

УДК 342.57

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ  
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

**Д. С. Панов**

*Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 24 декабря 2018 г.

**Аннотация:** проведен анализ правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации, а также изменения федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в части изменения порядка формирования органов местного самоуправления; отмечается корреляция между изменением объема вопросов местного значения и сокращением случаев проведения муниципальных выборов; подчеркивается хаотический характер применяемых в различных субъектах систем формирования органов местного самоуправления и тенденция на повышение управляемости муниципальными образованиями со стороны государства, в связи с чем поиск оптимальных границ применения муниципальных выборов продолжается; делается вывод о необходимости закрепления таких границ на федеральном уровне, а не на уровне субъектов РФ.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местное население, муниципальные выборы.

**Abstract:** presented the analysis of the legal regulation of municipal elections in the Russian Federation, as well as changes in federal legislation and the legislation of subjects of the Russian Federation in terms of changing the order of formation of local governments; It noted a correlation between the change in the volume of local issues and a reduction in cases of municipal elections; emphasized the chaotic nature of the systems of formation of local self-government bodies used in various subjects and the tendency to increase the manageability of municipalities by the state, and therefore the search for optimal limits for the use of municipal elections continues; the conclusion is made about the necessity of closing such borders at the federal level, not at the level of the subjects of the Russian Federation.

**Key words:** local self-government, citizens of the municipality, municipal elections.

---

85

Принципы народовластия и признания человека, его прав и свобод высшей ценностью предполагают приоритет непосредственной формы реализации прав и свобод человека над опосредованной или представительной.

Способность граждан участвовать в процессе формирования органов публичной власти, принятии определенных решений является неотъемлемым элементом современного демократического государства<sup>1</sup> и позво-

---

<sup>1</sup> См.: Ермаков Д. А. Муниципальные выборы – основополагающая форма осуществления местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 8–12.

ляет решать местному населению ряд наиболее важных вопросов своей жизнедеятельности.

Хотя согласно Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, федеральный законодатель в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 131) не только установил обязательность наличия некоторых из них (что призвано, в первую очередь, гарантировать существование представительных органов в системе местного самоуправления), но и делегировал право безальтернативно для населения утверждать порядок их формирования органам государственной власти субъектов РФ. Более того, в постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П<sup>3</sup> Конституционный Суд РФ допустил возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений без проведения муниципальных выборов на уровне муниципальных районов.

Необходимо отметить, что ч. 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления<sup>4</sup> прямо предусмотрено, что право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Исходя из этого и ряда конституционных положений (ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ), выборные представительные органы являются обязательным атрибутом местного самоуправления, и отчуждение населения от реализации своей власти путем выборов депутатов представительных органов муниципальных образований нарушает фундаментальные принципы народовластия в Российской Федерации. При буквальном толковании указанного положения Хартии получается, что, например, представительные органы муниципальных районов, формируемые путем делегирования, не могут осуществлять право на местное самоуправление, а следовательно, и муниципальную власть.

Конституционный Суд РФ в итоговом решении отметил, что депутаты представительных органов, формируемых путем делегирования, уже прошли процедуру выборов на уровне поселений, в связи с чем наделены достаточным статусом для представления населения муниципального образования верхнего уровня. Такие лица, если интерпретировать положения ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления через указанную позицию Конституционного Суда РФ, действительно избраны «путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования». Вместе

---

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова : постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3239.

<sup>4</sup> Европейская хартия местного самоуправления : совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

с тем вызывает вопросы прямой характер их избрания именно через систему делегирования, поскольку явно выраженная через установленные законом избирательные процедуры воля населения доверить этим лицам осуществление полномочий депутатов на уровне муниципального района фактически не выявляется в ходе выборов. Ведь таким же образом можно формировать и представительные органы публичной власти более высокого уровня, однако выборы в них все равно проводятся.

Кроме самостоятельного осуществления населением своей власти выборы являются важнейшей формой контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Главным субъектом оценки качества решения вопросов местного значения, эффективности деятельности органов муниципальной власти должно выступать именно население муниципального образования, поскольку оно испытывает на себе все последствия управленческой деятельности муниципальных органов.

В связи с этим, по мнению судей Конституционного Суда РФ В. Г. Ярославцева и Г. А. Гаджиева, выразивших особое мнение, представительный орган местного самоуправления может только избираться, а не формироваться иным способом.

