

## **Местное самоуправление в России: самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников?**

**Соловьев Сергей Геннадьевич**

заведующий кафедрой

Конституционного, административного и муниципального права

ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»

(национальный исследовательский университет)

доктор юридических наук, профессор,

председатель Общественной палаты Миасского городского округа

456304, Челябинская область, г. Миасс, ул. 8 Июля, 10А

E-mail: solovevsg@susu.ru,

контактный телефон – 8 (3513) 52-11-60

*Статья посвящена осмыслению субъектного состава современного механизма осуществления местного самоуправления в России. Рассмотрены содержание и спорные аспекты двух подсистем современной системы российского местного самоуправления: самоуправления населения муниципалитетов и самоуправления муниципальных чиновников.*

*Определены существующие направления развития самоуправления муниципальных чиновников. Предложен комплекс правовых мер, направленных на усиление роли населения в осуществлении российского местного самоуправления.*

*Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление №211 от 16.03.2013 г.), соглашение № 02.А03.21.0011.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, самоуправление населения муниципалитетов, самоуправление муниципальных чиновников.*

## **Local self-government in Russia: the self-government of the population or self-government municipal officials?**

**Sergey G. Solovev,**

Head of the Constitutional, Administrative

and Municipal Law Department

South-Ural State University(SUSU)

(National Research University),

Doctor of Law, Professor,

Chairman of Public Chamber in Miass city district

*The article is devoted to comprehension of the subject composition of the modern mechanism of implementation of local self-government in Russia. Reviewed the content and controversial aspects of the two subsystems of modern Russian system of local self-government: self-government of the population of municipalities and municipal government officials.*

*Identify existing areas of development authorities municipal officials. Proposed a set of legal measures aimed at strengthening the role of local communities in the implementation of Russian local self-government.*

*The paper was written with the support of the Government of the Russian Federation (Decree No. 211 dated 16.03.2013 g), agreement No. 02.A03.21.0011.*

**Key words:** *local self-government, self-government of the population of the municipalities, self-government municipal officials.*

*Всё, что видим мы - видимость только одна.*

*Далеко от поверхности мира до дна.*

*Полагай несущественным явное в мире,*

*Ибо тайная сущность вещей не видна.*

*Омар Хайям*

Исходя из смысла статей Конституции Российской Федерации, закрепляющих конституционную модель российского местного самоуправления (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ст. 130-133), местное самоуправление в России должно обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В связи с этим, по мысли создателей Конституции РФ, его предполагалось формировать не как публично-властную систему, решающую местные вопросы в формах, методах и структурах аналогичных по своей сути формам, методам и структурам, используемым в системе государственной власти, а как преимущественно систему форм самоорганизации местного населения. При этом органы местного самоуправления, выведенные из системы органов государственной власти, должны были (по мысли создателей Конституции РФ) играть вспомогательную роль.

Однако, на сегодняшний момент, как отмечают С.А. Авакьян, В.И. Васильев, Н.В. Джагарян, В.А. Щепачев<sup>1</sup>, решение вопросов местного

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД; "Сашко", 2000. С. 27; Васильев В.И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. №6. 2014. С. 5; Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: некоторые вопросы конституционной концепции // Российское право в Интернете. 2009. N 5; Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 2. С. 57 - 61.

значения осуществляется преимущественно органами и должностными лицами местного самоуправления. Подобная ситуация не только обуславливает вопросы о соответствии существующей системы местного самоуправления содержанию ее конституционной модели, но также не отвечает современным потребностям российского общества, обусловленным тем обстоятельством, что в настоящих достаточно непростых условиях государству все сложнее решать многие местные вопросы, как непосредственно (через органы государственной власти), так и опосредованно (через органы местного самоуправления).

