

Козлов Сергей Сергеевич

студент магистратуры
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия

**МОДЕЛИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И НАУЧНЫЕ ДИСКУССИИ ¹****Аннотация**

Исследуются существующие модели формирования представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации, анализируется их эволюция и правовое регулирование. Особое внимание уделяется влиянию цифровых технологий на процессы выборов и народного представительства на местном уровне. Критически оцениваются законодательные изменения последних лет, выявляет противоречия между конституционными принципами и практикой их реализации. Предлагаются законодательные решения для восстановления баланса между прямой и представительной демократией в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: представительный орган, муниципальное образование, модели формирования

Вопрос организации публичной власти на низовом уровне остается предметом непрекращающихся дебатов в российской юридической науке. Способы формирования представительных органов муниципалитетов определяют не только их эффективность, но и степень реального участия населения в управлении территорией проживания. Внедрение информационных систем в избирательный процесс открывает новые возможности для народного волеизъявления, однако одновременно порождает вопросы о подлинности демократических процедур.

Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ) закрепляет обязательное наличие представительного органа в структуре муниципального управления, однако механизмы его формирования претерпели существенную трансформацию за последние три десятилетия. По нашему мнению, наблюдаемая динамика свидетельствует о постепенном отходе от принципов прямого народовластия в пользу опосредованных форм делегирования полномочий.

Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (далее – Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1) впервые определил местное самоуправление через призму организации деятельности граждан для решения вопросов местного значения [1, с. 257]. Данная формулировка подчеркивала первичность гражданина как субъекта муниципальных отношений. Представительные

¹ Научный руководитель: Шурупова Екатерина Александровна, канд. юрид. наук, Московский университет им. С.Ю. Витте

органы избирались населением напрямую, альтернативные модели не предусматривались.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ) [8] заменил понятие «граждане» на «население», что уже свидетельствовало о движении к более абстрактным категориям. Однако выборность депутатов оставалась безусловной нормой. В этот период сложились две базовые модели: с сильным мэром (избираемым населением независимо от совета) и со слабым мэром (избираемым из состава представительного органа).

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) [9] расширил вариативность структур органов местного самоуправления. Глава муниципального образования мог избираться либо населением, либо представительным органом из своего состава. Данное положение открыло путь для постепенного сокращения прямых выборов должностных лиц. Статистика подтверждает: если в 2008 году через прямые выборы прошли 73% глав российских городов, то к 2019 году их осталось не более 12% [2, с. 6].

Действующий Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ согласно ст. 15 устанавливает, что представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Численность депутатов определяется в зависимости от численности населения: от 7 человек при населении менее 1000 человек до 35 человек при населении свыше 500 000 человек.

Сравнительно-правовой анализ показывает разнообразие подходов к организации муниципального представительства.

Под моделью формирования представительного органа понимается совокупность нормативно закреплённых характеристик, определяющих способ избрания депутатов (прямые или косвенные выборы), численный состав органа, порядок организации депутатских объединений и их взаимоотношения с исполнительной властью муниципального образования. В США сложились пять основных моделей: совет — слабый мэр, сильный мэр — совет, совет — управляющий, комиссия и комбинированная форма [3, с. 124]. Примечательно, что во всех случаях представительные органы избираются населением напрямую, хотя их численность невелика – в среднем 6-12 человек.

Германская практика демонстрирует четыре модели, различающиеся статусом бургомистра, но неизменно предполагающие выборность общинного совета. Даже в Бельгии, где бургомистр утверждается королём, коммунальный совет формируется исключительно путем прямых выборов.

По нашему мнению, мировой опыт свидетельствует о том, что выборность представительного органа населением является универсальным принципом демократической организации местной власти. Отступления от этого правила в российской практике требуют серьезного переосмысления.

Внедрение дистанционного электронного голосования (ДЭГ) стало заметным явлением последних лет. В сентябре 2023 года выборы в Екатеринбургскую городскую Думу проводились с использованием ДЭГ, однако явка составила всего 20,71% [4, с. 17]. В Верхней Пышме явка была 19,13%, в Каменске-Уральском – 14,38% [4, с. 17].

Цифровые технологии теоретически способны повысить доступность волеизъявления, снизить издержки избирательных кампаний, обеспечить оперативность подсчета голосов. Электронные платформы позволяют организовывать предвыборные дебаты в онлайн-формате, распространять программы кандидатов, создавать интерактивные механизмы обратной связи между депутатами и избирателями.

Однако практика показывает обратное: цифровизация не привела к росту электоральной активности. Напротив, явка на муниципальных выборах упала до критических значений. 27 марта 2022 года на довыборах в Екатеринбургскую городскую Думу явка составила 6,5% и 12,28% в разных округах [4, с. 17]. Такие показатели ставят под сомнение легитимность избранных органов.

