

**Садовникова Галина Дмитриевна\***,  
*доцент кафедры конституционного  
и муниципального права России  
ФГБОУ ВПО «Московская государственная юридическая  
академия имени О.Е. Кутафина», кандидат юридических наук  
(г. Москва)*

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И СТАТУСА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Органы местного самоуправления (далее – ОМСУ), как провозглашает Европейская хартия местного самоуправления (преамбула), являются одной из главных основ любого демократического строя. Реально осуществляющееся местное самоуправление – неотъемлемый атрибут гражданского общества. Местное самоуправление, по Хартии, должно осуществляться советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Таким образом, создание представительных органов на местном уровне, избираемых на основе демократических принципов, стало для государств, ратифицировавших Европейскую хартию (Россия сделала это в 1998 году), обязательным.

Статус представительных учреждений, действующих на местном уровне, приобретает особую значимость в связи с тем, что связь избирателей с депутатами ОМСУ наиболее близка. Как правило, депутаты местных представительных органов – хорошо известные в муниципальных образованиях люди, регулярно проводящие прием граждан и занимающиеся местными проблемами. На данном уровне публичной власти обеспечивается реализация многих существенных прав человека: на охрану здоровья, образование, жилище, трудовых и многих других. Законодательство предоставляет гражданам, проживающим в муниципальном образовании, широкие возможности для участия в формировании представительных ОМСУ и взаимодействия с ними, в

---

\* © Садовникова Г.Д., 2012

том числе через обращения, публичные слушания, правотворческую инициативу. При этом законодательство, регулирующее данные вопросы, нельзя назвать стабильным.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) по сравнению с одноименным Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (далее – ФЗ № 154), несколько изменил подходы к порядку формирования, статусу и компетенции местных представительных органов. Судя по тому, что в действующий ФЗ № 131 на 1 января 2012 г. внесено более 60 изменений, касающихся, в числе прочего, и порядка формирования, и компетенции представительных органов местного самоуправления, поиск оптимальных форм осуществления публичной власти на местах продолжается. При этом выборность представительного ОМСУ является, исходя из норм Конституции и законодательства, обязательной. Именно «через выборные и другие органы», наряду с формами непосредственной демократии, как определяет ст. 130 Конституции РФ, осуществляется местное самоуправление. Однако эволюция законодательства о порядке формировании представительных ОМСУ, содержащего как положительные, так и весьма сомнительные новации, не позволяет сделать однозначный вывод о его демократизации.

Ранее действовавший ФЗ № 154 в статье 1 «Основные понятия и термины» содержал легальное определение представительного ОМСУ, где присутствовало однозначное указание на его выборность: *представительный орган местного самоуправления – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования*. В действующем одноименном законе № 131-ФЗ термина, раскрывающего понятие представительного органа местного самоуправления, нет. Данный закон несколько изменил общее понятие органов местного самоуправления по сравнению с тем, что предлагалось в ФЗ № 154, который определял их как *выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти*. Органы местного самоуправления

определяются в ФЗ № 131 как *избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения*. Новелла, введенная в 2003 году, заключается в том, что закон, изменив формулировку «выборные и другие органы» на «избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы», конкретизирует понятие выборности органов местного самоуправления путем избрания их непосредственно населением, исключая возможность появления в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации норм об избрании депутатов или иных должностных лиц местного самоуправления через выборщиков или другим способом, не предполагающим непосредственное голосование избирателей. Эту новацию можно расценить как шаг на пути демократизации законодательства и развития отношений народного представительства на местах.

Позитивную новеллу можно видеть и в том, что новый закон не предусматривает иного способа наделения полномочиями органов местного самоуправления, кроме избрания их непосредственно населением и формирования представительным органом муниципального образования. И в том, и в ином случае местное население непосредственно или его представители будут принимать решение о персональном составе всех без исключения органов местного самоуправления. Положительно оценивая приведенные новеллы, нельзя не заметить, что отсутствие категориального понятия представительного органа местного самоуправления в новом законе не способствует укреплению статуса представительных учреждений и развитию народного представительства на местном уровне. Четкое установление законом основных понятий и категорий для муниципального права как сравнительно новой отрасли системы права России<sup>1</sup> имеет большое значение для правового закрепления организационно-правовых форм местного самоуправления, возможностей их осуществления, определения статуса органов местного самоуправления, места тех или иных органов в системе публичной власти, порядка их формирования, компетенции, и в целом – для развития местного самоуправления в стране.