В связи с этим, достаточно востребованным является потенциал нарабатанных к настоящему времени форм самоорганизации жителей муниципалитетов. Данный потенциал обусловлен тем, что жители объективно заинтересованы в порядке на своей территории, большинству из них не безразлично, как решаются местные вопросы, многие готовы на общественных началах участвовать в решении вопросов своего микрорайона, двора. Помимо этого следует учитывать и тот факт, что потребность участия в совместном решении общих проблем заложена у многих российских граждан на генетическом уровне, так как российские общинные традиции, имеют достаточно давние и крепкие корни<sup>2</sup>.

### **Методология исследования**

Исходя из подходов, заложенных в конституционной модели российского местного самоуправления, предполагается проанализировать проблемные концептуальные аспекты существующего субъектного состава механизма осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. На основе выявленных недоработок, а также потребностей муниципальной практики<sup>3</sup>, предлагается предложить направления

---

<sup>2</sup> Беляевъ И.Д. Судьбы земщины и выборного начала на Руси. М., 1905.

<sup>3</sup> Очевидно, что вопросы муниципальной теории всегда нужно ориентировать на потребности практики местного самоуправления. Недопустима ситуация, когда муниципальная наука и муниципальная

совершенствования идеологии нормативной базы, закрепляющей ключевые аспекты современного механизма осуществления российского местного самоуправления.

### **Самоуправление населения муниципалитетов и самоуправление муниципальных чиновников**

В соответствии с определением местного самоуправления, закрепленным в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ, местное самоуправление в России может осуществляться населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Следует отметить тот факт, что использование конструкции союзов «и (или)» в указанной норме свидетельствует о том, что осуществление местного самоуправления возможно в трех разновидностях:

- 1) населением непосредственно;
- 2) населением непосредственно и через органы местного самоуправления;
- 3) через органы местного самоуправления.

Таким образом, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ нормативно допускается довольно спорная с точки зрения теории самоуправления ситуация, когда население муниципалитета не участвует в осуществлении местного самоуправления. Местное самоуправление в таком муниципальном образовании осуществляется исключительно посредством деятельности органов местного самоуправления.

Подобная правовая возможность представляет серьезную опасность для демократических основ местного самоуправления, так как исходя из смысла указанной статьи, можно (если называть вещи своими именами) выделить

---

практика являются «параллельными мирами», не имеющими пересечения. Однако, при этом муниципальная наука должна отражать не только то, что есть на практике, но и то к чему нужно стремиться.

две подсистемы современной системы российского местного самоуправления:

1. Самоуправление населения муниципалитетов.

2. Самоуправление муниципальных чиновников и иных лиц, входящих в систему управления муниципалитетом (субъектов, фактически реализующих полномочия органов местного самоуправления).

Следует отметить, что данный вывод не отличается исключительной новизной, так как на феномен самоуправления муниципальных чиновников ранее указывал в своей работе В.И. Васильев, утверждая, что в большинстве крупных современных российских городов самоорганизация граждан для решения местных вопросов отсутствует и ее заменяет самоуправление муниципальных чиновников<sup>4</sup>.

В связи с указанным использованием в научном обороте термина «муниципальные чиновники» и с учетом крылатого выражения Фридриха Энгельса о том, что «всякая общественная наука есть в сущности обширная система определений, или дефиниций», объективно возникает потребность определить его содержание, так как «..корректные определения понятий и строгие дефиниционные формулы до некоторой степени заменяют в обществоведении математические формулы точных наук»<sup>5</sup>.

Между тем на сегодня в области муниципально-правовой науки не сформулировано четкого определения, дающего понимание о сути феномена «муниципальные чиновники». Если же отталкиваться от общенаучных подходов к понятию «чиновник», то под чиновником следует понимать служащего, имеющего определенный классный чин<sup>6</sup>. В связи с тем, что

---

<sup>4</sup> Васильев В.И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. №6. 2014. С. 5.

<sup>5</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Обнинск. 1996. С. 114.

<sup>6</sup> Ефремова Т.Ф. Толковый словарь. М., 2000. С. 234; Большой энциклопедический словарь. М., 2005. С. 456; Санжаревский И.И. Политическая наука: словарь-справочник. М., 2010. С. 215.