Вместе с тем данная позиция не нашла отражения в текущем законодательстве, что, по мнению А. Н. Костюкова<sup>5</sup>, подвергает сомнению принцип выборности органов и должностных лиц местного самоуправления, а значит, и осуществление муниципальной власти местным населением, а не кем-либо еще.

В настоящее время при формировании представительных органов муниципальных районов в значительной части субъектов РФ отдается предпочтение системе делегирования представителей муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, а не прямым выборам депутатов – по состоянию на начало 2018 г. данная система функционировала в 709 муниципальных районах<sup>6</sup>, тогда как в 2015 г. таких районов было 529<sup>7</sup>. Кроме того, путем делегирования формируются представительные органы всех трех городских округов с внутригородским делением.

Некоторые авторы считают, что причиной для утверждения безальтернативного способа формирования представительных органов для руководства субъектов РФ является достижение баланса и взаимного учета интересов в двухуровневой системе местного самоуправления, а следо-

<sup>5</sup> См.: Костюков А. Н. Народовластие как конституционная ценность // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 3–8.

<sup>6</sup> Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 – начало 2018 г.) / Минюст России. URL: <http://mi.gov.ru/ru/press/news/moitorirazvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 24.10.2018).

<sup>7</sup> Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.) / Минюст России. URL: <http://mi.gov.ru/ru/press/news/moitorirazvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 24.10.2018).

вательно, оперативности и результативности в решении вопросов<sup>8</sup>. Действительно, будучи одной из форм реализации публичной власти народа, местное самоуправление входит в конституционный механизм народо-властия и в единстве с органами государственной власти осуществляет управление делами государства, поэтому государство не может безразлично относиться к вопросу о том, как именно устроено местное самоуправление, в каких областях и какими средствами оно действует.

Вместе с тем в 13 субъектах РФ решение вопроса о порядке формирования представительных органов муниципальных районов отнесено в компетенции самих муниципальных образований, а в 38 субъектах РФ сохранены прямые выборы депутатов в муниципальных районах<sup>9</sup>.

Такая ситуация ставит реализацию права гражданина на участие в осуществлении местного самоуправления в зависимости от проживания в том или ином муниципальном образовании без учета идентичности муниципальных районов как однообразного вида муниципальных образований. Этот вывод подтверждается различными подходами к статусу представительных органов муниципальных районов как в различных субъектах РФ, так и в границах одного субъекта РФ.

Разностатусность проявляется и в уровне правового регулирования данного вопроса, и в том, что в однотипных муниципальных образованиях устанавливаются разные организационные модели вне привязки к объективным критериям, но в силу дискреции законодателя. Юридическое неравенство однотипных муниципальных образований в пределах одного субъекта РФ трудно соотносить с закрепленными Конституцией РФ принципами как местного самоуправления, так и регулирования прав и свобод граждан<sup>10</sup>.

Отсутствие законодательно установленных унифицированных критериев для определения порядка формирования представительных органов муниципальных образований подвергает сомнению не только принцип прямых выборов, но и их равный характер. Так, согласно разделу 6 Доклада о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в РФ (данные за 2017 – начало 2018 г.), подготовленного Минюстом России<sup>11</sup>, законами большинства субъектов РФ, допускающими или пред-

<sup>8</sup> См., например: *Коньшева Е. Г.* Организационно-правовая модель местного самоуправления : современные тенденции // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 36–40 ; *Костюков А. Н.* Указ. соч.

<sup>9</sup> Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 – начало 2018 г.) / Минюст России. URL: <http://miNejust.ru/ru/press/News/moNitoriNeg-razvitiya-sistemy-mestNogog-samoupravleNiya> (дата обращения: 24.10.2018).

<sup>10</sup> См.: *Шугрина Е. С.* Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41–51.

<sup>11</sup> Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в РФ (данные за 2017 – начало 2018 г.) / Минюст России. URL: <http://miNejust.ru/ru/press/News/moNitoriNeg-razvitiya-sistemy-mestNogog-samoupravleNiya> (дата обращения: 24.10.2018).

писывающими применение системы делегирования, закреплен принцип равного представительства поселений независимо от численности их жителей. Закрепление повышенных квот для более крупных поселений в том или ином варианте предусмотрено законодательством Республики Дагестан, Алтайского края, Костромской, Нижегородской, Новгородской, Самарской и Ярославской областей. То есть в иных субъектах РФ голоса жителей муниципальных районов имеют различный «вес» в зависимости от их проживания в конкретном городском или сельском поселении.