Легальное определение представительного органа местного самоуправления необходимо для правового закрепления сущности, содержания и структуры данных органов, выработки единого законодательного регулирования реализации ими своих полномочий. Такое определение способствовало бы стабильности их статуса при принятии уставов муниципальных образований, повышению значимости этих органов в системе публичной власти.

Что касается порядка формирования представительных органов местного самоуправления, некоторую озабоченность вызывает то, что ФЗ № 131, конкретизируя, как уже отмечалось, избрание депутатов этих органов (если они являются выборными) непосредственно населением, в ряде случаев допускает формирование местных органов народного представительства иным путем. Так, ст. 35 действующего ФЗ в качестве одного из способов формирования указанных органов устанавливает, что представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. На первый взгляд, такой порядок формирования местных представительных органов вполне демократичен. Депутаты представительных органов указанных поселений – избираемые непосредственно населением лица. Главы поселений избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, если это предусмотрено уставом поселения. Население муниципального района само решает вопрос о том, какой вариант формирования представительного органа выбрать. Ностораживают два момента: во-первых, если даже на основании уставов всех поселений, входящих в муниципальный район, главы этих поселений являются выборными лицами (а при ином варианте более половины состава представительного органа муниципального района может состоять из лиц, которые избирались непосредственно населением как депутаты представительного органа поселения, а не главы поселений и не депутаты районного уровня), сформированный на основе представительства от поселений, а не путем прямых выборов орган нельзя считать выборным. При указанном варианте формирования предста-

вительного органа местного самоуправления может получиться, что не выборные, а только «другие» органы местного самоуправления будут решать наиболее важные вопросы местного значения, отнесенные законодательством для решения их на районном уровне. Тем более что глава поселения в соответствии с уставом может быть избранным не населением, а представительным органом из своего состава.

Казалось бы, поскольку все депутаты представительного органа на уровне муниципального района избирались населением (в качестве главы поселения или депутата представительного органа поселения), принцип народного представительства не нарушается, и из этого, видимо, исходил законодатель, устанавливая возможность отступления от идеи обязательности избрания представительных органов муниципального района и глав поселений путем прямых выборов. Но невозможно игнорировать и такой момент: *население, избирая депутата представительного органа поселения, делегировало ему именно полномочия депутата поселенческого уровня, а не главы поселения, чьи функции значительно отличаются от депутатских. И, конечно, избирая депутатов поселенческого уровня или даже (там, где это установлено уставом) главу поселения, население не делегировало им прямую полномочия решать вопросы, отнесенные к исключительному ведению представительного органа муниципального района.* Поэтому в порядке формирования представительных органов местного самоуправления муниципального района, установленного ФЗ № 131, видится искажение сути народного представительства.

Нельзя также не принимать во внимание то, что Европейская хартия местного самоуправления в ст. 3 устанавливает, что право на местное самоуправление осуществляется советами и собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Вряд ли можно считать формирование представительного органа местного самоуправления муниципального района соответствующим этим критериям. Хартия четко указывает на прямое избрание членов данных советов или собраний, и формирование их иным способом можно считать нарушением норм Хартии. В связи с этим можно усмотреть и нарушение ч. 4 ст. 15 Конституции, закрепляющей, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Фе-

дерации являются составной частью ее правовой системы. Приведенную норму Хартии можно отнести к общепризнанным нормам международного права, поскольку она ратифицирована всеми европейскими странами, в том числе Российской Федерацией.