классные чины в соответствии с Федеральным законом "О муниципальной службе в Российской Федерации" от 02.03.2007 N 25-ФЗ предусмотрены только для муниципальных служащих, то формально юридически только их можно рассматривать в качестве муниципальных чиновников.

Однако, если рассматривать муниципальных чиновников с содержательной стороны, как лиц, наделенных компетенцией, позволяющей им участвовать в управлении ресурсами муниципального образования (материальными, финансовыми, организационными, информационными...) и обладающими специфическими интересами, которые могут не совпадать с интересами большинства населения муниципалитета, то с учетом указанных критериев, к категории муниципальных чиновников очень близко примыкает категория выборных должностных лиц местного самоуправления.

В связи с предлагаемым определением, также возникает вопрос о том, можно ли говорить о тождестве отдельных признаков правового положения муниципальных чиновников и депутатов представительного органа местного самоуправления. При ответе на данный вопрос следует учитывать, что формально юридически муниципальные депутаты в первую очередь являются представителями избравшего их населения. Однако на практике многие избиратели не знают своих депутатов, не могут реализовать установленную ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ процедуру отзыва неработающих депутатов (при стандартной муниципальной явке избирателей 25-35% требуется наличие не менее 50% голосов избирателей, поданных за отзыв депутата). В отношении же депутатов, избранных по партийным спискам, отзыв вообще не может быть применен.

Эти обстоятельства (в совокупности с тем, что ряд депутатов работают на постоянной оплачиваемой основе и современные технологии избрания

---

депутатов предполагают использование административного и финансового потенциала муниципальных элит) позволяют поставить вопрос о рассмотрении отдельных категорий депутатов представительного органа местного самоуправления в качестве особого вида муниципальных чиновников.

Также следует отметить, и тот факт, что в настоящее время система самоуправления муниципальных чиновников активно развивается в различных направлениях:

1. Создаются общероссийские и региональные организационные структуры координирующие их деятельность и распространяющие интересные практики (Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления, региональные ассоциации муниципальных образований, Объединение муниципальных юристов).

2. Создаются новые алгоритмы правовой легитимации спорных решений муниципальных чиновников (инициирование обращения в суд подконтрольными физическими или юридическими лицами с заведомо проигрышной позицией в отношении спорных решений муниципальных чиновников в целях формирования требуемого судебного прецедента).

3. Создаются чрезмерные, огромные по объему (насчитывающие до тысячи правовых актов) и несистематизированные по содержанию массивы правовых актов на уровне конкретных муниципалитетов, к тому же имеющие серьезные внутренние нестыковки и противоречия. Указанные обстоятельства в совокупности со сложной и непонятной (а часто непроработанной, очень противоречивой) юридической терминологией, используемой при написании соответствующих муниципальных правовых актов, обуславливают их «жреческий уклон», исключая реальную

возможность понимания их содержания многими жителями муниципалитета<sup>7</sup>.

4. При нормативном декларировании участия населения в контроле за органами местного самоуправления, намечается отрыв официальных оценок эффективности их деятельности от населения, предполагающий передачу данной функции органам государственной власти<sup>8</sup>. Подобная ситуация обуславливает соответствующие тенденции в местном чиновничестве, направленные усиление автономизации своего правового положения от местного населения и выход из под его реального контроля.

5. В отношении муниципальных чиновников происходит постепенная трансформация целевых установок их функционирования. Общее предназначение их деятельности, осуществляемой в интересах местного населения, изменяется на деятельность, направленную на оказание муниципальных услуг, что снижает как социальную направленность системы органов и должностных лиц местного самоуправления, так и меру их ответственности перед местным населением. Как справедливо указывает В.А. Щепачев, приходится констатировать, что общее предназначение местного самоуправления как одной из форм публичной власти, участвующей в

---

<sup>7</sup> Бычкова Е.И. Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. №9. С. 51-55.; Соловьев С.Г. Кодекс нормативных правовых актов муниципального образования – основа правопорядка в сфере российского местного самоуправления // Современное право. 2013. №12. С. 32-38.

