достоинств. Во-первых, он формируется на

основе и с учетом реальных потребностей регионов и Федерации, а не прогнозах и предположениях. Во-вторых, сроки и цели финансирования региональных мероприятий закрепляются в законе о бюджете и производятся в то время, когда предусмотрена их реализация. В-третьих, все показатели бюджета прозрачны и понятны гражданам, субъектам Федерации и местному самоуправлению, не вызывают у них непонимания и несогласия. В-четвертых, за исполнением такого бюджета нет необходимости осуществлять административный контроль специальными государственными органами, поскольку в законе о бюджете указаны время перечисления бюджетных средств, их получатели, цели, на которые предназначены эти средства и их величина и исполнение закона обязательно всеми участниками бюджетного процесса. В-пятых, финансирование производится непосредственно казначейством без посредников-распорядителей и в соответствии с законом о бюджете. При этом, казначейство не имеет права изменять что-либо в показателях бюджета. В-шестых, – что является самым главным – данный бюджет обеспечивает развитие отечественного производства, поскольку в первую очередь финансируются наиболее востребованные и передовые в техническом отношении производства, решаются другие актуальные задачи.

Данная система формирования и распределения федерального бюджета может быть использована и в Российской Федерации, в которой в настоящее время сформировалась во многом рыночная экономика. Однако, российская процедура во многом унаследовала прежнюю советскую систему. Но тогда была огосударственная экономика, которая полностью управлялась государственными чиновниками, в том числе и в сфере бюджетных отношений. Государственный аппарат также решал все социально-экономические вопросы общества. Более того оно управляло всеми сферами жизни общества. Поэтому советское государство было тоталитарным. Государственный административизм в сфере формирования и расходования бюджетных средств в значительной степени сохранился и в деятельности современного российского государственного аппарата.

В результате получается, что российский народ, являющийся согласно Конституции РФ источником всей государственной власти непосредственным участником управления делами общества, законода-

<sup>3</sup> Подробнее о функционировании и взаимодействии федеральных, земельных и муниципальных органов в решении бюджетных и иных вопросов см.: Васильев А.В. Федерации и федерализм современной России. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 18-28.

<sup>4</sup> См.: Ройтер К. 16 земель – одно государство. О федеративном устройстве Федеративной Республики Германия. – Бонн, 1992. – С. 25.

тельно и практически исключен из этого процесса. Это означает, что наша российская демократия во многом ущербна, что обуславливает возрождение прежнего, советского административизма, создает условия для коррупции и разворовывания государственных бюджетных финансов, причиняет огромный материальный ущерб обществу, тормозит развитие экономики.

Следует отметить, что закрепленные в Конституции РФ принципы демократии не соблюдаются у нас и в высшем государственном и законодательном органе – Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Так, согласно ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума создает комитеты и комиссии, проводит по вопросам своего ведения парламентские слушания. Председатель Государственной Думы и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты. Таким образом, Конституция РФ определяет структуру органов Государственной Думы и их функции.

На практике в государственной Думе на основании ее Регламента создается Совет Думы, который осуществляет предварительную подготовку организационных решений по вопросам деятельности палаты (ст. 13 Регламента); разрабатывает проект общей программы работы Государственной Думы на очередную сессию; составляет календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц и направляет на рассмотрение в комитеты палаты законопроекты, внесенные в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы; принимает решения о возвращении субъектам права законодательной инициативы, внесенных в Государственную Думу законопроектов, если не выполнены требования Регламента, предъявляемые к носимым законопроектам, разрешает другие вопросы (ст. 124 Регламента).

В состав совета входят Председатель Государственной Думы, руководители фракций

и депутатских групп. В работе Совета участвуют с правом совещательного голоса заместители Председателя Государственной Думы и председатели комитетов Государственной Думы.

Таким образом, в Государственной Думе создается неконституционный начальственный орган, который руководит деятельностью Думы и тем самым подменяет пленарные заседания палаты. В результате депутаты Государственной Думы оказываются отстраненными от решения таких вопросов как рассмотрение и утверждение повестки дня заседания Думы, включение или невключение в нее внесенных законопроектов и др. Решение этих вопросов передано Совету Думы – узкому кругу руководителей Думы, что нарушает закрепленные в конституции демократические формы деятельности палаты.

В современных демократических государствах всеми этими вопросами занимаются соответствующие профильные комитеты. Они изучают вопрос и докладывают его парламенту на пленарном заседании, который принимает решение. Таким образом, в принятии решений по всем вопросам деятельности парламента участвует весь депутатский корпус, а не только узкий круг руководящих должностных лиц.

Совет Думы как руководящий и направляющий неконституционный орган имеет и другое негативное значение для законотворческой деятельности Думы. Не исключено, что через Совет Думы могут оказывать влияние на работу Думы, ее законодательную политику не думские органы – организации и частные лица в своих интересах. Думается, что именно поэтому у нас создается такие законы как ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетный кодекс, которые, нарушая Конституцию РФ, отстраняют граждан от участия в управлении делами общества. В результате российская демократия как форма участия граждан в управлении делами общества и является во многом декларативной.



**Библиография:**

1. Бишлер Ж. Демократия. М., 1994.
2. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. Пер. с англ. М., 1997.
3. Салмин А.М. Современная демократия: очерки становления. М., 1997.
4. Рукавишников В.О., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М., 1998.
5. Российское общество: становление демократических ценностей? Под ред. М.Макфола и А.Рябова. М., 1999.
6. Политическая социология. Отв. ред. Иванов В.Н., Семигин Г.Ю. М., 2000.
7. Даль Р. О демократии. Пер. с англ. М., 2000.
8. Зидентоп Л. Демократия в Европе. Пер. с англ. , Под ред. В.Н.Иноземцева. М., 2001.
9. Бегунов Ю.К., Лукашев А.В., Понеделко А.В. 13 теорий демократии. М., 2002.
10. Политическая социология. Под ред. Ф.Т.Тощенко. М., 2002.

**References (transliteration):**

1. Bishler Zh. Demokratiya. M., 1994.
2. Leypkhart A. Demokratiya v mnogostavnykh obshchestvakh. Sravnitel'noe issledovanie. Per. s angl. M., 1997.
3. Salmin A.M. Sovremennaya demokratiya: ocherki stanovleniya. M., 1997.
4. Rukavishnikov V.O., Khalman L., Ester P. Politicheskie kul'tury i sotsial'nye izmeneniya. Mezhdunarodnye sravneniya. M., 1998.
5. Rossiyskoe obshchestvo: stanovlenie demokraticeskikh tsennostey? Pod red. M.Makfola i A.Ryabova. M., 1999.
6. Politicheskaya sotsiologiya. Otv. red. Ivanov V.N., Semigin G.Yu. M., 2000.
7. Dal' R. O demokratii. Per. s angl. M., 2000.
8. Zidentop L. Demokratiya v Evrope. Per. s angl., Pod red. V.N.Inozemtseva. M., 2001.
9. Begunov Yu.K., Lukashev A.V., Ponedelko A.V. 13 teoriy demokratii. M., 2002.
10. Politicheskaya sotsiologiya. Pod red. F.T.Toshchenko. M., 2002.