

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Еремин А.Р.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, Россия (430005, Саранск, ул. Большевикская, 68), e-mail: eralro@mail.ru

Рассмотрены ряд проблем реализации представительной формы местного самоуправления в Российской Федерации. Определено значение представительного органа муниципального образования в системе публичной власти. Показано место органов местного самоуправления в системе разделения властей. Исследован порядок формирования представительных органов муниципальных образований, показан исторический и современный срез с выделением ряда особенностей этого процесса. Определено, что историческая судьба представительного органа муниципального образования зависит от характера его последующей самоорганизации. Самоорганизация является основой еще одного вектора развития представительной системы – самодеятельности, смысл которой раскрывается в данной статье. Важной составляющей деятельности представительных органов местного самоуправления является саморегулирование. Также поднимаются вопросы компетенции и ответственности представительных органов муниципальных образований.

Ключевые слова: местное самоуправление, устав муниципального образования, представительный орган, компетенция, полномочия, контроль, ответственность

## PROBLEMS OF REALIZATION OF THE REPRESENTATIVE FORM OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Eremin A.R.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia (430005, Saransk, Bolshevistskaya St., 68), e-mail: eralro@mail.ru

A number of problems of realization of a representative form of local government in the Russian Federation are considered. Value of a representative body of municipality in system of the public power is defined. The place of local governments in system of division of the authorities is shown. The order of formation of representative bodies of municipalities is investigated, the historical and modern cut with allocation of a number of features of this process is shown. It is defined that the historical destiny of a representative body of municipality depends on nature of its subsequent self-organization. Self-organization is a basis of one more vector of development of representative system – amateur performance which sense reveals in this article. An important component of activity of representative bodies of local government is self-regulation. Also questions of competence and responsibility of representative bodies of municipalities are brought up.

Keywords: local government, charter of municipality, representative body, competence, powers, control, responsibility

Современная муниципализация есть объективная реакция на исторически развивавшуюся централизацию (или огосударствление) публичной жизни, одновременно совпадающая с констатацией нарастающей неспособности государства разрешать значительную часть вопросов публичной жизни в централизованных формах, включая ответственность за разрешение данных вопросов [6, с. 22].

Наиболее эффективный и законодательно признанный способ реализации права на осуществление местного самоуправления – деятельность тех социальных институтов, формирование которых в целом завершено и апробация функционирования которых дает богатую практику для анализа и оценки. Вместе с тем некоторые аспекты, связанные с

представительским характером выборных органов местного самоуправления, требуют своего теоретического осмысления.

Согласно российскому законодательству, так же как и в международной практике, наличие представительного органа является необходимым условием осуществления местного самоуправления, а сам представительный орган занимает однозначно главенствующее положение в системе местных органов власти. В этой связи можно отметить два конституционно значимых момента. Во-первых, что на местном уровне не действует принцип разделения власти. А во-вторых, в особом положении представительного органа можно увидеть реализацию норм ч. 2 и 3 ст. 3 Конституции РФ, подтверждающую непреложность принципа народовластия.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации также закрепляют положение органов местного самоуправления в системе публичной власти.

Так, в ст. 2 Конституции Республики Мордовия установлен конституционный принцип народовластия: источником власти в Республике Мордовия является многонациональный народ Российской Федерации; народ выражает свою власть непосредственно, а также через систему органов государственной власти Республики Мордовия и органы местного самоуправления [7, с. 16]. Все это позволяет говорить о важном положении органов местного самоуправления, в первую очередь — представительских структур в деле управления территориями, а также возможности широкого участия населения в управленческих процессах.

**Цель статьи** – проанализировать ряд проблем реализации представительной формы местного самоуправления в Российской Федерации.

**Методология и методы исследования** – совокупность диалектического, исторического, формально-юридического, логического, сравнительно-правового и других методов познания.