<sup>8</sup> К данному выводу приводит анализ содержания и механизма оценки показателей эффективности деятельности органов городских округов и муниципальных районов, закрепленных в Указе Президента РФ от 28.04.2008 N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

осуществлении задач государства и общества в целом, порой забывается. Вместо этого на первый план ставится оказание муниципальных услуг<sup>9</sup>.

6. С учетом тождественности форм деятельности государственных и муниципальных чиновников на экспертном уровне продвигаются идеи о временном переводе (как показывает практика, нет ничего более постоянного, чем временное) в режим государственного управления высшего уровня муниципалитетов (городских округов и муниципальных районов). Естественно, реализация подобных (далеко не новых)<sup>10</sup> идей неизбежно повлечет перевод муниципальных чиновников в категорию государственных чиновников<sup>11</sup>.

### **Комплекс правовых мер, направленных на усиление роли населения в осуществлении местного самоуправления**

Все вышеуказанные тенденции развития современной системы российского местного самоуправления свидетельствуют о ее трансформации в сторону развития механизмов самоуправления муниципальных чиновников, внутрисущностно предполагающего ослабление правовых механизмов непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. На практике это проявляется в том, что население последовательно отодвигается от осуществления муниципальной власти<sup>12</sup>,

---

<sup>9</sup> Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 2. С. 57 - 61.

<sup>10</sup> Еще А.Д. Градовский обосновывал тезис о том, что самоуправление - часть общей государственной системы, но построенная на привлечении общественных элементов (Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр. соч. Т. II. СПб.: 1899. С. 75.).

<sup>11</sup> Васильев В.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. N 1. С. 80 - 91.

<sup>12</sup> Как отмечалось в рекомендациях парламентских слушаний, проведенных Комитетом Государственной Думы по федеративному

ослабляются связи между муниципальными управленцами и населением. При этом, в научной литературе рефреном звучат мысли о пассивности и инертности жителей муниципалитетов, о слабой мотивации к самоорганизации населения, привычке к патернализму и покровительству государства.

Однако, в связи с тем, что при осуществлении местного самоуправления важен не только результат, но и сам процесс участия населения, в нашем понимании, для преодоления вышеуказанных тенденций необходимо нормативно стимулировать механизмы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также развивать механизмы контроля населения за муниципальными чиновниками и иными лицами, входящими в систему управления муниципалитетом, что, кстати, актуально не только для России, но и для зарубежных стран<sup>13</sup>:

Во-первых, в ст.24 Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ необходимо внести нормы предполагающие:

---

устройству и вопросам местного самоуправления 14 апреля 2014 г., "...в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях к потере непосредственной связи между населением и городской властью...». (Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / Под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма; ИНФРА-М, 2015. С. 152.)

<sup>13</sup> Reif L. Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman // Boston College Third World Law Journal. 2011. Vol. 31. No. 2. P. 212; Pickl V. Investigating Complaints: A Comment // International Handbook of the Ombudsman. Vol. 1: Evolution and Present Function / Ed. by G. Caiden. Westport, CT: Greenwood Press, 1983. P. 164.

- возможность отзыва депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления количеством голосов избирателей равным количеству голосов полученных ими при избрании;

- механизмы ответственности депутатов за невыполнение предвыборных обещаний, неведение приемов избирателей, неосуществление отчетов перед избирателями;

- закрепление обязанности руководства местного представительного органа публиковать в средствах массовой информации поименные результаты голосования депутатов при наличии письменного обращения местных жителей;

- закрепление обязанности муниципальных образований вести на своем официальном сайте свод всех действующих местных нормативных правовых актов, систематизированный по вопросам местного значения.

