

УДК 342.5

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА  
САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СФЕРЕ**

**С. В. Судакова**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 6 июня 2013 г.

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию основ правового регулирования организационной сферы местного самоуправления Российской Федерации и проблемам реализации принципа самостоятельности в данной сфере.*

**Ключевые слова:** *принцип самостоятельности местного самоуправления, структура органов местного самоуправления, представительный орган, глава муниципального образования, глава местной администрации.*

**Abstract:** *the article deals research the basics of the legal regulation of the organizational sphere of local self-government of the Russian Federation and the problems of implementing the principle of independence of local self-government in this sphere.*

**Key words:** *principle of independence of local self-government, structure of local self-government bodies, representative body, head of the municipality, head of the local administration.*

Местное самоуправление, как и любой вид социального управления, имеет свою специфическую организационную структуру, отражающую основные задачи и функции муниципальной деятельности. Организационные основы местного самоуправления как правовой институт составляют муниципально-правовые нормы, закрепляющие структуру органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности. Данная сфера местного самоуправления достаточно динамична, что обуславливает необходимость постоянного совершенствования законодательных подходов к ее регламентации, поиск оптимальных моделей местного самоуправления.

Конституционный принцип самостоятельности чрезвычайно важен для организационной сферы функционирования местного самоуправления, степень его практической реализации в данном случае является залогом успеха всей муниципальной реформы и стабилизации государственно-муниципальных отношений. Реализация данного принципа предполагает решение населением вопросов местного значения посредством механизмов прямой и представительной демократии. При этом основной объем по решению важнейших вопросов жизнеобеспечения населения муниципального образования и ежедневная практическая деятельность по управлению им ложится именно на органы местного самоуправления.

Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), в отличие от своего одноименного предшественника в сфере регулирования организационной структуры местного самоуправления, пошел по пути унификации ключевых основ организации муниципальной власти для всей территории Российской Федерации. По сути, на уровень местного самоуправления спроецированы варианты организационной структуры, свойственные государственной власти. Особенно отчетливо это проявляется в обязательности для каждого муниципального образования триады органов: представительного, исполнительно-распорядительного и главы муниципального образования (по аналогии с законодательными, исполнительными органами государственной власти и президентом)<sup>1</sup>. Помимо этих органов, согласно положениям ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, структуру органов местного самоуправления составляют контрольно-счетный орган муниципального образования и иные органы, а также выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации является обязательным.

Естественно, что для объективного отражения сущности принципа самостоятельности применительно к организационной сфере местного самоуправления необходимо проанализировать соответствие существующего порядка формирования органов местного самоуправления, объема полномочий и перспектив реформирования особенностям конституционной концепции организации местного самоуправления и реальным потребностям муниципальной действительности.

Представительный орган муниципального образования является выборным органом местного самоуправления, который обладает правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения по наиболее важным вопросам местного значения, действующие на территории муниципального образования<sup>2</sup>. Специфический статус данного властного органа в первую очередь связан с его выборностью, поскольку именно этот признак, свойственный и некоторым другим органам местного самоуправления, особо подчеркивается отечественной Конституцией в качестве наиболее значимого. Между тем, говоря о существующем порядке формирования представительного органа, следует обратить внимание на ряд важных особенностей. Если представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых только на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном

---

<sup>1</sup> См.: *Бялкина Т. М.* Организационные основы местного самоуправления : теория и современная российская практика // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2. С. 96–97.

<sup>2</sup> См.: *Агибалов Ю. В.* Местное самоуправление : учеб. пособие. Воронеж, 2012. С. 166–167.

голосовании, то для представительного органа муниципального района помимо выборов закон предусматривает и альтернативный вариант – формирование из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства. Иными словами, в последнем случае Федеральный закон № 131-ФЗ осуществляет замещение равного всеобщего и прямого избирательного права некими косвенными (квазиизбирательными) процедурами, что в итоге приводит к формированию не выборных, а квази-выборных органов местного самоуправления.

По мнению многих ученых, подобное правовое регулирование не только существенно искажает конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, но и входит в противоречие с российским избирательным законодательством, которое не знает косвенного (непрямого) избирательного права. По сути, в России допускается особый вид местного самоуправления, в системе которого могут отсутствовать прямые выборы в представительные органы, сформированные на их основе, что в некоторых ситуациях не исключает отсутствия в муниципальном районе вообще выборных (посредством всеобщих прямых выборов) органов местного самоуправления<sup>3</sup>.

Эти доводы позволяют утверждать, что законодательство, признающее возможным существование местного самоуправления без выборов и выборных органов, выхолащивает суть данного института, входит в противоречие с требованиями Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления.