Аналогичная ситуация существует и в городских округах с внутригородским делением. Так, по состоянию на 1 января 2017 г. население самого крупного Промышленного района г. Самары превышало население Самарского района примерно в десять раз. При этом от этих районов в Самарскую городскую Думу делегировано соответственно 9 и 2 депутата<sup>12</sup>.

Федеральный закон № 131 не содержит конкретных критериев для регионального законодателя по определению порядка формирования представительных органов муниципальных образований в зависимости от их типов или других объективных особенностей. По мнению Конституционного Суда РФ<sup>13</sup>, в рамках существующего правового регулирования критерии определения состава муниципальных образований, в которых устанавливается единственно возможный способ формирования представительного органа, не предусматривающего местные выборы, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления, должны быть установлены законами субъектов РФ и учитывать степень концентрации возложенных на муниципальные образования публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение.

В настоящее время законодательством субъектов РФ к таким критериям относятся число поселений, входящих в муниципальный район, ведущая роль в структуре экономики энергетической отрасли (в Сахалинской области), доля субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ (в Тверской области)<sup>14</sup>. Вместе с тем данные критерии не носят конкретного и единообразного характера.

---

<sup>12</sup> См.: *Лютцер В. Л.* Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 42–49.

<sup>13</sup> По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

<sup>14</sup> См.: *Вискулова В. В.* О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований : некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал рос. права. 2017. № 6. С. 26–37.

Ряд авторов<sup>15</sup>, поддерживающих расширение полномочий субъектов РФ в части определения организационных основ местного самоуправления с учетом их национально-культурных, исторических, иных особенностей, соглашается с необходимостью обеспечения альтернативного регулирования данного вопроса и окончательного его решения на уровне муниципальных образований. Субъекты РФ же пошли по пути толкования и применения федеральных норм как допускающих максимально широкое усмотрение относительно возможности установления модели организации муниципальной власти<sup>16</sup>.

Выявленная тенденция красноречиво иллюстрирует положение, при котором возможность непосредственного осуществления населением своей власти в системе местного самоуправления на уровне муниципальных районов динамично заменяется иными формами, не относящимися к прямому волеизъявлению граждан в вопросах формирования органов местного самоуправления<sup>17</sup>.

Правовая возможность субъектов РФ самостоятельно сокращать выборность органов местного самоуправления, ограничивая активное и пассивное избирательное право граждан, снижает конституционную ценность института муниципальных выборов как единственного демократического способа сформировать, узаконить публичную власть на местном уровне и придать ей легитимный характер. Отказ от прямых выборов на местном уровне влечет невозможность отзыва депутатов представительных органов и глав муниципальных образований непосредственно населением, а значит, и снижает возможности прямого контроля со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления<sup>18</sup>.

В. И. Васильев справедливо отмечает, что избирательный процесс составляет имманентный признак любого демократического государства, и поскольку местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, то сокращение избирательного процесса на местном уровне означает ограничение демократических основ государственного устройства<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> См., например: *Кокотов А. Н.* О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 3–7.

<sup>16</sup> См.: *Бондарь Н. С., Джагарян А. А.* Сильное местное самоуправление – сильное государство : история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74.

<sup>17</sup> См.: *Образцова С. В.* Полномочия населения в сфере муниципальной демократии по формированию органов местной власти : современный аспект муниципальных выборов // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 34–38.

<sup>18</sup> См.: *Ларичев А. А.* Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов : опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 83–96.

<sup>19</sup> См.: *Васильев В. И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал рос. права. 2015. № 9. С. 149–161.

Некоторые авторы<sup>20</sup> видят в этом противоречие ст. 131 Конституции РФ, предполагающей самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления населением, а также конституционным принципам народовластия. Трудно назвать таковым осуществление властных полномочий органами местного самоуправления в муниципальном образовании, в котором отсутствуют органы, избранные непосредственно населением. Такая возможность предусмотрена Федеральным законом № 131 – если представительный орган муниципального образования формируется путем делегирования, а его глава избирается представительным органом. Подобная модель в настоящее время предусмотрена:

– во всех муниципальных районах (Республиках Дагестан, Кабардино-Балкарской, Карелии; Ленинградской, Новгородской, Орловской, Самарской, Тамбовской, Ульяновской областях и др.);

– в одном или нескольких муниципальных районах (Республике Мордовия, Камчатском крае, Калужской, Костромской, Мурманской областях и др.);

– в городских округах с внутригородским делением (Махачкала, Самара, Челябинск)<sup>21</sup>. Исключением в данной модели является делегирование в представительный орган муниципального района представителей от поселений, в которых функции представительного органа осуществляются сходом граждан – в данном случае депутаты избираются непосредственно населением.

