

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ**

**Т. М. Бялкина**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 4 декабря 2018 г.

**Аннотация:** анализируются актуальные вопросы правового регулирования организации и деятельности представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации, их взаимоотношений с иными органами муниципальной власти, а также проблемы практической реализации отдельных положений законодательства, призванных обеспечить ведущую роль данных выборных органов в организационной системе местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, население, представительные органы местного самоуправления, депутат, муниципальные выборы, полномочия представительных органов, ответственность представительных органов.

**Abstract:** the article analyzes the current issues of legal regulation of the organization and activities of representative bodies of local self-government in the Russian Federation, their relations with other municipal authorities, as well as the problems of practical implementation of certain provisions of the legislation designed to ensure the leading role of these elected bodies in the organizational system of local self-government.

**Key words:** local self-government, population, representative bodies of local self-government, Deputy, municipal elections, powers of representative bodies, responsibility of representative bodies.

Местное самоуправление как институт публичной власти, как форма народовластия, в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>1</sup>, может осуществляться населением муниципального образования разными способами: и посредством форм непосредственной демократии, и через представительные и иные органы местного самоуправления.

Концептуальная идея местного самоуправления заключается в том, что основным его субъектом является население муниципального образования, поэтому приоритет и особую значимость законодатель придает формам прямого волеизъявления граждан, закрепляя широкий их перечень в пятой главе Федерального закона № 131-ФЗ. Причем данная глава предшествует главе об органах местного самоуправления, что также

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

свидетельствует о приоритетности и особой значимости непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Однако практика современного местного самоуправления в условиях, когда основная часть жителей большинства государств, в том числе и России, проживают в городах, свидетельствует об обратном. Первостепенное значение для реализации демократической сущности данного института публичной власти приобретают формы представительной демократии. В этих условиях особенно важным становится деятельность представительных органов местного самоуправления, которые должны стать подлинными представителями интересов избравшего их населения. Поэтому так важно подчеркнуть особенности правового положения представительных органов в организационной структуре местного самоуправления, их главенствующее положение по отношению к иным органам местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления относятся к числу *обязательных, выборных, коллегиальных* органов местного самоуправления, осуществляющих *наиболее важные* полномочия по вопросам местного значения, отнесенным к ведению соответствующего муниципального образования. Как правило, это нормотворческие полномочия. Представительный орган местного самоуправления наделен *исключительной компетенцией*.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет **не более** 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется, и его полномочия осуществляются сходом граждан.

В местном самоуправлении представительные органы выступают субъектами различных видов отношений, среди которых в качестве основных в рамках одного муниципального образования можно выделить следующие: во-первых, «население – представительный орган»; во-вторых, «представительный орган – иные органы местного самоуправления». В зависимости от этого можно выделять в качестве первоочередных различные характеристики представительного органа местного самоуправления. В силу постоянного изменения законодательства о местном самоуправлении целесообразно остановиться на том, насколько современная правовая основа деятельности муниципальных органов обеспечивает возможность представительному органу выполнять своё предназначения в указанных видах отношений.

Рассмотрим первый аспект: **население – представительный орган**. В данной системе отношений приоритетным субъектом является население, поскольку представительный орган формируется населением, получает власть от населения, призван быть выразителем интересов населения. Таким образом, представительный орган должен, исходя из интересов населения, определять стратегические цели и задачи разви-

тия муниципалитета, адекватно отражать их в планах и программах развития муниципального образования, утверждать основной финансовый документ – бюджет муниципального образования, необходимый для реализации этих планов и задач, а также осуществлять контроль за принятием решений, правильным и эффективным расходованием бюджетных средств. При этом депутаты представительного органа должны поддерживать тесные контакты с жителями муниципального образования – своими избирателями, учитывать их мнения, пожелания, замечания в ходе своей депутатской деятельности, разъяснять жителям необходимость и целесообразность принимаемых решений, формировать позитивную обстановку социального комфорта в муниципальном образовании, поддержки населением своей деятельности, что в конечном счете служит одним из важнейших факторов успешного развития муниципального образования.

Чтобы данная концепция могла быть воплощена на практике, необходимо, чтобы наука муниципального права обосновала, а законодательство о местном самоуправлении закрепило соответствующие нормы и институты. Иными словами, муниципальное право должно предоставить населению и практическим работникам органов местного самоуправления соответствующий правовой инструментарий.

