

ТРИБУНА
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ОСНОВНЫЕ КРИТЕРИИ,
ФЕДЕРАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПОРЯДКА
ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2011 г. Святослав Викторович Турищев¹

Краткая аннотация: статья посвящена поиску решения современных проблем и возможных перспектив развития местного самоуправления. На основе анализа действующего законодательства автор выделяет признаки и основные критерии, формулирует определение порядка формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Annotation: this article is devoted to finding a solution of contemporary problems and possible prospects of development of local self-government. On the basis of the analysis of the updated legislation the author finds indications and basic criterions, formulates decision of the order of the forming municipal authorities.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, порядок выборов представителей.

Key words: local self-government, municipal authorities, election of representatives.

В перечне нормативных правовых актов, составляющих правовую основу местного самоуправления, на первое место Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.² (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г.) поставил общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации (к которым, в частности, относится Европейская хартия местного самоуправления³ (далее – Хартия), ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г. и в соответствии со ст. 15 Конституции РФ ставшая частью отечественной правовой системы)⁴. Согласно Хартии право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к тем демократическим принципам, которые разделяются всеми государствами – членами Совета Европы⁵.

В Хартии подчеркивается, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя, а право граждан участвовать в управлении государственными делами наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне.

Закрепленное в ст. 3 Конституции РФ положение о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, переводит в разряд правовых явлений первостепенной значимости порядок формирования органов местного самоуправления, поскольку от того, кем, какими субъектами и в каком порядке будут сформированы данные органы, зависит не только процедура легитимации власти

на местах, но и качественный состав сформированных органов, а следовательно, содержание решений, принимаемых органами местного самоуправления, т.е. конечный результат участия граждан в управлении делами на местном уровне.

Относительно порядка формирования органов местного самоуправления в ст. 3 Хартии содержится непосредственное указание лишь на то, что советы или собрания, которыми осуществляется местное самоуправление, должны состоять из членов, избираемых путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. В то же время из текста документа следует, что национальным законодательством могут предусматриваться различные категории органов местного самоуправления.

Основополагающие принципы международного права получили развитие в федеральном законодательстве. Согласно ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление как одна из форм народовластия. Положения Основного Закона развиваются в ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г., устанавливающей, что местное самоуправление, составляя одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

В структуре органов местного самоуправления обязательными являются представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган). Кроме этого уставом муниципального образования может быть предусмотрено наличие контрольного органа, иных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Согласно данным Центральной избирательной комиссии РФ, по состоянию на 1 марта 2009 г. в Российской Федерации насчитывается 24 067 муниципальных образований: 19 770 сельских поселений (82.1%); 1743 городских поселения

¹ Соискатель кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁴ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2009. С. 250, 251 (автор главы – В.И. Фадеев).

⁵ См.: там же. С. 251.

(7.2%); 1812 муниципальных районов (7.5%); 506 городских округов (2.1%); 236 внутригородских территорий городов федерального значения (1.1%)⁶.

В каждом из указанных муниципальных образований происходит формирование органов местного самоуправления, в том числе избрание главы и депутатов представительного органа муниципального образования, избрание руководителя представительного органа, формирование местной администрации, назначение (возложение полномочий) главы местной администрации.

Общий порядок формирования органов местного самоуправления закрепляется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. и предполагает один из следующих альтернативно обязательных способов:

путем прямых выборов на основании всеобщего равного и прямого избирательного права (глава муниципального образования, представительный орган, иное выборное должностное лицо местного самоуправления);

путем избрания из числа депутатов представительного органа (глава муниципального образования);

путем делегирования полномочий (в том случае, если представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава);

путем назначения на должность (глава местной администрации, с которым заключается контракт).

Порядок формирования органов местного самоуправления следует понимать в широком и узком смысле. В широком смысле это – нормативная и организационная база определения структуры и видов органов местного самоуправления, проведения муниципальных выборов, назначения на должность должностного лица местного самоуправления, иной процедуры формирования органа местного самоуправления, включающей определение круга субъектов, наделенных правом участия в процедуре формирования, объема прав участников формирования органа данного уровня, порядка их участия в выборах (назначении), оснований и видов ответственности за нарушение порядка формирования, условий признания органа сформированным в полномочном составе.

