

**НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА**

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 апреля 2018 г.

Аннотация: анализируются актуальные вопросы народного представительства в современном российском самоуправлении; сравниваются положения о выборных органах местного самоуправления основных федеральных законов о местном самоуправлении – от 28.08.1995 № 154-ФЗ и от 06.10.2003 № 131-ФЗ; с критических позиций рассматриваются изменения законодательства о порядке замещения должности главы муниципального образования; делается вывод о том, что функцией народного представительства в местном самоуправлении должны обладать органы или лица, получившие свой статус на основе выборов.

Ключевые слова: местное самоуправление, народное представительство, выборные органы местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, глава муниципального образования, высшее должностное лицо муниципального образования.

Abstract: the article analyzes the topical issues of people's representation in the modern Russian self – government; compares the provisions on elected local self-government bodies of the main Federal laws on local self-government from 28.08.1995, № 154-FZ and from 06.10.2003, № 131-FZ; critically examines the changes in the legislation on the order of replacement of the head of the municipality; concludes that the function of people's representation in local self-government should have bodies or persons who received their status on the basis of elections.

Key words: local self-government, people's representation, elected bodies of local self-government, representative body of local self-government, elected official of local self-government, the head of the municipality, the highest official of the municipality.

Тема народного представительства особенно актуальна для местного самоуправления, поскольку данная система организации местной власти предполагает, что носитель власти – народ или, точнее, население определенной территории, самостоятельно решает основные вопросы своего жизнеобеспечения. Самоуправление означает совпадение субъекта и объекта управленческой деятельности, максимально широкую возможность использования форм непосредственной демократии в процессе решения вопросов местного значения, подконтрольность и подотчетность органов местного самоуправления основному носителю власти – населению, местному сообществу.

Когда говорят об органах местного самоуправления, то обычно подчеркивают, что они должны быть «в шаговой доступности» от населения, действовать в интересах населения, строить свою работу максимально открыто и гласно, т. е. быть подлинными представителями народа.

Однако отмеченные характеристики местного самоуправления в целом, а также органов местного самоуправления как органов народного представительства в частности относятся скорее к некой идеальной модели организации муниципальной власти и представляют собой в условиях современной российской действительности юридическую фикцию. Рассматривая идею народного представительства как фикцию в конституционном праве, В. И. Ерыгина отмечает: «Фикция народного представительства выполняет функцию нормативного, психологического, идеологического воздействия на общественные отношения, на чувства, сознание, действия людей. Она виртуально наделяет население страны правом на власть, на передачу этой власти и выражение общественного мнения от имени всего народа избранным лицам. Данная фикция конструирует несуществующие условные реальности, в частности подает как данность идею о государственном аппарате как народном представительстве»¹.

Однако идеальная модель для того и конструируется, чтобы служить ориентиром для практики, определять направления совершенствования существующей реальности, стимулировать необходимую деятельность субъектов, от которых зависит достижение желаемой цели.

Анализ возможностей обеспечения подлинного народного представительства в российском местном самоуправлении необходимо начать с его правовой основы, прежде всего с Конституции РФ. В Основном законе государства содержится не так уж много положений относительно народного представительства в местном самоуправлении. В данном контексте можно процитировать ст. 3, которая говорит о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Статья 32, закрепляющая право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, презюмирует наличие выборных органов местного самоуправления, что далее подтверждается ст. 130, закрепляющей, что местное самоуправление осуществляется через выборные и другие органы местного самоуправления.

Какие именно выборные органы должны быть в муниципальных образованиях, как именно они должны избираться, как должны строиться их взаимоотношения с иными, невыборными органами местного самоуправления, и самое главное, с населением, которое представляют выборные органы муниципальной власти, какие из них имеют право считаться органами народного представительства, — на эти и другие ана-

¹ Ерыгина В. И. Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 24.

логичные вопросы Конституция РФ ответов не содержит, предоставляя законодателю право урегулировать соответствующие отношения в текущем законодательстве.

Местное самоуправление в современной России – относительно новое явление, поэтому законодателю необходимо учитывать весьма широкий спектр обстоятельств, регулируя вопросы организации и деятельности местного самоуправления в соответствующих нормативных правовых актах. На наш взгляд, к ним относятся следующие моменты:

– следование общепризнанным принципам местного самоуправления, закрепленным в международных актах, ратифицированных Российской Федерацией, прежде всего в Европейской хартии местного самоуправления;

– учет российских особенностей, российской ментальности в процессе правового регулирования местного самоуправления. Как известно, местная власть осуществляется с обязательным учетом местных условий, национальных, исторических, культурных и иных особенностей и традиций. В мире существует множество моделей, вариантов организации местной власти, называемых местным самоуправлением, и не все из них могут быть в силу разных причин применены в России;

– анализ и использование собственного исторического опыта, предшествующей практики функционирования местной власти как в дореволюционный период (опыт земства), так и положительные моменты из практики местных органов советского периода;

– учет особенностей конкретного исторического этапа развития государства, его финансовые, экономические условия для реализации своих основных задач, в том числе осуществления эффективной муниципальной политики, обеспечивающей необходимые возможности деятельности местного самоуправления и некоторые другие аспекты.