Прежде всего, данным целям и задачам должна соответствовать избирательная система, применяемая на муниципальных выборах, для того чтобы обеспечить возможность населению сформировать орган муниципальной власти, в максимальной степени представляющий его интересы, подконтрольный и подотчетный населению.

У муниципалитетов должна быть возможность выбора соответствующей избирательной системы с учетом конкретных особенностей того или иного населенного пункта или территории. Как показала практика, в малочисленных муниципалитетах, особенно в сельских поселениях, нецелесообразно использование пропорциональной избирательной системы. В них представительство интересов населения наилучшим образом обеспечивает мажоритарная избирательная система. Однако на основании законов субъектов РФ в некоторых регионах России, даже в малочисленных поселениях стали вводить пропорциональную избирательную систему.

Много проблем возникало также при определении оптимальной избирательной системы для крупных муниципальных образований – городских округов и муниципальных районов. Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 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»<sup>2</sup> была установлена норма,

---

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 13. Ст. 1685.

согласно которой не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Безусловная обязательность этой нормы, не учитывавшая местных особенностей сложившихся политических реалий, вызвала активную дискуссию среди экспертного сообщества и практиков. В ряде муниципальных районов стали даже отказываться от выборов и переходить на процедуру формирования этих органов из представителей поселений, чтобы в местную власть не «пришли чужаки», хотя в этом случае население муниципального района не принимает непосредственного участия в формировании представительного органа. Несмотря на то что данный вариант формирования представительного органа в муниципальных районах и в городских округах с внутригородским делением предусмотрен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», это все-таки не вполне вписывается в нормы Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающей в ст. 3, что право местного самоуправления осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Данная проблема стала предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ, по итогам которого было принято постановление от 7 июля 2011 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 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>. Учитывая особую значимость данного решения Конституционного Суда РФ для развития муниципальной демократии, полагаем возможным более подробно его процитировать.

В этом постановлении было отмечено, что законодатель, исходя из того что свободные и справедливые выборы, в том числе в органы местного самоуправления, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации предполагают необходимость их проведения с разумной периодичностью в условиях состязательности и открытости, обязан устанавливать такое правовое регулирование в этой области, которое надлежащим образом гарантировало бы избирательные права граждан и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демо-

---

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

кратических выборов, не допуская искажения результатов волеизъявления избирателей.

При этом законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и предназначенного для осуществления совместной, под свою ответственность деятельности граждан на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций.

Поскольку в системе действующего правового регулирования при проведении выборов с применением пропорциональной избирательной системы выдвигать списки кандидатов могут исключительно политические партии, формируемые на общероссийском уровне, ч. 3 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется правомочие субъектов РФ устанавливать возможность проведения выборов в органы местного самоуправления на основе не только пропорциональной, но и мажоритарной и смешанной избирательных систем.

Пропорциональная избирательная система ориентирована на такое распределение депутатских мандатов, которое основывается на выявленном в результате голосования соотношении голосов, поданных избирателями за соответствующий список кандидатов. В своих конкретных очертаниях она достигает этой цели только в том случае, если число депутатских мандатов, получаемых каждым избирательным объединением (политической партией), будет адекватно полученной им поддержке избирателей. На практике применение пропорциональной и смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательных систем оправдано прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых не так малочисленны, как в поселениях. При незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти.

На основании данного постановления Конституционного Суда РФ в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ были внесены соответствующие изменения и дополнения в федеральное законодательство<sup>4</sup>, закрепившие следующие положения.

---

<sup>4</sup> О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от

Законом субъекта РФ в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

В случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

Следующий аспект взаимодействия населения и представительного органа местного самоуправления – возможность избирателей после избрания депутатов представительного органа влиять на его работу. Формы и способы такого взаимодействия устанавливаются федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами. Законодательство предусматривает возможность внесения населением проектов правовых актов (правотворческая инициатива), рассмотрение проектов решений представительных органов по наиболее важным вопросам в ходе публичных слушаний и общественных обсуждений, выявления общественного мнения по итогам опросов и т. п. К сожалению, использование этих процедур на практике не всегда свидетельствует о «торжестве демократии», поскольку при принятии решений для представительного органа нередко главным, определяющим фактором становится отнюдь не мнение населения.