В узком же смысле порядок формирования органов местного самоуправления следует рассматривать как применение той или иной процедуры признания кандидатов избранными, а списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов (включая установленный порядок передачи мандатов избранным кандидатам), а также процедуры делегирования полномочий или назначения на конкретную должность муниципальной службы.

Как отмечает Н.С. Бондарь, право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления представляет собой элемент права на участие в управлении делами государства, являясь сложным, комплексным по своему содержанию правом, получающим многоуровневую нормативную правовую регламентацию, начиная с конституционного признания в Основном Законе и заканчивая актами местного нормотворчества муниципальных образований⁷.

⁶ См.: <http://zoom.cikrf.ru>

⁷ См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 484.

По мнению В.И. Фадеева, конституционное положение о том, что народ – источник власти и носитель суверенитета, означает, что любое использование и осуществление публично-властных полномочий должно быть опосредовано народом, нуждается в легитимации, исходящей от самого народа или восходящей к нему⁸. Таким образом, в вышеприведенном определении органов местного самоуправления в полной мере находит отражение данное положение Конституции РФ. Законодатель указывает лишь на два субъекта, наделенных правом формирования органов местного самоуправления: непосредственно население и представительный орган соответствующего муниципального образования.

Е.С. Шугрина в приведенном определении обращает внимание на следующее. Поскольку органы местного самоуправления являются органами народовластия, а народ осуществляет свою власть непосредственно или через представителей, формирование невыборных органов местного самоуправления должно быть хотя бы косвенно связано с волеизъявлением граждан⁹. Таким образом, невыборными органами местного самоуправления могут считаться не любые структуры муниципальной власти, участвующие в решении вопросов местного значения, а лишь те из них, которые сформированы органами (должностными лицами), обретшими полномочия в ходе волеизъявления граждан (представительным органом, главой муниципального образования)¹⁰.

Представляется, что вышеуказанное определение, содержащееся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г., не вполне точно отражает процесс формирования органов местного самоуправления, поскольку в их выборах участвует не все население, а избиратели соответствующего муниципального образования. Понятие “население” шире, чем понятие “избиратели”, поскольку активным избирательным правом граждане наделяются по достижении 18-летнего возраста. Кроме этого существуют ограничения, связанные с лишением права на участие в выборах лиц, признанных по решению суда недееспособными, а также ограничения на участие в выборах лиц, содержащихся в местах лишения свободы. В указанном определении не учтены также полномочия главы муниципального образования по назначению на должность муниципальной службы сотрудников администрации соответствующего муниципального образования.

Порядок формирования органов местного самоуправления имеет три уровня нормативно-правового регулирования: федеральный, региональный и местный. Система правового регулирования формирования органов местного самоуправления включает федеральное законодательство, законы субъектов РФ и муниципальные правовые акты – уставы и иные муниципальные правовые акты¹¹.

Федеральный уровень нормативно-правового регулирования представлен прежде всего Конституцией РФ 1993 г. Являясь “вершиной системы источников муниципального права”¹², Конституция России относит установление общих

⁸ См.: Фадеев В.И. Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве (Историко-теоретические аспекты) // Lex Russica. 2007. № 2. С. 239.

⁹ См.: Шугрина Е.С. Органы местного самоуправления: новые подходы к правовому регулированию // Там же. 2007. № 2. С. 246.

¹⁰ См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005. С. 218.

¹¹ См.: Белоусова Е.В. Выборы как основной способ формирования представительного органа местного самоуправления // “Черные дыры” в рос. законодательстве. 2010. № 6. С. 8.

¹² Муниципальное право России. Учеб. / Отв. ред. С.А. Авакьян (автор главы – Н.С. Тимофеев).

принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, закрепляя принцип равноправия субъектов и устанавливая право субъектов РФ принимать законы, регулирующие порядок проведения выборов в органы местного самоуправления. По мнению Н.С. Бондаря, конституционное право как целое выступает в качестве безусловной политико-правовой ценности, одинаково значимой для личности, общества и государства тем, что обеспечивает их взаимодействие и сотрудничество на базе демократических правовых императивов¹³.

Часть 2 ст. 32 Конституции РФ закрепляет одно из основных прав граждан Российской Федерации – избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. По емокому определению С.В. Нарутто, конституционные права обладают особыми юридическими свойствами, характеризуются особой социальной значимостью, важностью для государства, стабильностью содержания¹⁴.

С точки зрения М.А. Кулушевой, в Российской Федерации акцент делается на самостоятельность и автономность местного самоуправления, на исключительные полномочия населения по решению вопросов местного значения. В этом заключается особенность современной российской модели местного самоуправления, которая получила юридическое закрепление на конституционном уровне¹⁵. Статья 130 Конституции РФ определяет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. При этом Основной Закон устанавливает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Подчеркивая особую роль непосредственной демократии в реализации местного самоуправления, Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин отмечают, что через ряд форм непосредственной демократии, таких как выборы, собрания населения и других, обеспечиваются формирование и функционирование всех важнейших звеньев системы органов местного самоуправления. В практике местного самоуправления формы непосредственной и представительной демократии переплетаются, дополняя друг друга¹⁶.

Важнейшими положениями Конституции РФ, закрепляющими порядок формирования органов местного самоуправления, являются нормы ч. 1 ст. 131, устанавливающие, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. По мнению А.Г. Головина, названные нормы формируют необходимую первооснову построения демократической системы выборов¹⁷, добавим – не только выборов, но и всей системы формирования органов местного самоуправления вообще.

Указанные положения Конституции РФ находят свое развитие в федеральных законах, регламентирующих порядок формирования органов местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. определяет местное самоуправление в Российской Федерации как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

С точки зрения некоторых исследователей, достижению цели создания баланса власти внутри субъектов РФ должно было служить централизованное формирование такой модели местного самоуправления, которая обеспечила бы максимальное приближение местной власти к населению¹⁸. А.Н. Кокотов подчеркивает, что отличительной чертой законодательного определения местного самоуправления является прямая оценка в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. последнего как формы народовластия, что весьма точно отражает роль местного самоуправления в системе народовластия (ст. 3 Конституции РФ)¹⁹.

Согласно ч. 3 ст. 23 вышеуказанного Закона порядок проведения муниципальных выборов устанавливается федеральным законом. Таковым является Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г.²⁰ (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав). Следует отметить, что в настоящее время на федеральном уровне происходит увеличение объема правового регулирования организации и проведения муниципальных выборов в целях обеспечения единых избирательных стандартов и принципов.

Указанным Законом устанавливается многообразие видов избирательных систем, применимых на выборах в представительные органы муниципальных образований. Данный Закон предполагает возможность проведения выборов депутатов по одно- или многомандатным мажоритарным округам, а также по единому избирательному округу по пропорциональным спискам кандидатов. Кроме того, возможно применение смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы.

Важным критерием, обеспечивающим единство правового поля проведения муниципальных выборов, является установление Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав основополагающих принципов и гарантий реализации конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, основных требований к правилам и процедурам организации и проведения выборов, обеспечивающих наиболее полную реализацию этих принципов. Конкретизация правовых основ формирования органов местного самоуправления определяется и иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

¹⁸ См.: Невинский В.В., Казанцева О.Л. Местное самоуправление: проблемы и перспективы правового регулирования // Росс. юстиция. 2010. № 11. С. 5.

¹⁹ См.: Муниципальное право России. Учеб. / Под ред. А.Н. Кокотова. М., 2008. С. 14 (автор главы – А.Н. Кокотов).

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹³ См.: Бондарь Н.С. Конституционное право как фундаментальная ценность демократического правового государства (По мотивам научного исследования академика О.Е. Кутафина) // Lex Russica. 2010. № 2. С. 264.

¹⁴ См.: Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 2011. С. 92.