Между тем, по мнению Верховного Суда РФ, установленный Федеральным законом № 131-ФЗ порядок формирования районного представительного органа путем делегирования не нарушает избирательных прав граждан и не противоречит международным нормам. Обосновывается это тем, что граждане реализуют свое право избирать посредством участия в выборах первичных (поселковых, сельских, городских) органов местного самоуправления<sup>4</sup>.

Рассматриваемое законоположение также получило оценку Конституционного Суда РФ. В своем Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П, принятом по жалобе Н. М. Севастьянова, Конституционный Суд признал установленный порядок формирования представительного органа муниципального района путем делегирования не противоречащим Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу

<sup>3</sup> См. подробнее, например: *Колюшин Е. И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. С. 27 ; *Кряжков В. А.* Выборы в системе местного самоуправления : конституционно-правовая модель, тенденции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 53–56 ; и др.

<sup>4</sup> См.: Определения Верховного Суда РФ от 9 марта 2005 г. № 19-Г05-1; 23 апреля 2008 г. № 4-Г08-14; 8 октября 2008 г. № 4-Г08-35; 2 декабря 2009 г. № 33-Г09-18 ; и др.

он предполагает возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

С данным решением не согласились двое судей Конституционного Суда РФ и изложили свои позиции отдельно в порядке особого мнения. В частности, судья А. Г. Ярославцев следующим образом доказывает несоответствие существующего порядка формирования представительного органа муниципального района отечественной Конституции:

1) если народовластие является существенным элементом и качественным показателем демократического правового государства как такового, то отчуждение народа от принятия государственно-властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов государственной или муниципальной власти, ведет к искажению самой сути такого государства;

2) порядок формирования представительного органа муниципального района посредством «вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных населением» не соответствует требованиям статей 3, 32 (ч. 1 и 2), 130 и 131 (ч. 1) Конституции РФ, поскольку при избрании указанных лиц они не получали от населения поселений мандата на «вхождение» в представительный орган муниципального района. Устойчивая законодательная парадигма, направленная на отмену прямых выборов при формировании органов местного самоуправления, ведет к застойным явлениям в жизни общества. Остается только один конституционный выход – возврат к прямым, честным и справедливым выборам<sup>5</sup>.

Судья Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиев в своем особом мнении подчеркнул, что норма о порядке формирования представительного органа муниципального района путем делегирования основывается на противоречащей Конституции РФ идее о том, что муниципальные поселенческие и муниципальные (районные) образования – это разные муниципальные образования, и поэтому представительные органы могут быть сформированы (а не выбраны) путем избирательных процедур, не основанных на принципах прямого, равного, всеобщего избирательного права. Оспариваемые положения ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают осуществление местного самоуправления в муниципальном районе представительным органом, сформированным на основании непрямых, не всеобщих выборов, с нарушением принципа равенства

---

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3239.

голосов избирателей. Такой порядок формирования представительного органа муниципального района противоречит Конституции РФ и правовым позициям Конституционного Суда РФ.

Взятый в системной связи с положением ст. 131 (ч. 1) Конституции Российской Федерации принцип самостоятельности относится к каждому муниципальному образованию – будь то поселенческое или районное. Самостоятельность местного самоуправления имеет два аспекта – самостоятельность в отношениях с органами государственной власти и самостоятельность в отношениях между поселенческими и районными муниципальными образованиями. Поэтому Конституции РФ противоречат такие модели местного самоуправления, где поселенческое муниципальное образование рассматривается как некое «базовое» местное самоуправление, а районное – как местное самоуправление второго уровня, ассоциируемое с неким управленческим уровнем и с наличием иерархичности. В таком случае муниципальные районы представляют собой реминисценцию советских районных Советов. А между тем муниципальные районы являются самостоятельными муниципальными образованиями, на территориях которых реализуется право жителей района на самостоятельное решение вопросов местного значения. Они не являются производными от поселенческих муниципальных образований структурами. Исходя из вытекающего из конституционного принципа самостоятельности равенства муниципальных образований в муниципальном районе должны избираться представительные органы на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права. Только такой подход совместим с требованиями Европейской хартии, которая предусматривает, что право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (ч. 2 ст. 3)<sup>6</sup>.

Исходя из конституционного принципа самостоятельности и его основополагающего значения для реформирования отечественного местного самоуправления, по нашему мнению, представительные органы муниципального района должны избираться (а не формироваться) на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права при тайном голосовании. Только такой подход способен обеспечить подлинную реализацию принципа народовластия на муниципальном уровне и стать залогом прогрессивного развития территорий.