На наш взгляд, проблема кроется не в технических средствах голосования, а в утрате доверия населения к самому институту выборов. Когда структура органов местного самоуправления определяется не уставом муниципального образования, а региональным законодательством, когда главы назначаются из числа кандидатур, представленных высшим должностным лицом субъекта, когда механизм отзыва депутата фактически устранен, – цифровые инструменты превращаются в декорацию псевдодемократических процедур.

Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П [10] подчеркивало гарантированность права граждан на осуществление местного самоуправления и невозможность отказа от его реализации. Определение КС РФ от

02.11.2000 № 236-О [11] указывало на недопустимость вмешательства органов государственной власти в процесс формирования органов местного самоуправления. Однако поправки 2020 года в Конституцию РФ, введя ч. 1.1 ст. 131, легализовали участие государственной власти в формировании органов местного самоуправления.

Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Луганской Народной Республики, Донецкой Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» [12] в ч. 5 ст. 11 установил, что главы вновь образованных муниципальных образований в Луганской Народной Республике избираются представительными органами из числа кандидатов, представленных Главой региона. Данная норма прямо противоречит ранее сформулированным правовым позициям Конституционного Суда РФ, но соответствует новой редакции Конституции.

Низкая явка избирателей – симптом глубокого кризиса муниципальной демократии. Когда на выборы приходит менее 15% зарегистрированных избирателей, говорить о подлинном народном представительстве не приходится. Депутаты, избранные столь узким кругом граждан, объективно не могут претендовать на выражение воли населения муниципального образования.

С.А. Авакьян справедливо отмечает, что представительство имеет подчиненный характер по отношению к категории «народ» [5, с. 39]. Представители не заменяют народ, а действуют от его имени и под его контролем. Когда механизмы контроля разрушены, а прямые формы народовластия вытеснены опосредованными, представительная система теряет смысл.

А.А. Уваров указывает, что поправки в ст. 131 Конституции РФ «нейтрализуют учредительный характер права населения и преобразуют это положение в отсылочную норму» [6, с. 48]. По нашему мнению, данное наблюдение точно отражает суть произошедших изменений: население из субъекта учреждения органов местного самоуправления превратилось в объект нормативного регулирования, осуществляемого федеральным и региональным законодателем.

Институт отзыва депутатов, который теоретически мог бы уравновесить слабость избирательных механизмов, в новом правовом регулировании фактически устранен. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ не содержит норм об институте отзыва депутата представительного органа муниципального образования. Тем самым

законодатель полностью исключил население из механизма досрочного прекращения полномочий избранных лиц.

Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П указывало на недопустимость искажения смысла выборов и предназначения форм непосредственной демократии. Отсутствие института отзыва в Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ означает, что данная правовая позиция де-факто утратила регулятивное значение применительно к муниципальному уровню власти.

Местный референдум – форма прямого волеизъявления – также переживает упадок. С 2003 по 2019 годы в России прошло 4564 местных референдума [7, с. 257]. В 2020 году их было проведено 21, из них 20 – о введении самообложения. В 2021 году – 73, из них 72 – о самообложении [4, с. 17]. В 2022 году – 65, все о самообложении [8, с. 20].

Данная статистика показывает, что референдум используется почти исключительно как инструмент принудительного сбора средств с населения. Все остальные вопросы местного значения решаются без обращения к прямому народному волеизъявлению.

Согласно Федеральному закону от 20.03.2025 № 33-ФЗ, местный референдум отнесен к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Однако закон не упрощает процедуру его проведения и не устанавливает механизмов цифрового референдума. Цифровые технологии могли бы существенно снизить стоимость референдума, ускорить подсчет голосов, сделать эту форму прямой демократии доступной для регулярного использования. Однако законодатель не предпринимает шагов в этом направлении.

На наш взгляд, причина очевидна: упрощение процедуры референдума создаст реальную возможность для населения влиять на решение вопросов местного значения в обход представительных органов. Это нарушит сложившуюся систему опосредованного управления, где ключевые решения принимаются узким кругом должностных лиц.

Статья 18 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ регулирует деятельность фракций в представительном органе. Депутаты, избранные по партийным спискам, обязаны входить во фракции и не вправе выйти из них. Они могут быть членами только той партии, в составе списка которой избраны. Нарушение этих требований влечет досрочное прекращение полномочий.

Данные нормы укрепляют партийную дисциплину, но одновременно ограничивают свободу мандата депутата. Он не может менять политическую позицию, покидать партию, переходить в другую фракцию – даже если избиратели его округа поддерживают такое решение. Депутат связан не волей избирателей, а волей партийного руководства.