Еще одна новелла ФЗ № 131 состоит в том, что устав муниципального образования теперь может быть принят только представительным органом. Учитывая, что по ФЗ № 154 устав мог приниматься и на местном референдуме, можно, на первый взгляд, усмотреть в этом сужение сферы реализации форм прямого волеизъявления граждан. Но с другой стороны, принятие устава депутатами представительного органа позволяет совместить обсуждение и решение вопроса о принятии устава. Это как раз тот случай, когда формы непосредственной демократии не столь эффективны. На референдуме текст принимается в предлагаемой редакции окончательно, и многое будет зависеть от того, какой проект вынесен на голосование. Несмотря на то, что проект мог публиковаться и обсуждаться заранее, критерии отбора предложений определяются чаще всего исполнительными органами, не избираемыми населением, а зачастую – работниками аппарата, и решение о том, какие предложения учесть и в какой степени, принимаются ими же. Поэтому отнесение новым законом принятия устава муниципального образования к исключительному ведению представительного органа муниципального образования можно считать более целесообразным по сравнению с прежним порядком принятия данного акта. Разумное сочетание форм непосредственной демократии – избрание представительного органа населением, и форм представительной демократии – принятие наиболее значимых для муниципального образования нормативных правовых актов представительным органом местного самоуправления позволяют наиболее полно вовлечь местное население в решение вопросов местного значения, в чем, собственно, и состоит основное предназначение местного самоуправления. Такое разумное и оптимальное сочетание возможно лишь в том случае, если выборы представительного органа не только формально соответствуют демократическим принципам избирательного права, большинство из которых рассматриваются как международные избирательные стандарты, но и дают гражданам, проживающим на территории муниципального образования возмож-

ность реального участия в избирательном процессе. В связи с этим мы не можем не задаться вопросом: как происходящее в последние годы и провозглашенное в Послании Президента РФ<sup>2</sup> реформирование политической системы отразится на развитии отношений народного представительства на местном уровне?

Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана»<sup>3</sup>, признав не соответствующим Конституции применение пропорциональной избирательной системы как единственно возможной при формировании представительных органов в поселениях, тем не менее, не исключает применение такой системы в муниципальных образованиях, где представительные органы более многочисленны – муниципальных районах и городских округах. Однако в свете инициативы Президента РФ, озвученной в Послании, об упрощенном порядке создания политических партий, их количество может превышать количество депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования. Исходя из этого законодательные новеллы 2011 года об обязательности применения пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы муниципальных образований с количеством не менее 20 депутатов вызывают большое сомнение: может возникнуть та же проблема искажения воли избирателей, о которой говорится в упомянутом Постановлении КС РФ применительно к выборам в сельском поселении Хомутино.

Местное самоуправление в федеративных государствах – третий (наряду с федеральным и региональным), наиболее приближенный к населению уровень публичной власти. Организационная обособленность ОМСУ не означает отделенности и отдаленности от других уровней представительной власти. В структуре и организации представительных органов, учитывая федеративный характер государства и наличие муниципального уровня публичной власти, должна найти

воплощение идея «сквозного» территориального представительства. Его суть заключается в том, чтобы интересы каждой территории были так или иначе представлены в системе представительных органов снизу доверху. Это может быть достигнуто следующим образом: а) в представительном органе муниципального района должны быть представлены все входящие в него поселения, соответственно, агрегированы интересы их жителей (установленный частью 4 ст. 35 ФЗ № 131 порядок не дает таких гарантий); законодательство должно предусматривать возможность создания двухпалатного представительного органа муниципального района, одна из палат которого избирается на муниципальных выборах, другая состоит из руководителей представительных органов входящих в район поселений; б) представительные органы субъектов Российской Федерации должны быть двухпалатными, при этом одна из палат должна состоять из представителей муниципальных районов и городских округов, соответственно, в законодательной деятельности и при реализации иных полномочий данного органа интересы муниципальных образований будут учитываться наиболее полно. Поскольку представительные органы субъектов Российской Федерации непосредственно «выходят» на федеральный уровень: делегируют своего представителя в Совет Федерации, имеют право инициирования пересмотра Конституции и конституционных поправок, законодательной инициативы, обращения в Конституционный Суд РФ, реализация указанных предложений обеспечит «сквозное» народное представительство снизу доверху. Реализация данной идеи могла бы способствовать укреплению представительных начал российской публичной власти на всех уровнях.

---

\* Вопрос о том, следует ли считать муниципальное право самостоятельной отраслью, остается дискуссионным. См., напр., Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. Монография. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С. 8 – 15

<sup>2</sup> Официальный сайт Президента РФ. 22 декабря 2011 г.

<sup>3</sup> СЗ РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4557.