¹⁵ См.: Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Кулушева М.А. Конституционное право Российской Федерации. Учеб. М., 2010. С. 306 (автор главы – М.А. Кулушева).

¹⁶ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учеб. М., 2001. С. 492, 493.

¹⁷ См.: Головин А.Г. Избирательное право России. Курс лекций. М., 2007. С. 73.

Так, п. 3 ст. 3 Федерального закона “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” от 26 ноября 1996 г.²¹ определяет, что в случае если законодательным (представительным) органом субъекта РФ не приняты законы, устанавливающие порядок проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, то при отсутствии правомочных представительных органов местного самоуправления выборы проводятся в порядке, установленном прилагаемым к данному Федеральному закону Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Следует отметить, что к принципам, закрепляемым федеральным законодательством, ориентированным на прямое действие, императивно регулирующим общественные отношения, которые возникают в процессе формирования органов местного самоуправления, относятся:

определение условий наделения участников избирательного процесса активным и пассивным избирательным правом;

установление объема полномочий участников избирательного процесса;

определение субъектов, наделенных правом выступать в качестве избирательных объединений на муниципальных выборах;

общие требования порядка образования избирательных округов и избирательных участков;

регламентация порядка формирования и деятельности избирательных комиссий, которые могут участвовать в подготовке и проведении муниципальных выборов;

определение оснований регистрации кандидатов, списков кандидатов;

установление предельных величин (в процентах) количества подписей, необходимых для регистрации кандидата или списка кандидатов;

определение источников и порядка формирования избирательного фонда кандидата и избирательного объединения;

установление процедуры голосования и порядка подсчета голосов избирателей;

определение условий признания выборов состоявшимися и действительными;

регламентация порядка формирования и деятельности конкурсной комиссии, создаваемой для проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации;

определение порядка назначения на должность главы местной администрации;

закрепление правовых основ муниципальной службы в Российской Федерации;

установление оснований и видов ответственности участников процесса формирования органов местного самоуправления.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

Таким образом, федеральное законодательство не только устанавливает систему органов местного самоуправления и закрепляет основы регулирования общественных отношений, связанных с формированием органов местного самоуправления, но и определяет, кто и на каких условиях участвует в процессе их формирования.

Среди актов федеральных органов государственной власти особое значение имеют решения судебных органов. В настоящее время постановления и определения Конституционного Суда РФ играют важную роль в правовом регулировании местного самоуправления в России. Как отмечает Н.С. Бондарь, особенности правовой природы и юридической силы постановления Конституционного Суда РФ определяются не тем, обладает ли он правотворческими полномочиями, а спецификой его собственных конституционно-контрольных полномочий. Правовые позиции Суда имеют обязательный характер, нередко обладают нормативностью, и, соответственно, эти положения могут признаваться источниками права²². Оценивая роль Суда в решении стоящих перед нашей страной задач “всесторонней модернизации”, Н.С. Бондарь подчеркивает, что сама проблема модернизации имеет ярко выраженный конституционно-правовой аспект, где особая роль принадлежит судебно-правовым вопросам²³.

С помощью решений Конституционного Суда РФ разрешаются правовые коллизии в сфере местного самоуправления, вызванные принятием нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ²⁴. Кроме этого постановления Конституционного Суда имеют не только нормативный характер, но и приоритетное значение перед другими видами толкования Конституции РФ²⁵. Им присущи нормативно-интерпретационный характер, обобщенность и обязательность²⁶.

Ряд постановлений Конституционного Суда РФ по вопросам местного самоуправления содержит принципиальные позиции относительно его природы, организации и деятельности. Конституционный Суд РФ впервые дал конституционно-правовое обоснование не имевшей на тот момент законодательного закрепления категории муниципальной власти как особой формы публичной власти²⁷.

Так, в постановлении Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» от 24 января 1997 г.²⁸ впервые четко была обозначена природа местного самоуправления как одного из видов публичной власти в Российской Федерации. Конституционный Суд РФ также указал, что ст. 12 Конституции РФ не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти и предусматривает, что их структура определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131) в соответствии с

²² См.: Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2003. С. 33.