Цифровые технологии позволяют организовать постоянную обратную связь между депутатом и избирателями: онлайн-приемные, опросы в социальных сетях, видеоотчеты о деятельности. Однако при жесткой фракционной дисциплине эти инструменты теряют значение: депутат все равно обязан голосовать по указанию фракции, вне зависимости от мнения избирателей.

По нашему мнению, фракционный принцип организации представительных органов усиливает разрыв между населением и депутатским корпусом. Депутат превращается в агента политической партии, а не представителя интересов жителей муниципального образования.

Согласно ч. 6 ст. 15 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ численность депутатов определяется в зависимости от численности населения. Для городского округа с населением от 100 000 до 500 000 человек минимальная численность — 25 депутатов. Верхний предел не установлен.

Сравнение с зарубежной практикой показывает, что российские представительные органы относительно малочисленны. Во Франции муниципальный совет коммуны с населением более 300 000 человек включает 69 советников. В Японии ассамблеи префектур насчитывают 40–120 членов. В США советы, напротив, невелики – 6-12 человек [3, с. 125].

На наш взгляд, численность сама по себе не определяет качество представительства. Критичен способ формирования. Если депутаты избраны на выборах с явкой 10%, то увеличение их числа с 25 до 50 не повысит легитимность органа. Напротив, при высокой явке и конкурентных выборах даже небольшой по составу совет будет обладать подлинным народным мандатом.

Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ существенно изменил территориальную организацию местного самоуправления. В отличие от Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, предусматривавшего муниципальный район в качестве самостоятельного вида муниципального образования, новый закон такой вид муниципального образования не устанавливает. Соответственно, ст. 15 Федерального

закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ не содержит положений о косвенном формировании представительного органа муниципального района из глав и депутатов поселений, поскольку данная организационно-территориальная форма упразднена.

Тем не менее вопрос о соотношении прямых и косвенных выборов в системе местного самоуправления не утратил актуальности. Конституция РФ в ч. 2 ст. 130 указывает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные органы местного самоуправления. Слово «прямого» подчеркивает непосредственность участия граждан, что должно учитываться при любом изменении системы муниципальных образований.

Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 830-О-О [13] указывало, что самостоятельность в определении структуры органов местного самоуправления не является абсолютной. Определение КС РФ от 20.09.2018 № 2052-О [14] подтвердило прерогативу федерального законодателя устанавливать требования к структуре и порядку замещения муниципальных должностей. Вместе с тем эти полномочия федерального законодателя не могут использоваться вопреки конституционному принципу непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

В последние годы активно внедряются электронные платформы взаимодействия населения с органами местного самоуправления. Жители могут через интернет-порталы сообщать о проблемах благоустройства, участвовать в опросах, предлагать инициативы. Некоторые регионы запустили системы инициативного бюджетирования, где граждане голосуют за проекты, подлежащие финансированию из местного бюджета.

Однако эти механизмы носят консультативный характер. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ относит к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления местный референдум, муниципальные выборы и голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования. Все остальные формы – собрания, конференции, опросы, публичные слушания – являются лишь формами участия населения в осуществлении местного самоуправления, но не формами его непосредственного осуществления [4, с. 17].

Электронные опросы населения через интернет не имеют юридической силы. Результаты опроса не обязательны для органов местного самоуправления. Это

означает, что цифровые платформы используются для имитации участия населения, создания видимости диалога, но не для передачи реальных полномочий жителям.

На наш взгляд, цифровизация может стать инструментом подлинной демократизации местного самоуправления только при условии придания электронным формам волеизъявления юридически обязательного характера. Необходимо законодательно закрепить электронный референдум, электронное народное обсуждение с правом решающего голоса, электронное отзывание депутатов.

Проведенный анализ позволяет сформулировать ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства в области представительной власти местного самоуправления.

Первое предложение: внести изменения в ст. 15 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ, установив, что представительный орган муниципального образования любого вида формируется исключительно путем прямых выборов населением. Данная мера восстановит непосредственную связь между избирателями и депутатами, повысит подотчетность представительных органов населению. Это предложение соответствует действующей системе муниципальных образований, установленной Федеральным законом от 20.03.2025 № 33-ФЗ, который не предусматривает муниципальный район как вид муниципального образования и не содержит норм о косвенных выборах.