Не менее актуальной проблемой последних лет, непосредственно влияющей на формирование представительных органов муниципальных образований, стало внедрение на муниципальном уровне пропорциональной избирательной системы. На сегодняшний день именно муниципальные выборы являются самым распространенным средством влияния населения на местную власть и, как следствие, гарантом ее самостоятельности.

---

<sup>6</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П. 2011. № 22. Ст. 3239.

Новую волну дискуссий по этому поводу породило принятие в марте 2011 г. Федерального закона № 38-ФЗ «О внесении изменений в ст. 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов». Предопределило такой ход муниципальной избирательной реформы Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию в ноябре 2010 г., в котором глава государства озвучил предложение об избрании по пропорциональной системе не менее половины депутатов представительного органа муниципального района, городского округа, имеющих численность не менее 20 депутатов. Поскольку роль большинства политических партий в работе муниципалитетов пока малоощутима, по мнению Д. А. Медведева, на низовом уровне необходимо создать условия для развития политической конкуренции, которая способствовала бы укреплению доверия к партийной системе и повышению ответственности партий перед избирателями.

Конечно, определенное рациональное зерно в этом есть. Партийное представительство в муниципалитете, безусловно, способствует развитию и укреплению местных отделений политических партий, стимулирует их активнее зарабатывать авторитет избирателей конкретными делами и развивать на своей основе институты гражданского общества. Но одновременно с этим представительство партий на муниципальном уровне чревато угрозой установления жесткой управленческой «вертикали» и встраивания местного самоуправления в систему государственной власти. При этом ослабляется ответственность избираемых депутатов перед населением. Такое положение дел в итоге может привести к полной утрате муниципальной властью своей самостоятельности и дискредитации самоуправленческих начал, заложенных в основу местного самоуправления.

Внедрение элементов пропорциональной и смешанной систем на муниципальных выборах не принесет ожидаемых результатов, поскольку данная идея имеет прежде всего политические основания. В связи с тем, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а местное самоуправление в целом признается относительно самостоятельным элементом в системе государства, участие в нем политических партий и стимулирование политической борьбы именно на этом уровне власти может отрицательно повлиять на степень эффективности решения местных проблем. Мы солидарны с мнением тех ученых, которые считают, что для муниципального уровня управления наиболее оптимальной является мажоритарная избирательная система, поскольку органы местного самоуправления, с одной стороны, призваны налаживать более тесные связи с населением конкретной территории,

а с другой – сосредотачивать свою деятельность на более эффективном решении хозяйственных задач<sup>7</sup>.

Помимо представительного органа в структуре органов местного самоуправления обязательно наличие главы муниципального образования – высшего должностного лица муниципального образования, которое в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ, уставом муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. На сегодняшний момент главы муниципальных образований заняли ключевую позицию в системе местного самоуправления, не просто возглавляя деятельность по осуществлению местного самоуправления, но и олицетворяя власть на местном уровне. Между тем законодательство, регулирующее правовой статус главы муниципального образования в современной России, еще недостаточно развито, что, несомненно, снижает эффективность практической деятельности этих должностных лиц.

Действующая редакция ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает следующий порядок получения гражданином должности главы муниципального образования:

1) в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

5) в случае формирования представительного органа муниципального района в порядке делегирования исполняет полномочия его председателя<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> См. подробнее, например: *Васильев В. И.* Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах : обзорный анализ // Журнал о выборах. 2010. № 4. С. 43–47 ; *Котегова М. А.* Пропорциональная избирательная система : российский и зарубежный опыт. М., 2007. С. 85 ; *Ее же.* Пропорциональная избирательная система : российский и зарубежный опыт : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. С. 8–23 ; *Шапошникова Е. А.* Становление избирательной системы партийных списков в современной России (на примере муниципальных выборов в Рязанской области) : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2012. С. 25–26 ; и др.

<sup>8</sup> Указанные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного ор-

В целях исполнения подпункта «з» пункта 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительством РФ уже внесен в Государственную Думу проект № 133727-6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с расширением перечня выборных муниципальных должностей», который предусматривает, что замещение должности главы муниципального образования возможно только путем избрания на прямых муниципальных выборах. Это нововведение в полной мере отвечает природе местного самоуправления и способно прогрессивно повлиять на ход муниципальной реформы. Ведь при действующем ныне механизме избрания главы муниципального образования депутатами представительного органа из своего состава, последующем исполнении этим должностным лицом обязанностей председателя данного органа на непостоянной основе фактическим руководителем муниципалитета является глава местной администрации, работающий по контракту и практически не подотчетный населению муниципального образования. Соответственно, в таких ситуациях глава муниципального образования фактически не является по-настоящему властной фигурой, реально влияющей на управленческий процесс<sup>9</sup>. Кроме того, существенно сдерживают темпы эффективного развития муниципального образования часто возникающие конфликты между главой муниципального образования, возглавляющего представительный орган, и депутатами.