²³ См.: Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал рос. права. 2005. № 11. С. 15–30.

²⁴ См.: Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М., 2007.

²⁵ См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 7.

²⁶ См.: Назаров Л.В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права // Журнал рос. права. 1997. № 11. С. 6.

²⁷ См.: Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источник права // Там же. 2007. № 4.

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления (п. “н” ч. 1 ст. 72; ч. 2 ст. 76). Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ²⁹.

Как обоснованно отмечает А.Н. Романов, в сферу совместного ведения входят все вопросы местного самоуправления, кроме тех, которые, во-первых, прямо отнесены к исключительному ведению Российской Федерации; во-вторых, регулируются субъектами Федерации в силу их собственного права, но не обязанности, задаваемой федеральным законодательством³⁰.

По справедливому замечанию С.А. Авакьяна, Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав предполагает систему нормативного регулирования общественных отношений, т. е. совокупность взаимосвязанных и действующих согласованно законодательных актов³¹. Региональные же законодательные акты должны конкретизировать указанному Федеральному закону, могут конкретизировать, детализировать, развивать установленные им принципы и нормы, создавая дополнительные гарантии и обеспечивая реализацию федеральных стандартов избирательных прав.

В ряде исследований подчеркивается, что субъектам РФ отводится роль проводника данных принципов³², избирательный закон субъекта Федерации должен содержать более детальные процедуры организации избирательного процесса³³.

Законодательство субъектов Российской Федерации конкретизирует порядок формирования органов местного самоуправления.

К числу общих принципов порядка формирования органов местного самоуправления, устанавливаемых законодательством субъекта РФ, следует отнести:

определение видов избирательных систем, которые могут применяться на муниципальных выборах в данном субъекте РФ, условий их применения для муниципальных образований разного уровня;

установление системы избирательных комиссий, участвующих в подготовке и проведении муниципальных выборов;

установление порядка и условий регистрации кандидатов, в том числе:

– определение перечня документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов;

– определение оснований признания подписей избирателей, представляемых в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, недостоверными и недействительными;

– определение условий и порядка сдачи первого финансового отчета кандидата, избирательного объединения;

определение предельной величины расходования средств избирательного фонда кандидата и избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов;

определение системы подсчета голосов избирателей, процедуры распределения депутатских мандатов;

определение условий признания кандидата избранным, списка кандидатов – допущенным к распределению депутатских мандатов.

Так, ч. 2 ст. 10 Устава (Основного Закона) Калининградской области, принятого областной Думой 28 декабря 1995 г. (в ред. от 19 мая 2010 г.), в числе основных форм непосредственного участия граждан Российской Федерации в решении вопросов местного значения предусматривает выборный характер формирования представительных органов муниципальных образований, иных выборных органов местного самоуправления, а также избрание должностных лиц местного самоуправления³⁴.

Часть 1 ст. 4 Закона Краснодарского края “О муниципальных выборах в Краснодарском крае” от 26 декабря 2005 г.³⁵ предусматривает, что глава муниципального образования может избираться на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. При этом конкретизируется вид избирательной системы, которая может быть применена на выборах главы муниципального образования, а именно: устанавливается, что применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. Следовательно, уставы муниципальных образований Краснодарского края не могут предусматривать иного способа избрания главы, кроме того, что закреплен Законом Краснодарского края. В частности, невозможно избрание главы муниципального образования на основании мажоритарной избирательной системы относительного большинства.

Законы же иных субъектов РФ предусматривают такое избрание³⁶.

Еще более разнообразная детализация характерна для норм региональных законов, регулирующих порядок избрания депутатов представительных органов муниципальных образований. С принятием Федерального закона от 20 марта 2011 г.³⁷ установлен порядок, в соответствии с которым

³⁴ См.: СПС “Гарант”.

³⁵ См.: Информационный бюллетень Законодательного собрания Краснодарского края. 2006. № 37 (108).