Очевидно также, что законотворчество в сфере местного самоуправления должно опираться на научно-теоретические наработки ученых – специалистов в области муниципального права и муниципального управления. Однако описанная модель развития законодательства о местном самоуправлении является скорее благим пожеланием, мечтой о «прекрасном далеком», поскольку и близкое прошлое, и сегодняшнее настоящее далеки от идеала. Постконституционное развитие законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации показало, что четкого представления о том, какой должна быть местная власть в России, нет ни у представителей центральной власти, ни у муниципального научного сообщества, которое так и не сформировало единой, поддерживаемой большинством теоретической концепции о сущности российского местного самоуправления в целом, и об институте народного представительства в частности.

В рамках темы народного представительства рассмотрим, как менялся вектор развития законодательства о выборных органах местного самоуправления после принятия Конституции РФ.

Сначала остановимся на вопросе о видах выборных органов.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² говорил об обязательном наличии *представительного органа*, который в ст. 1 определялся как выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. В ст. 15 данного закона закреплялось, что представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

В ст. 1 говорилось также о выборном должностном лице местного самоуправления как должностном лице, избранном населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенном, согласно уставу муниципального образования, полномочиями на решение вопросов местного значения. К числу этих выборных должностных лиц относился и глава муниципального образования, должность которого могла быть предусмотрена уставом муниципального образования. Избранный населением глава муниципального образования мог быть наделен уставом муниципального образования правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях (ст. 16).

Таким образом, прежний закон о местном самоуправлении называл два выборных органа, не ограничивая возможности муниципальных образований создавать и иные органы местного самоуправления, в том числе и выборные. Причем статус главы муниципального образования был описан в самых общих чертах, полномочия представительства за ним не закреплялись, а про местную администрацию вообще ничего не было сказано.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в качестве выборных также называет представительный орган местного самоуправления и главу муниципального образования. Отличия от предыдущего состоят в том, что закон также относит главу муниципального образования к обязательным органам местного самоуправления, более детально регламентирует его статус, в том числе наделяет его полномочиями представительства муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования.

Новацией Федерального закона № 131-ФЗ, особенно его последней редакции, стало закрепление *новых вариантов формирования* выборных

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

³ Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

органов местного самоуправления. Новшества касаются муниципальных образований, состоящих из других муниципальных образований, а именно муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Для них, помимо прямых муниципальных выборов, предусмотрена возможность формирования представительных органов из представителей органов местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований. В муниципальных районах такими представителями являются главы поселений и депутаты, избранные представительными органами поселений из своего состава. В городских округах с внутригородским делением в состав городского представительного органа могут входить только депутаты представительных органов внутригородских районов (ст. 35).

Несмотря на такой многоступенчатый вариант формирования, представительный орган в любом случае должен состоять из лиц, прошедших процедуру *выборов населением* в своих первичных муниципальных образованиях на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, иначе он не будет обладать качествами народного представительства. О последнем обстоятельстве следует сказать подробнее.

В феврале 2015 г. ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена нормой о том, что глава муниципального образования может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса⁴. Порядок проведения конкурса установлен ч. 2.1 ст. 36, которая практически дословно совпадает с содержанием ч. 5 ст. 37, закрепляющей процедуру проведения конкурса на должность главы местной администрации. Только по результатам одного конкурса представительный орган муниципального образования *избирает* главу муниципального образования, а по итогам другого конкурса – *назначает* главу местной администрации. Таким образом, полностью нивелируются различия между процедурами выборов и назначения. По смыслу данной нормы, выборным должностным лицом муниципального образования (причем высшим должностным лицом) может считаться лицо, к избранию которого население муниципального образования не имеет вообще никакого отношения. Возникает вопрос: может ли такое должностное лицо считаться *представителем* муниципального образования?

Вот такая позиция изложена в постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах

⁴ О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 886.

формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы⁵. В п. 4.3 данного постановления отмечается сформированная ранее правовая позиция о возможности формирования представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, в отличном от муниципальных выборов порядке, если при этом обеспечивается формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа *народного представительства*, что предполагает вхождение в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах – глав соответствующих поселений и депутатов поселенческих представительных органов. Конституционный Суд делает следующий вывод: «Участие в конкурсном отборе на должность главы городского, сельского поселения, избираемого представительным органом муниципального образования, не обусловлено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой городского, сельского поселения по решению представительного органа муниципального образования, хотя и дает основания для причисления – в системе действующего правового регулирования – к выборным должностным лицам местного самоуправления, не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального образования более высокого уровня как органа народного представительства».

Соответственно, пункт 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может толковаться и применяться как допускающий вхождение в состав сформированного из *представителей* (курсив наш. – Т. Б.) поселений представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, – иное противоречило бы выраженной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и сохраняющей свою силу правовой позиции, согласно которой представительный орган муниципального образования верхнего территориального уровня не может состоять из лиц, не избранных самим населением».

