

DOI:

А.М. Карюков

Челябинский государственный университет

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СПОСОБЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ
РАЗВИТИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

В статье рассматриваются представительные органы местного самоуправления, действующие в муниципальных образованиях различного типа в настоящее время. Для анализа способов формирования представительных органов в исследовании применялись исторический, сравнительный и статистический методы. В публикации рассмотрены возможные варианты формирования представительных органов в городских и муниципальных округах, муниципальных районах, городских и сельских поселениях. Выявлены главные негативные и позитивные тенденции в функционировании представительных органов в системе местного самоуправления. Сделан вывод, что в настоящее время представительные органы сохраняют свое важное положение в системе органов местного самоуправления, несмотря на сокращение их численности. При этом приоритетным способом их формирования остаются муниципальные выборы, что отвечает природе местного самоуправления как институту гражданского общества.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительные органы, функции представительного органа, сход граждан, муниципальная реформа.

Существующая в настоящее время в Российской Федерации система органов местного самоуправления (далее МСУ) сформировалась в результате нескольких этапов муниципальной реформы, начиная с 2003 года и до 2015г. Главным её итогом стало ликвидация монополии на власть глав муниципальных образований и увеличение роли представительных органов власти. До реформы в России доминировала модель системы органов МСУ, где глава муниципального образования одновременно возглавлял и представительный орган, и местную администрацию, концентрируя всю власть в своих руках. В

конце 1990-х годов было 9014 таких муниципальных образований, или 71,86% от их общего числа в стране. Сегодня такая практика в крупных муниципальных образованиях запрещена законодательно. Обособление представительных и исполнительных органов местного самоуправления покончило с монополией на власть одного должностного лица в системе местной власти.

Муниципальная реформа затронула и вопросы непосредственной организации представительных органов, наличие которых в системе МСУ является обязательным. Прежде всего, были решены два принципиально важных для местных сообществ вопроса: установлены численный состав и способы формирования представительных органов. Теперь эти параметры достаточно жестко регламентируются на законодательном уровне, что ограничивает местные элиты в принятии решений с позиции собственных, а не общественных интересов.

Способы формирования представительного органа увязаны с определенными типами муниципальных образований и учитывают их специфику. В настоящее время возможно несколько способов формирования представительных органов МСУ. Базовым вариантом формирования представительного органа остаются прямые и альтернативные выборы его состава. Они предусмотрены и используются в городских и сельских поселениях, муниципальных и городских округах, внутригородских муниципальных образований городских округов с районным делением и городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь) В поселении с численностью жителей не более 100 человек функции представительного органа муниципального образования, включая те, что отнесены к его исключительной компетенции, выполняет сход граждан [1].

Вариативность в способе формирования представительных органов предусмотрена для городских округов с внутригородским делением и муниципальных районов. Здесь представительный орган формируется по результатам муниципальных выборов или путем представительства от муници-

пальных образований нижестоящего уровня. При формировании представительного органа путем делегирования в городских округах с внутригородским делением, он создается путём избрания депутатов из состава районных представительных органов с равной, независимой от численности населения районов, нормой представительства [2, с. 52]. Допускается и применение дифференцированного представительства, при наличии соответствующей нормы в законе субъекта РФ, но тогда число депутатов от одного внутригородского района не может превышать одну треть состава представительного органа городского округа.

Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в его состав, и равного числа депутатов, избираемых от каждого представительного органа поселения [3, с. 2]. При этом в случае, если глава поселения избран из числа кандидатов по результатам конкурса, то он не входит в состав представительного органа муниципального района. Вместо него, в соответствии с нормой представительства поселений, дополнительно избирается один из депутатов. В представительном органе муниципального района также допускается дифференцированное представительство поселений по норме, определённой в законе субъекта РФ. Тогда норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в его представительном органе не может превышать одну треть от установленной численности для данного типа муниципальных образований. Если в состав территории района входят поселения, где полномочия представительных органов осуществляются сходом граждан, то на нем избираются депутаты в районную представительную власть. Таким образом, можно говорить о том, что при формировании представительной власти путем делегирования в муниципальных районах и городских округах с делением, законодательно закреплено использование принципа равного или объективного представительства.

В случае если представительный орган избирается непосредственно населением, также существует ряд ограничений, призванных обеспечить сба-

лансированное участие в его работе территорий, входящих в состав муниципальных образований. В частности, для муниципальных районов число депутатов, избираемых на муниципальных выборах от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Важной характеристикой представительных органов является их численный состав, который до муниципальной реформы 2003г. определялся муниципальным образованием самостоятельно [4, с. 43]. Это приводило к тому, что главы муниципальных образований старались максимально снизить число депутатов, что облегчало работу администрации с депутатским корпусом, но значительно ограничивало представительство жителей в представительном органе власти.

В настоящее время действуют минимальные нормы по численности представительного органа, исходя из численности жителей муниципальных образований. Поэтому численность депутатского корпуса колеблется от 7 человек для поселений с населением менее 1000 жителей до не менее 35 депутатов в муниципальных образованиях, где проживают 500000 чел. При этом численность депутатов представительных органов муниципального района не может быть менее 15, а внутригородской территории менее 10 человек.