Как отмечает С. В. Васильева, подмена сущности разных форм консультативной демократии и демократии соучастия приводит к тому, что органы публичной власти часто упрощают и (или) формально подходят к процессу выявления и учета общественного мнения<sup>5</sup>. В связи с этим необходимо проанализировать причины сложившейся ситуации, повысить действенность правовых механизмов, направленных на обеспечение учета мнения населения.

---

16 октября 2012 г. № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5786.

<sup>5</sup> См.: *Васильева С. В.* Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 4.

К сожалению, последние изменения федерального законодательства в части территориальной организации местного самоуправления привели к снижению роли населения в вопросах, связанных с изменением границ, преобразованием муниципальных образований. Так, в ст. 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ почти не осталось положений, предусматривающих получение согласия населения по данным вопросам путем прямого голосования, оно заменено процедурой получения согласия населения представительным органом муниципального образования, что не вполне соответствует принципам реальной демократии. В законодательстве нет четкого механизма, каким образом представительный орган получает это согласие. Мнение его депутатов не всегда и не по всем вопросам обязательно совпадает с мнением большинства жителей муниципального образования, что подтвердила практика применения данных правовых норм<sup>6</sup>. Данный порядок более уместен, когда в законе идет речь об учете мнения населения. А вот согласие населения должно выражаться им непосредственно.

Соотношение представительной и непосредственной демократии в местном самоуправлении нуждается в дальнейшем изучении, устранении имеющихся в настоящее время правовых неопределенностей в этом вопросе, имеющих выход на практику, в том числе и судебную. К примеру, означает ли отнесение ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления права на принятие некоторых решений, например планов и программ развития муниципального образования, невозможность принятия этих решений непосредственно населением путем референдума? Или это свидетельствует лишь о невозможности принятия этих решений другими органами местного самоуправления? Полагаем, что если тот или иной вопрос не входит в число запретов, исчерпывающим образом установленных в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», то население муниципального образования вправе решить его непосредственно.

Весьма существенным является вопрос об ответственности представительного органа местного самоуправления перед населением. Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет такой институт, как отзыв выборных лиц, в том числе депутатов представительных органов местного самоуправления, населением. Сама возможность отзыва является, безусловно, свидетельством приоритетного положения населения в отношениях со своими избранными, депутатами представительного органа. Однако то, каким образом сформулированы нормы о порядке проведения отзыва,

---

<sup>6</sup> Этот вопрос стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. В определении Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П по жалобе гражданина Севашева А. В. на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2092) сформулированы правовые позиции по данному вопросу.

делает этот институт недействующим, поскольку выполнить эти требования практически нереально.

Во-первых, основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Судебная процедура подтверждения противоправности того или иного деяния депутата занимает довольно длительное время, не ясно, кто именно должен обращаться в суд в этом случае. К тому же, если виновность депутата доказана в судебном порядке, к чему проводить дорогостоящую процедуру отзыва вместо того, чтобы прекратить его полномочия в ином порядке. Для отзыва депутата избирателями следует предусмотреть иные основания, обусловленные именно тем, что люди перестали доверять этому человеку. Здесь уместно вспомнить слова Л. Тихомирова: «...народные представители должны являться непременно от совершенно определенных групп населения, получать от них наказы и находиться в течение заседаний в непрерывных сношениях с избирателями. Избиратели, будучи недовольными своим представителем, могут отозвать его и прислать на его место нового. В случае присылки явно непригодных людей (совершенно глупых, безобразников и т. п.) таковые не только могут быть Высочайшим повелением исключаемы из состава Думы, но избиратели получают выговор и подвергаются штрафу за нарушение обязанностей. Ибо основным цензом для членов Народной думы должна быть разумность и добропорядочность»<sup>7</sup>.

Во-вторых, депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). В современных условиях российского местного самоуправления данное требование закона реализовать практически невозможно. Хотелось бы отметить, что Конституционный Суд РФ в постановлении от 2 апреля 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева отметил, что за отзыв должно проголосовать, по крайней мере, не меньшее число граждан, чем то, которым отзывается лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов. Однако это не означает необходимости абсолютного большинства голосов избирателей,

---

<sup>7</sup> Тихомиров Л. А. Самодержавие и народное представительство. Монархическая государственность. М., 1998. С. 53.