Второе предложение: дополнить Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ главой об электронных формах непосредственного осуществления местного самоуправления. Закрепить право населения муниципального образования проводить электронные референдумы по вопросам местного значения с использованием федеральной государственной информационной системы обеспечения проведения выборов и референдумов (ГАС «Выборы») либо специализированной региональной информационной системы, соответствующей требованиям Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части защиты персональных данных и обеспечения достоверности волеизъявления. Идентификация участников референдума должна осуществляться посредством единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) с применением усиленной квалифицированной электронной подписи. Независимый контроль подсчета голосов обеспечивается избирательными комиссиями муниципального образования с применением технологий, гарантирующих

верифицируемость результатов. Установить, что решение, принятое на электронном референдуме, при участии в голосовании не менее 25% от числа избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования, и при поддержке более половины проголосовавших обладает высшей юридической силой по отношению к актам органов местного самоуправления. Коллизии с нормами федерального и регионального законодательства разрешаются в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» применительно к иерархии нормативных актов.

Третье предложение: дополнить Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ нормами об институте отзыва депутата представительного органа муниципального образования. Установить, что депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в голосовании приняло участие не менее числа избирателей, принявших участие в выборах данного депутата. Распространить институт отзыва на депутатов, избранных как по одномандатным округам, так и по партийным спискам. Предусмотреть возможность проведения электронного голосования по отзыву депутата с использованием той же государственной информационной системы, что и при проведении электронного референдума. Данные меры уравновесят процедуры избрания и отзыва, создадут реальный механизм ответственности депутатов перед избирателями.

Заключение

Модели формирования представительных органов местного самоуправления в России прошли путь от прямого избрания населением к сложным комбинациям прямых выборов с постепенным ограничением самостоятельности муниципального уровня власти. Цифровые технологии, способные расширить участие граждан в управлении, используются преимущественно для имитации демократических процедур.

Низкая явка на муниципальных выборах (6–20%), отсутствие практики референдумов по существенным вопросам местного значения, исключение института отзыва депутатов из действующего Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ – все это свидетельствует о глубоком кризисе народного представительства на местном уровне. Население утратило доверие к институтам муниципальной демократии, а последние утратили связь с населением.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П [15] подчеркивало особую значимость выборов в обеспечении народовластия как конституционной основы местного самоуправления. Постановление КС РФ от 24.01.1997 № 1-П [16] указывало на недопустимость отказа граждан от реализации права на местное самоуправление. Однако законодательная практика последних лет двигалась в противоположном направлении.

По нашему мнению, восстановление подлинного народовластия на местном уровне требует пересмотра моделей формирования представительных органов. Цифровизация должна служить не украшением формальных демократических процедур, а инструментом возвращения реальных полномочий населению. Электронный референдум с юридически обязательными последствиями, электронное отзывание депутатов, прямые выборы представительных органов всех видов муниципальных образований – вот те меры, которые способны вернуть легитимность муниципальным институтам.

Без этих изменений местное самоуправление окончательно превратится в низовой уровень государственного администрирования, утратит самостоятельность и станет придатком региональной власти. Конституционный принцип, согласно которому местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, останется только декларацией, лишенной реального содержания.

Список использованных источников

1. Кожевникова Е.В. Практика реализации института местного референдума в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2022. – № 46 (441). – С. 257-261. – EDN: QRWVOE

2. Ашина А.А., Бессерережнова Д.С., Симканич О.М. Проблема активности населения в участии на муниципальных выборах // Universum: экономика и юриспруденция. – 2022. – № 12-2 (99). – С. 4-8. – DOI: 10.32743/UniLaw.2022.99.12.14602. – EDN: JISDMV

3. Еремян В.В. Муниципальное право зарубежных стран : учебник / В.В. Еремян. – М.: Академический Проект, 2006. – 752 с. – ISBN: 5-8291-0723-6. – EDN: QWZJBL

4. Кожевников О.А., Корсун К.И. Право граждан на местное самоуправление: проблемы толкования и реализации на современном этапе исторического развития

России // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – № 2. – С. 15-25. – DOI: 10.18572/1812-3767-2024-2-30-38. – EDN: IPSVBP

5. Авакьян С.А. Народное представительство и парламентаризм // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 9 (61). – С. 37-48. – DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.037-048. – EDN: EVHGZE

6. Уваров А.А. О расширительном значении президентских поправок к Конституции Российской Федерации // Lex Russica (Русский закон). – 2020. – № 11 (168). – С. 43-52. – DOI: 10.17803/1729-5920.2020.168.11.043-052. – EDN: РСММРА

7. Гавриленко О.А. Анализ практики применения института референдума на территории Российской Федерации // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2020. – № 6 (46). – С. 20-28. – EDN: FACTCE

8. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2025. № 12. Ст. 1234.

9. Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010

10. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

11. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

13. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Луганской Народной Республики, Донецкой Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6930.

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления"» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

15. Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 830-О-О // СПС
КонсультантПлюс.

16. Определение Конституционного Суда РФ от 20.09.2018 № 2052-О // СПС
КонсультантПлюс.