Введение на федеральном уровне минимальных нормативов по численности представительного органа местного самоуправления направлено на решение важных вопросов в обеспечении его функционирования. В частности, таким образом обеспечивается достаточный уровень представительства граждан в этом органе МСУ, доступность депутатов для жителей муниципального образования, контроль за их деятельностью. Кроме того, это напрямую влияет на реализацию им своей представительской функции, которая заключается в выявлении, обобщении и выражении интересов всех жителей города в системе муниципальной власти. В рамках этой функции представительным органом осуществляется постоянная консультационная работа с инициативными группами жителей по вопросам организации территориаль-

ного общественного самоуправления, проводятся встречи с избирателями, с участием исполнительной власти, для реализации наказов избирателей, создаются рабочие группы по рассмотрению важных и актуальных для населения вопросов. Конструктивной и эффективной формой работы представительного органа остается непосредственное взаимодействие депутатов с избирателями в процессе организации и проведения приема граждан.

Достаточная численность в представительном органе важна также для организации эффективного нормотворческого процесса, который требует формирования профильных групп и комиссий, осуществляющих подготовку проектов нормативно-правовых актов, а для этого необходимо определенное количество депутатов, обеспечивающих решение данной задачи. Например, представительный орган муниципального района в составе 15 депутатов позволяет сформировать 4 основные комиссии (по бюджету, экономике, социальным вопросам, по законодательству и правоохранительным органам). Наличие даже такого минимального количества постоянных комиссий в представительном органе позволяет ему выполнять свои основные функции.

Анализ результатов мониторинга местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год позволяет определить ряд тенденций в формировании и функционировании представительных органов муниципальных образований. Прежде всего, наблюдается уменьшение их количества, что напрямую связано с сокращением общего числа муниципальных образований. В частности, за период с 1 января 2019 года по 1 июля 2020 года количество муниципальных образований уменьшилось на 896 единиц и, соответственно, были упразднены действовавшие в них ранее представительные органы. По отдельным типам муниципальных образований эти данные выглядят так: число представительных органов муниципальных районов сократилось на 68 единиц или 3,91% от их общего числа; по городским и сельским поселениям, имеющим статус муниципального образования, сокращение составило соответственно 828 единиц или 4,3% [5, с. 16].

Одновременно фиксируется увеличение количества муниципальных и городских округов, рост которых составил соответственно с 0 до 25 и с 607 до 629 единиц за период с 1 января 2019 по 1 июля 2020 года. На такую же величину возросло число представительных органов в этой категории муниципалитетов. Данная тенденция связана с набирающим темпы процессом укрупнения муниципальных образований. Она имеет два разнонаправленных эффекта для представительных органов МСУ. С одной стороны, идет формирование больших и влиятельных (по числу вопросов местного значения, которые они осуществляют) представительных органов власти, повышается качество их нормотворческой деятельности, но с другой – понижается уровень представительства населения в этих органах местного самоуправления.

Местными сообществами активно используется возможность выбора способа формирования представительного органа в муниципальных районах и городских округах с делением. Здесь наблюдаются следующие приоритеты: в 1048 (59,64%) из 1757 муниципальных районах применяются прямые выборы представительного органа власти, а в 705 (40,35%) используется механизм представительства в нем депутатов от сельских поселений. Таким образом, сегодня большинство муниципальных районов отдает предпочтение муниципальным выборам. На наш взгляд, это абсолютно оправданно. На практике четко прослеживается более результативная работа и депутатов, и представительного органа в целом, в случае его формирования населением на муниципальных выборах. Во многом это объясняется тем, что депутат от мажоритарного округа, лично отвечает перед жителями за исполнение наказов, данных избирателями, а при делегировании он подотчетен представительному органу поселения, который избрал его в представительную власть района.

В целом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время представительные органы муниципальных образований сохраняют свое важное положение в системе органов местного самоуправления, несмотря на сокращение их количества. При этом приоритетным способом формирования пред-

ставительных органов остаются муниципальные выборы, что отвечает природе МСУ как институту гражданского общества.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020). // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

2. Шугрина Е.С. Отдельные аспекты организации и деятельности представительных органов // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 1. – С. 52–62.

3. Фасеев И.Ф. Формирование представительного органа муниципального района по принципу делегирования // Практика муниципального управления. – 2008. – №6. – С. 1–9.

4. Московцева Л.В. Местное самоуправление в Российской Федерации – принципы функционирования // Вестник Тамбовского государственного университета. – 2006. – № 2(42). – С. 43–49.

5. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://minjst.gov.ru/ru/activity/directions/977> (дата обращения: 16.12.2020).

A. M. Karyukov

Chelyabinsk State University

**REPRESENTATIVE BODIES OF MUNICIPALITIES OF THE
RUSSIAN FEDERATION: WAYS OF FORMATION AND DE-
VELOPMENT TRENDS AT THE PRESENT STAGE**

The article deals with the representative bodies of local self-government operating in various types of municipalities at the present time. To analyze the ways of forming representative bodies, the study used historical, comparative and statistical methods. The publication considers possible options for the formation of representative bodies in urban and municipal districts, municipal districts, urban and rural settlements. The main negative and positive trends in the functioning of representative bodies in the system of local self-government are revealed. It is concluded that at present, representative bodies retain their important position in the system of local self-government bodies, despite the reduction in their number. At the same time, the priority method of their formation remains municipal elections, which corresponds to the nature of local self-government as an institution of civil society.

Keywords: local self-government, representative bodies, functions of a representative body, citizens' assembly, municipal reform, representative bodies, representative functions.