³⁶ См., например: Закон Ставропольского края “О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае” от 26 июня 2008 г.; Закон Республики Северная Осетия-Алания “О выборах в органы местного самоуправления Республики Северная Осетия-Алания” от 28 января 2003 г.; Закон Курской области “Кодекс Курской области о выборах и референдумах” от 3 декабря 2009 г. и др. // СПС “Гарант”.

³⁷ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 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 от 20 марта 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 13. Ст. 1685.

²⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области” от 1 февраля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

³⁰ См.: Романов А.Н. Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 133.

³¹ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. М., 2007. С. 22 (автор комментария к ст. 1 – С.А. Авакьян).

³² См., например: Чебоксаров П.А. Конституционно-правовой статус органов местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 54.

³³ См.: Панкратов В.В. Избирательная система России как результат правового регулирования выборов в представительные органы власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 122.

не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются между списками кандидатов на основании пропорциональной избирательной системы. Итак, порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов, удовлетворяющих указанному критерию численности депутатского корпуса, в значительной мере унифицирован.

Однако для подавляющего большинства муниципальных образований по-прежнему законодательством субъектов РФ устанавливаются самые различные условия применения конкретного вида избирательной системы. Так, по данным ЦИК России, из общего числа всех представительных органов, формируемых путем выборов (23 790), пропорциональная и смешанная избирательные системы по итогам выборов 2008 – 2009 гг. были применены лишь в 1.48% случаев³⁸.

Таким образом, альтернативно предусматриваемое на уровне федерального законодательства многообразие способов формирования органов местного самоуправления находит более конкретное регулирование на уровне законодательства субъекта РФ. Региональное законодательство обеспечивает более детальную регламентацию вопросов о том, как происходит формирование органов местного самоуправления в субъекте Федерации, реализуемое путем выборов. При этом предполагается, что такая регламентация осуществляется с учетом исторических, политических и иных особенностей и традиций, характерных для данного субъекта Федерации.

Следовательно, на уровне законодательства субъекта РФ происходит понижение альтернативности способов формирования органов местного самоуправления, что связано с закреплением на уровне регионального закона условий, в рамках которых могут быть выбраны конкретные способы формирования органов местного самоуправления в том или ином муниципальном образовании, находящемся на территории данного субъекта РФ.

Вместе с тем следует учитывать правило, сформулированное Верховным Судом РФ, о том, что установление субъектом Федерации принципов организации органов местного самоуправления допускается только в той части, в какой это не отменяет и не умаляет права и свободы человека и гражданина и не нарушает нормы иных федеральных законов³⁹.

На трудность определения надлежащего предела местного самоуправления, размежевания вопросов управления на общегосударственные и местные обращает внимание Р.М. Дзидзоев⁴⁰.

Как отмечается в юридической литературе, на основании анализа законодательных актов субъектов РФ, регламентирующих вопросы организации местного самоуправления, можно сделать вывод, что они отражают борьбу двух тенденций. Сутью одной из них является тезис о местном самоуправлении как продолжении государственной власти на местах, в соответствии с другой – местное самоуправление понимается как самоорганизация населения, при которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти⁴¹.

В уставе муниципального образования в соответствии с ч. 3 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. определяются порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов.

Как подчеркивает С.А. Авакьян, для конкретного муниципального образования органы местного самоуправления могут быть предусмотрены лишь его уставом⁴². По мнению Н.С. Тимофеева, местное самоуправление как самоорганизационная система должно иметь свои нормативные акты, которыми и оформляется эта самоорганизация, причем главные из них имеют учредительный характер (уставы муниципальных образований)⁴³.

Устав муниципального образования определяет структуру органов местного самоуправления данного муниципального образования (не только обязательных, но и тех, которые формируются лишь в данном муниципальном образовании).

Так, например, ст. 24 Устава муниципального образования “Город-курорт Сочи” (принят решением городского Собрания Сочи 29 июля 2019 г.) определяет, что структуру органов местного самоуправления г. Сочи составляют:

городское Собрание Сочи – представительный орган муниципального образования “Город-курорт Сочи”;

глава г. Сочи – высшее должностное лицо муниципального образования “Город-курорт Сочи”;

администрация г. Сочи – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования “Город-курорт Сочи”;

Контрольно-счетная палата г. Сочи – контрольный орган муниципального образования “Город-курорт Сочи”⁴⁴.