Действующая Российская Конституция закрепляет принцип осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную в качестве одной из основ конституционного строя. Однако никаких требований, стандартов, касающихся характера и порядка взаимоотношений законодательных, исполнительных и судебных органов, она не устанавливает, неявным образом отсылая к доктрине – к теории разделения власти, которая в свою очередь имеет богатую историю и множество разнообразных интерпретаций. Поэтому Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18.01.1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» был вынужден точно так же «домыслить» конституционную норму и, в конце концов, предписать регионам ориентироваться в целом

на федеральную схему разделения властей. В этой связи с позиции именно конституционного принципа разделения властей говорить о его неприменении на местном уровне не вполне корректно. Другое дело, что Конституция говорит о разделении государственной власти. Однако принцип, сформулированный в теории, имеет более широкое применение. Судебные функции изначально изъяты из ведения местных властей. Оставшиеся правотворчество и правоприменение, хотя и могут осуществляться представительным органом (что не запрещено Законом), однако вряд ли будут, так как эта система, по всей видимости, недостаточно эффективна. Что же касается верховенства представительного органа, то на общегосударственном уровне оно в целом характерно для европейских стран, и это не меняет демократический и правовой характер их государственности.

Конституция РФ провозглашает право на осуществление местного самоуправления как непосредственно (референдумы, выборы и т.д.), так и через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 12, 130). При этом в Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией, делается особый акцент на праве местного самоуправления, которое «осуществляется советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания выборщиков могут располагать подотчетными им исполнительными органами» (ст. 3). Тем самым определяется субординация представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

По общему правилу представительный орган поселения избирается на муниципальных выборах. В качестве особого порядка на сегодняшний день на муниципальном уровне существуют два способа формирования депутатского корпуса муниципального района: непосредственно на муниципальных выборах местным населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (прямой выбор); путем делегирования представительным органом муниципального образования из своего состава определенного числа депутатов представительных органов поселений и глав поселений (косвенный выбор).

В России на 25 апреля 2011 г. насчитывалось 25 815 муниципальных образований [3, с. 9]. По состоянию на середину 2015 г. число муниципальных образований по России сократилось до 22 923. Большую часть из них составляют муниципальные районы (1823), городские (1644) и сельские поселения (18 654). Именно на этих уровнях осуществления местного самоуправления, как и в 2011 г., в настоящее время возникают основные трудности формирования представительных органов муниципальных образований, во многом

связанные с неоднозначностью формулировок федерального законодательства, действующего в данной сфере.

В Республике Мордовия порядок образования представительных органов регламентируется уставами муниципальных образований. Ранее этот порядок регулировался Законом Республики Мордовия «О местном самоуправлении в Республике Мордовия», где определялся единый порядок – избрание представительного органа гражданами местных сообществ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [5, с. 29].

Представительный орган муниципального образования возникает в силу акта самоорганизации местного сообщества (населения); но он может также являться и ее инструментом – в случаях, когда устав принимается самим представительным органом. Последующими актами самоорганизации применительно к представительному органу следует считать принятие его регламента, планов работы и других документов организационного характера, учреждение и формирование комиссий и комитетов, депутатских объединений. Нельзя сказать, что самоорганизация — это одномоментный акт, в котором берет начало местное самоуправление. Скорее это процесс, имеющий крайне сложную структуру, цепь последовательных актов, совершающихся на разных уровнях. Но вся эта масса единичных проявлений складывается в единый поток, движущийся в целом в одном направлении, как во времени, так и в смысле результата. Поэтому историческая судьба представительного органа местного самоуправления неразрывно связана с судьбой местного населения (сообщества) и зависит от характера его последующей самоорганизации.

Как и самоорганизация, самодеятельность применительно к представительному органу имеет двоякий смысл. С одной стороны, это деятельность местных жителей, связанная с избранием членов представительного органа, реализация ими как активного, так и пассивного избирательного права, деятельность депутатов по выполнению функций этого органа. В этом смысле представительный орган выступает как форма и результат самодеятельности местного населения. С другой стороны, именно деятельность представительного органа составляет важнейшую часть в содержании реального самоуправления на местах. Этим объясняются его особое положение в ряду местных органов власти и то внимание, и даже уважение, с которым относится к его статусу Европейская хартия местного самоуправления.