Хотелось бы еще раз обратить внимание на тезис Конституционного Суда РФ о том, что основания причислять такого главу муниципального образования к выборным должностным лицам местного самоуправления дает лишь система действующего правового регулирования, т. е. внесенные в законодательство в феврале 2015 г. и весьма спорные поправки. Не станет черное белым, если так велено будет считать даже в федеральном законе. Есть объективные законы демократической организации публичной власти, которые вряд ли возможно отменить одним росчерком пера.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

Таким образом, глава муниципального образования, не прошедший процедуру выборов населением, не может обладать функцией *народного представительства*. Поэтому возникает необходимость более внимательно проанализировать формулировку п. 1 ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой закреплено полномочие главы муниципального образования представлять данное муниципальное образование в отношениях с иными субъектами. Иными словами, народное представительство и представительство муниципального образования – это одно и то же или это разные виды представительства?

Представительство в праве – достаточно распространенное и многообразное явление. Как отмечает О. И. Баженова, современному праву известно несколько видов представительства, каждый из которых решает проблему волеизъявления применительно к общественному явлению особой природы. Народное представительство как основа представительной демократии позволяет сформировать либо коллегиальный орган (например, законодательный (представительный) орган) в целях обсуждения, выработки решений от имени и в интересах неопределенного круга лиц (народа, населения), но, как правило, не исполнять их, либо единоличный орган, обладающий в том числе полномочиями представлять интересы этого круга лиц в отношениях с третьими лицами. Кроме того, широкое распространение в праве получило гражданско-правовое представительство, когда, получив полномочия, представитель вправе вступать в юридические отношения с третьими лицами от имени и в интересах представляемого⁶.

Представителем муниципального образования в гражданско-правовых отношениях могут выступать различные органы и должностные лица местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, проблема заключается в том, каким именно субъектом рассматривать муниципальное образование. Если его считать обычным юридическим лицом, то в этом случае любое должностное лицо может быть его представителем, если оно будет наделено соответствующими полномочиями уставом данного муниципального образования. Данный подход закреплен в гражданско-правовых отношениях. В соответствии с ч. 2 ст. 124 Гражданского кодекса РФ к муниципальным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Статья 125

⁶ См.: Баженова О. И. Органы муниципального образования как его представители : к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 66.

Гражданского кодекса РФ закрепляет, что от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Однако вопросы народного представительства регулируются не частным, а публичным правом. В соответствии с положениями муниципально-правовой теории муниципальное образование выступает пространственной границей самостоятельного осуществления населением местного самоуправления как в формах непосредственной, так и представительной демократии. Это не просто территория как часть земной поверхности, не обычный географический объект, а политико-территориальная единица, на которой ее жители реализуют принадлежащую им муниципальную власть. Поэтому представитель муниципального образования – это представитель населения данного муниципального образования. В этом качестве могут выступать *только выборные* коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления. Ими могут быть представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования, избранный либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава. Иными словами, легитимация главы муниципального образования в качестве народного представителя должна осуществляться населением.

Исходя из современных российских реалий, когда де-юре избрание через конкурсную комиссию, а де-факто назначение главы муниципального образования получает все большее распространение (рассмотрение причин этого явления выходит за рамки данной статьи), необходима некоторая коррекция Федерального закона № 131-ФЗ с целью приведения соответствующих положений в рамки обычной логики и здравого смысла. Понятие «глава муниципального образования» должно относиться только к лицу, избранному либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава. Поэтому целесообразно вернуться к существовавшей до 2003 г. ситуации, когда глава муниципального образования не являлся обязательным элементом структуры органов местного самоуправления. Если есть практическая необходимость сосредоточить всю полноту властных полномочий в руках лица, занимающего должность главы местной администрации по контракту, то статусом высшего должностного лица в муниципальном образовании должен разделяться именно глава местной администрации. Должность главы муниципального образования в этом случае становится лишней.

Соответствующие полномочия главы муниципального образования как высшего должностного лица, предусмотренные ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, за исключением полномочий публичного представительства муниципального образования, в данной ситуации будет осуществлять глава местной администрации. Он как руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления действует от имени муниципального образования в гражданско-правовых

отношениях, как это и предусмотрено ч. 1 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ.

Иными словами, следует законодательно закрепить, что высшее должностное лицо муниципального образования – это либо выборное должностное лицо (глава муниципального образования), либо лицо, назначенное представительным органом местного самоуправления по контракту (глава местной администрации).

Функции народного представительства в случае, если высшим должностным лицом муниципального образования является глава местной администрации, назначенный по контракту, должен осуществлять представительный орган муниципального образования. Именно ему принадлежит право выступать от имени населения в публично-правовых отношениях. Это позволит вернуть данному органу его роль основного органа местного самоуправления, исполняющего в системе муниципальной власти наиболее значимые, в том числе исключительные полномочия; органа, которому подотчетны все остальные органы местного самоуправления, включая и главу муниципального образования.

В рамках одной публикации невозможно рассмотреть все аспекты проблемы народного представительства в местном самоуправлении. Надеемся, что затронутые и иные актуальные вопросы развития местного самоуправления в Российской Федерации как формы подлинного народовластия станут основой для дальнейших научных дискуссий.

Воронежский государственный университет

Бялкина Т. М., доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Тел.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Head of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Tel.: 8-908-136-03-26