Кроме этого уставами предусматриваются порядок формирования органов местного самоуправления, количество распределяемых депутатских мандатов, количество и виды образуемых избирательных округов, конкретный вид избирательной системы, применяемый на выборах.

Согласно п. 3 ст. 29 Устава г. Нижнего Новгорода (принят постановлением городской Думы от 23 ноября 2005 г. (в ред. от 25 ноября 2009 г.)) городская Дума г. Нижнего Новгорода состоит из 42 депутатов, избираемых сроком на пять лет на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Две трети депутатов городской Думы избираются по одномандатным избирательным округам, одна треть – по пропорциональному избирательному округу на основании пропорциональной избирательной системы⁴⁵.

В научной литературе отражено мнение о необходимости передачи на муниципальный уровень решения основных вопросов, принципиальных для обеспечения реализации права избирать и быть избранным в органы местного самоуправления⁴⁶. Полагаем, что такое решение проблем организации

³⁸ См.: <http://zoom.cikrf.ru>

³⁹ См.: Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. // <http://www.supcourt.ru>

⁴⁰ См.: Дзидзоев Р.М. Образование и развитие конституционного строя в России. Владикавказ, 1996. С. 47.

⁴¹ См.: Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Кулушева М.А. Указ. соч. С. 27, 28 (автор главы – М.А. Кулушева).

⁴² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 2. М., 2007. С. 761.

⁴³ См.: Муниципальное право России / Отв. ред. С.А. Авакьян (автор главы – Н.С. Тимофеев).

⁴⁴ См.: СПС “Гарант”.

⁴⁵ См.: там же.

⁴⁶ См.: Косак А.В. Порядок формирования выборных органов местного самоуправления в Российской Федерации (На примере Ханты-Мансийского автономного округа). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 76.

местного самоуправления способно привести к различному пониманию содержания избирательных прав на муниципальных выборах, к ослаблению правовых гарантий соблюдения прав граждан, в связи с чем предпочтительным является усиление правовых гарантий процесса формирования органов местного самоуправления на уровне федерального законодательства.

Таким образом, проведенный анализ позволяет выделить следующие признаки, характеризующие порядок формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации:

трехуровневая модель нормативно-правового регулирования порядка формирования органов местного самоуправления, на федеральном уровне предусматривающая альтернативные возможности формирования органов местного самоуправления, с понижением такой альтернативности на региональном и конкретизацией на муниципальном уровнях;

императивно закрепляемый на федеральном уровне субъектный состав органов и лиц, наделяемых правом участия в формировании органов местного самоуправления, а также юридически значимые характеристики указанных субъектов и объем их полномочий;

закрепление единства основополагающих принципов и гарантий реализации конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, основных требований к правилам и процедурам организации и проведения муниципальных выборов;

конкретизация правовых основ формирования органов местного самоуправления в принимаемых в соответствии с федеральным законодательством уставах муниципальных образований;

система конституционно-правовых гарантий признания органа местного самоуправления правомочным.

Резюмируя изложенное, сформулируем определение порядка формирования органов местного самоуправления: **порядок формирования органов местного самоуправления – законодательно закрепленный в общем виде на федеральном и региональном уровнях и конкретизированный уставом муниципального образования порядок наделения властными полномочиями депутатов и должностных лиц муниципальных образований, осуществляемый избирателями или представительным органом, главой муниципального образования (сочетающий начала непосредственной и представительной демократии) в соответствии со структурой органов местного самоуправления, предусмотренной уставом муниципального образования.**

Решение проблем организации местного самоуправления должно быть связано с более детальной регламентацией, с усилением правовых гарантий процесса формирования органов местного самоуправления на уровне федерального законодательства. Полагаем, что основным направлением развития федерального законодательства должно стать кардинальное упрощение порядка формирования органов местного самоуправления, исключение формализации избирательного процесса, а также установление жестких ориентиров в этой части для регионального законодателя.