Естественно, что совершенствование законодательной регламентации правового статуса главы муниципального образования в отечественном законодательстве будет способствовать более эффективной реализации принципа самостоятельности местного самоуправления в организационной сфере. Поэтому мы солидарны с теми учеными, которые рекомендуют детализировать полномочия главы муниципального образования, принципы взаимоотношений с иными органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также специфику ответственности главы муниципального образования перед населением и государством на уровне Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом в субъектах Федерации при необходимости вполне возможно принятие своих законов, уточняющих правовой статус главы муниципального образования исходя из специфики региона и особенностей местных традиций.

Помимо проблем, связанных с порядком замещения должности главы муниципального образования и особенностей его взаимоотношений с иными органами местного самоуправления, в рамках настоящего исследования следует рассмотреть еще и специфику такого случая досрочного прекращения главой муниципального образования своих полномочий,

гана, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

<sup>9</sup> См.: *Бялкина Т. М.* Указ соч. С. 97.

как его удаление в отставку. Дело в том, что участие в данной процедуре высшего должностного лица субъекта Федерации не вполне согласуется с принципом самостоятельности местного самоуправления, а также вступает в противоречие с ч. 1 ст. 7 Европейской хартии, согласно которой «статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата». Это означает, что недопустимо создание механизмов, ставящих избранное населением лицо в жесткую зависимость от каких-либо органов, будь то органы государственной власти или местного самоуправления. Политическую ответственность, ответственность за целесообразность и эффективность своих действий выборное лицо несет только перед населением, но не перед другими органами и организациями<sup>10</sup>.

В связи с этим считаем целесообразным исключить из ч. 1 ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ правомочие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку. Часть 4 ст. 74<sup>1</sup> также требует конкретизации. Условием рассмотрения инициативы депутатов представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку должно стать не мнение высшего должностного лица субъекта Федерации, а мнение населения данного муниципального образования.

Довольно популярными в последнее время стали идеи о необходимости увеличения количества выборных должностных лиц на уровне местного самоуправления. В частности, в уже упоминавшемся нами проекте № 133727-6 федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с расширением перечня выборных муниципальных должностей» предлагается дополнить ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ положением, согласно которому «уставом муниципального образования может быть предусмотрено избрание председателя контрольно-счетного органа муниципального образования на муниципальных выборах»; аналогичное положение предлагается закрепить и в ст. 6 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В настоящее время данное должностное лицо назначается на должность представительным органом муниципального образования. Разумность введения такой выборной муниципальной должности представляется нам спорной из-за риска снижения профессионализма в деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования. Дело в том, что не совсем ясно: как население муниципального образования сможет получить всю необходимую информацию о кандидатах на данную должность и разобраться в специфике деятельности контрольно-счетного органа? На наш взгляд,

---

<sup>10</sup> Заключение Европейского клуба экспертов местного самоуправления на проект федерального закона № 155656-5 (цит. по: *Шугрина Е.* Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // *Муниципальная служба.* 2011. № 1. С. 14).

широкому кругу избирателей вряд ли удастся это сделать и, как следствие, объективно оценить возможности кандидатов, отдав свой голос компетентному специалисту. Между тем должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования требует от кандидатов высокого профессионализма, ответственности, узконаправленной специализации и не подходит для замещения посредством избрания на муниципальных выборах. Перечень выборных должностей должен определяться исходя из объема компетенции, степени сложности решаемых задач и преимущественно самими муниципальными образованиями<sup>11</sup>.

Резюмируя сказанное, необходимо отметить, что эффективность реализации принципа самостоятельности в организационной сфере невозможна без обеспечения слаженной работы всех органов и должностных лиц местного самоуправления, повышения функциональной роли каждого из них в процессе управления муниципальным образованием и повышения значимости мнения населения в оценке практической деятельности этих органов и должностных лиц.

---

<sup>11</sup> См.: Бялкина Т. М. Указ. соч. С. 99.

*Воронежский государственный университет*

*Судакова С. В., аспирант кафедры административного и муниципального права юридического факультета*  
*E-mail: sophyasudakova@mail.ru*  
*Тел.: 8-960-136-23-28; 8-903-420-80-49*

*Voronezh State University*

*Sudakova S. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*  
*E-mail: sophyasudakova@mail.ru*  
*Tel.: 8-960-136-23-28; 8-903-420-80-49*