зарегистрированных в избирательном округе, поскольку депутаты часто избираются весьма небольшим процентом жителей в условиях, когда порог явки избирателей на выборы отменен.

В-третьих, в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Де-факто это означает, что к ответственности своих избранных сможет привлекать лишь население небольших городских и сельских поселений.

Далее остановимся на характеристике второго аспекта отношений: **представительный орган – иные органы местного самоуправления.** Помимо представительного органа, к числу обязательных органов местного самоуправления, в соответствии со ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, относятся глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления (местная администрация). Кроме того, в муниципальном образовании могут быть образованы контрольно-счетный и иные органы местного самоуправления.

Законодатель подчеркивает приоритетное значение представительного органа по сравнению с иными органами местного самоуправления, которое выражается по нескольким направлениям его деятельности. Представительный орган так или иначе *формирует остальные органы местного самоуправления*: избирает главу муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, если уставом муниципального образования не предусмотрено его избрание непосредственно населением на муниципальных выборах; определяет структуру местной администрации и назначает на должность главу местной администрации; создает контрольно-счетный орган муниципального образования, а также определяет возможность создания иных органов местного самоуправления.

Представительный орган *выполняет нормотворческую функцию*, утверждая планы и программы развития муниципального образования, которые определяют цели и задачи деятельности остальных органов местного самоуправления.

Только представительный орган вправе решать наиболее важные вопросы местного значения, т. е. *наделен исключительной компетенцией*. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

– определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

– определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

– определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

– определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и некоторые другие вопросы.

Представительный орган *осуществляет контроль* за деятельностью иных органов и должностных лиц местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления *может привлекать к ответственности* главу муниципального образования и главу местной администрации. Так, в соответствии со ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган может принять решение об удалении главы муниципального образования в отставку. Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 настоящего Федерального закона;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд;

4) несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц

открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

5) допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

На основании ч. 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных ч. 9 настоящей статьи (глава местной администрации должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»).

Таким образом, федеральное законодательство закрепляет ведущую роль представительного органа как выразителя воли населения, реализующего принадлежащую населению публичную муниципальную власть, в отношениях с иными органами местного самоуправления муниципального образования. К сожалению, практика российского местного самоуправления во многих муниципальных образованиях весьма далека от данной законодательной модели. Часто бывает, что для местной администрации и иных органов местного самоуправления приоритетной является позиция органов государственной власти, прежде всего высшего должностного лица и органов исполнительной власти субъекта РФ. В условиях общероссийской тенденции укрепления исполнительной вертикали органы местного самоуправления, в частности местные администрации, оказались фактически подчиненными органам исполнительной власти субъектов РФ, а главы муниципалитетов, местных

администраций порой чаще бывают на различных совещаниях и заседаниях государственно-властных структур, чем в представительных органах местного самоуправления. Причин такого положения довольно много: это и финансово-экономическая зависимость муниципалитетов от органов государственной власти, их перегруженность государственными полномочиями, переданными им федеральными законами и законами субъектов Федерации, некоторыми другими обстоятельствами. Эта ситуация вызывает в памяти ассоциации с существовавшим в советское время принципом «двойного подчинения исполкомов».

В отношениях с работниками местной администрации депутаты представительного органа также не чувствуют себя носителями муниципальной власти, они во многом зависят от «доброй воли» работников исполнительно-распорядительного органа. Они не всегда могут получить у них нужную им информацию, да и просто попасть на прием к чиновникам местной администрации. Это особенно характерно для сельских поселений, в некоторых из них роль представительного органа сводится к простому утверждению решений, подготовленных местной администрацией.

Отмеченные и иные проблемы практического воплощения правового статуса представительных органов местного самоуправления должны волновать не только представителей науки муниципального права и обсуждаться в рамках мероприятий научно-теоретического характера, но и быть предметом рассмотрения представителей самого муниципального сообщества, объединений муниципальных образований, органов государственной власти всех уровней, с тем чтобы представительные органы стали на самом деле важнейшим элементом структуры органов местного самоуправления, а российское местное самоуправление обрело характер подлинного института народовластия, как это и предусмотрено Конституцией РФ.

---

*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*