Саморегулирование в связи с представительным органом местного самоуправления может быть представлено в трех аспектах. Естественно, как и прочие органы местного самоуправления, представительный орган подчинен уставу муниципального образования как конституирующему акту. Безусловным верховенством обладает также норма, законно

принятая на местном референдуме. Но в то же время основной функцией представительного органа является правотворчество; представительный орган оказывается своего рода механизмом саморегулирования в системе местного самоуправления. Эти два момента характеризуют внешнюю сторону саморегулирования по отношению к представительному органу. Однако есть и внутренний аспект. Это принятие регламента, решений по процедурным вопросам, юридически значимых норм парламентской этики.

Представительный орган, как и каждый субъект, обладающий какими-либо возможностями в сфере публичной власти, необходимо также рассматривать с точки зрения реализации этих возможностей. Его нужно анализировать в динамике, т.е. во взаимодействии с другими органами и должностными лицами (государственными и муниципальными) и с иными социальными субъектами. Именно в этих отношениях и проявляются властные возможности любого органа.

Компетенция органа местного самоуправления (и представительный орган здесь не исключение) предстает как совокупность его полномочий. Д.Н. Бахрах включает в содержание компетенции еще и подведомственность [2, с. 77], и это представляется вполне оправданным, поскольку подчеркивает такое обязательное требование к деятельности субъектов, наделенных публично-властными полномочиями, как ее направленность.

Категория компетенции, таким образом, выполняет синтезирующую функцию. В содержании компетенции объединяется вся совокупность властных полномочий, т.е. инструментов воздействия на общественную жизнь, которыми наделен тот или иной властвующий субъект, с предметами его ведения, т.е. с теми областями реальной социальной действительности, в которых этот субъект вправе и обязан применять свою власть.

По общему правилу компетенция органа местного самоуправления закрепляется в уставе муниципального образования. И это вполне объяснимо, поскольку сама система этих органов самостоятельно определяется населением. Однако для представительного органа местного самоуправления Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2013 г. очерчивает круг вопросов, находящихся в его исключительном ведении. Этому посвящен п. 10 ст. 35 Закона.

Осуществление контроля за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения является направлением деятельности представительного органа местного самоуправления, т.е. предметом его ведения, и относится к подведомственности как к наиболее общему и первичному элементу содержания компетенции. Первичному – потому что подведомственность в логическом смысле обладает большей близостью к целям и задачам органа. А наделение его полномочиями производится (или должно производиться по

смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) исходя из поставленных перед ним задач, для решения которых они ему и придаются. Полномочия в этом случае могут быть самыми различными. Например, направление запросов в подконтрольные органы или должностным лицам местного самоуправления, выражение им недоверия и отрешение от должности и т.п. Этот вопрос как более частный должен быть урегулирован в уставе.

Но утверждение местного бюджета, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений представляют собой настоящие полномочия представительного органа, которые осуществляются им при помощи правотворческого механизма.

Для конституционного и муниципального права большое теоретическое и практическое значение имеет ответ на вопрос о том, в какой мере региональное законодательство может дополнять Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закрепляя, например, дополнительные по сравнению с Федеральным законом полномочия представительного органа местного самоуправления, закон субъекта РФ тем самым может сужать степень самостоятельности представительного органа. Ведь, кроме предоставления этому органу новых прав, на него одновременно налагаются дополнительные обязанности. То же касается расширения региональным законодательством круга вопросов местного значения.

Оценивая отдельные акты регионального законодательства, В.И. Васильев приводит примеры расширения в ряде субъектов РФ перечня исключительных полномочий представительного органа местного самоуправления [4, с. 178–201]. Перечень при этом обычно оказывается закрытым. Такой подход представляется не вполне оправданным, поскольку он чрезмерно ограничивает свободу местного населения в вопросах управления местными делами, сужает его возможности самоорганизации и саморегулирования. Сам В.И. Васильев, хотя и не вполне одобряет такую практику, однако не допускает и возможности для местного самоуправления и муниципальных органов по собственному усмотрению отказаться от решения каких-либо вопросов, отнесенных к их ведению региональными законами. В обоснование своей точки зрения он приводит следующий аргумент: «Закон есть закон, это акт обязательный, исключая возможность выбора: выполнять его или нет».