Учитывая, что граждане в зависимости от места своего проживания то наделяются правом избирать представительные органы муниципальных районов, то утрачивают данное право, вопрос о критериях выбора того или иного способа формирования указанных органов местного самоуправления должен решаться именно на федеральном уровне, поскольку регулирование прав и свобод человека и гражданина (к которым относится право и избирать, и быть избранными, в том числе в органы муниципального образования (ст. 32 и п. «в» ст. 71 Конституции РФ) является предметом ведения РФ, а условия допуска граждан к выборам того или иного уровня являются существенными ограничениями таких прав и свобод, пусть и регламентированными законодательством. В связи с этим нельзя сказать, что указанные правоотношения относятся только к общим принципам организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, установление которых находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Кроме того, усиление влияния органов государственной власти субъектов РФ на процедуру комплектования органов местного самоуправления является одной из сторон тенденции по переносу решения вопросов, которые ранее однозначно трактовались как вопросы местного значения, на уровень субъектов РФ<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> См., например: *Коньшева Е. Г.* Указ. соч. ; *Костюков А. Н.* Указ. соч.

<sup>21</sup> См.: *Шугрина Е. С.* Указ. соч. С. 41–51.

<sup>22</sup> См.: *Коньшева Е. Г.* Указ. соч. С. 36–40.

Круг «вопросов местного значения», в отношении которых население может осуществлять свои властные функции непосредственно, становится довольно расплывчатым, что не только значительно влечет сокращение возможности реализовать гражданину свои избирательные права, но и сводит к минимуму влияние местного населения на определение структуры органов местного самоуправления.

Данный путь приводит к исключению из перечня вопросов местного значения важных для местного населения вопросов, связанных с формированием органов местного самоуправления. Через такие изменения не просто ограничивается компетенция местного населения – оно лишается свойства центрального субъекта муниципальной власти, делегирующего такую власть органам местного самоуправления.

Вместе с тем, даже отстранение местного населения от прямого участия в формировании органов местного самоуправления, например муниципальных районов или городских округов с внутригородским делением, должно осуществляться в соответствии не с принципом целесообразности, а с четкими указаниями федерального законодателя. Критерии применимости муниципальных выборов должны быть установлены в том числе через предоставление субъектам РФ компетенции по определению единственно возможного варианта формирования органов публичной власти в конкретных муниципальных образованиях, но в заданных Федеральным законом № 131 рамках. При этом наиболее отвечающим духу Конституции РФ представляется выявление мнения население при решении указанных вопросов, в том числе через референдум или схожие процедуры (сход, голосование).

Критерии, в соответствии с которыми для отдельных муниципальных образований должен устанавливаться определенный порядок формирования представительных органов, могут быть связаны, в частности, с численностью жителей, осуществлением администрацией муниципального района функций администрации поселения, расположением территориальных органов исполнительной власти, федеральных судов, мировых судей, государственных предприятий и учреждений, воинских частей и т. п., финансово-экономическими показателями, особенностями статуса самого поселения или территории, на которой оно расположено либо наличия объектов, представляющих повышенную опасность.

Непосредственное осуществление населением муниципальной власти сковано перманентно изменяющимся законодательным регулированием местного самоуправления. Поиск оптимальных форм решения вопросов местного значения осуществляется на уровне субъектов РФ и не носит системного характера. В связи с этим необходимым представляется определение критериев выбора того или иного способа формирования представительных органов местного самоуправления в рамках существующего правового регулирования, а также эффективность таких критериев.

Конечной целью обобщения уже существующей практики формирования органов местного самоуправления для федерального законодателя

должны стать определенные в Федеральном законе № 131 конкретные критерии, в соответствии с которыми вопросы местного значения могут решаться самим населением непосредственно, в том числе при определении способов формирования органов местного самоуправления. Данные изменения федерального законодательства необходимы для согласования конституционных основ избирательного и муниципального права.

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

*Панов Д. С., аспирант кафедры конституционного и административного права*

*E-mail: dpanov@hse.ru*

*National Research University «Higher School of Economics»*

*Panov D. S., Post-graduate Student of the Constitutional and Administrative Law Department*

*E-mail: dpanov@hse.ru*