Здесь мы сталкиваемся с явным пробелом в позитивном праве. В силу невыясненности до конца теоретических основ местного самоуправления отсутствует адекватный механизм его правовой защиты. Практически не существует каких-либо нормативов (помимо общих конституционных предписаний), которые бы позволили ограничить произвол законодателя в отношении местного самоуправления. Но если последующая оценка конституционности и законности федеральных и региональных нормативных актов еще возможна, то предотвратить нарушение или ограничение прав граждан в этой сфере, что позволило бы избежать вредных последствий или свести их к минимуму, практически очень сложно.

Важнейшим элементом в содержании властного полномочия является должностное, т.е. обязанность носителя полномочия реализовать заложенную в нем возможность. Неисполнение этой обязанности влечет за собой ответственность. В теории права юридическая ответственность понимается как «возникшее в результате лично совершенного правонарушения и предусмотренное юридической нормой политико-правовое состояние, когда компетентный орган, должностное лицо или гражданин на основе закона или в специальной форме требуют от правонарушителя отчет в совершенном деянии, возлагают на него определенную меру лишений, а правонарушитель претерпевает неблагоприятные последствия нарушения юридической нормы» [8, с. 507]. Основанием юридической ответственности, таким образом, является правонарушение. В интересующем нас случае в качестве такового может выступать неисполнение представительным органом местного самоуправления какой-либо обязанности, возложенной на него законом, или издание им противоречащего законодательству правового акта.

Можно отметить и еще одно обстоятельство. Федеральным законом установлена громоздкая процедура привлечения к ответственности представительного органа местного самоуправления. Основанием для роспуска представительного органа является принятие им нормативного правового акта, признанного впоследствии судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если при этом представительный орган в течение трех месяцев или иной установленный решением суда срок не принял мер в пределах своих полномочий по исполнению решения суда. Таким образом, совершенное представительным органом местного самоуправления правонарушение должно быть установлено судом. В таких случаях суд признает то или иное решение представительного органа незаконным и не подлежащим применению с момента его принятия. Тем самым устраняется имевшее место нарушение

законодательства, а причиненный вследствие нарушения прав и свобод ущерб подлежит возмещению в соответствии с судебным решением.

Поэтому роспуск представительного органа местного самоуправления оправдан только в том случае, когда судебное решение объективно не может быть исполнено каким-либо иным способом, кроме принятия представительным органом соответствующего решения, а этот орган от принятия необходимого правового акта уклоняется. При этом в качестве гарантии права граждан на местное самоуправление решение о роспуске представительного органа должно сопровождаться одновременным назначением внеочередных выборов. Логично, что такое решение принимается в форме закона субъекта РФ. И если законодательный орган субъекта РФ не использовал данного полномочия, очевидно, что он не усматривал необходимости роспуска при сложившихся обстоятельствах.

Впервые в российской практике такая мера ответственности, как роспуск представительного органа муниципального образования, была применена к Елецкому (Липецкая область) и Петрозаводскому (Республика Карелия) городским Советам. На их основе формировалось законодательство, касающееся роспуска представительных органов местного самоуправления [1, с. 62].

*Работа выполнена в рамках темы НИР № 53/23-15: Системный анализ проблем формирования и реализации регионального законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации.*

### Список литературы

1. Акопян А.В. Практика применения роспуска представительных органов местного самоуправления как формы конституционно-правовой ответственности перед государством // Общество и право. – 2010. – № 3. – С. 58–62.
2. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. Часть общая. – М.: БЕК, 1993.– 301 с.
3. Белоусова Е.В. К вопросу о формировании представительного органа муниципального района // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 5–10.
4. Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 1999. – 453 с.
5. Ерёмин А.Р. Местное самоуправление в Республике Мордовия: учеб.-метод. пособие.– Саранск: ГП Респ. тип. «Крас. Окт.», 1998. – 252 с.
6. Ерёмин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2003. – 280 с.



7. Любушкин В.А. Конституционно-правовая характеристика Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации. – Саранск: Типография ООО «ПРИНТ-ИЗДАТ», 2012. – 176 с.
8. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2003. – 592 с.

**Рецензенты:**

Гошуляк В.В., д.ю.н., д.и.н., профессор, декан юридического факультета Пензенского государственного университета, г. Пенза;

Сушкова Ю.Н., д.и.н., доцент, декан юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, г. Саранск.