Во-вторых, в муниципальном законодательстве федерального уровня следует закрепить следующие нормы, направленные на развитие механизмов учета мнения населения при решении органами и должностными лицами местного самоуправления вопросов местного значения:

- 1) Закрепить придание публичным слушаниям статуса обязательной формы выявления мнения населения городского округа при принятии решения по вопросу изменения статуса городского округа на городской округ с внутригородским делением.

- 2) Нормативно обязать муниципалитеты в Положениях, регламентирующих проведение публичных слушаний, закреплять:

- основания для отказа инициативной группе граждан в проведении публичных слушаний;

- минимальное число жителей, при участии которых публичные слушания могут считаться состоявшимися;

- правила определения времени и места проведения публичных слушаний, установив приоритет проведения публичных слушаний в выходные дни и в

муниципальных зданиях, наиболее близко расположенных к обсуждаемым объектам;

- запрет на проведение публичных слушаний одновременно по нескольким вопросам или объектам, расположенным в разных частях муниципального образования одним и тем же составом участников публичных слушаний;

- основания учета или игнорирования результатов публичных слушаний органами и должностными лицами местного самоуправления.

- возможность реализации права населения на непосредственное решение отдельных локальных местных вопросов путем принятия обязательных решений на публичных слушаниях.

В - третьих, есть смысл на федеральном уровне нормативно стимулировать развитие системы территориального общественного самоуправления (как наиболее эффективной модели непосредственной самоорганизации местного населения) по следующим направлениям:

- Для развития системы ТОСов, функционирующих в форме юридического лица, требуется совершенствование предусмотренной для них п. 2 ч.3 ст. 50 Гражданского кодекса РФ организационно-правовой формы, так как их организационно-правовая форма в виде общественной организации не только создает немало юридических коллизий (ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ не предусматривает для ТОС фиксированного членства, членские взносы для участников ТОС...), но и во многом выхолащивает изначальный смысл территориального общественного самоуправления, лишая плюсов объединения граждан, стимулируемого государством в силу социальной значимости решаемых задач.

- Увеличению числа форм самоорганизации населения в форме ТОС несомненно будет способствовать упрощение порядка их регистрации, закрепленного в ФЗ от 08.08.2001 №129-ФЗ и Приказе ФНС России от 25.01.2012 №ММВ-7-6/25, путем установления упрощенного порядка регистрации ТОС в качестве юридического лица.

- Уменьшению бюрократической нагрузки на работающие ТОСы будет способствовать введение упрощенной системы их налогообложения по аналогии с налогообложением на основе патента для индивидуальных предпринимателей, предусмотренного главой 26.5 Налогового кодекса РФ.

- Развитию коммунальной деятельности ТОСов будет способствовать законодательное закрепление предметов их ведения в перечне общественно полезных услуг, а также внесение изменений в ст. 3 ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ и ст. 1 ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ, предусматривающих исключение отношений, возникающих между органами местного самоуправления и органами территориального общественного самоуправления из сферы применения указанных правовых актов, регулирующих контрактную систему закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

- Повышению правового статуса ТОСов будет способствовать внесение изменений в Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ, предусматривающих наделение ТОСов согласовательными - разрешительными полномочиями по особо значимым для населения локальным вопросам (уплотнительная застройка, изменение вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства).

Подводя итог проведенному исследованию, хотелось указать на тот факт, что будущее российского местного самоуправления нужно не только прогнозировать, но и пытаться его нормативно конструировать, создавать правовые технологии перехода к оптимальной модели будущего российского местного самоуправления. В связи с этим, если попытаться определить желательное направление развития основных долгосрочных тенденций в местном самоуправлении, то в нашем понимании приоритетным направлением развития правовой основы российского местного самоуправления должно являться (учитывая начало эпохи «активного участия») движение к увеличению доли форм местной непосредственной демократии по сравнению с ее представительными формами, предполагающими определенную многоуровневость, объективно

отдаляющую жителя от непосредственного осуществления муниципальной власти.

### *Список литературы*

1. Pickl V. Investigating Complaints: A Comment // International Handbook of the Ombudsman. Vol. 1: Evolution and Present Function / Ed. by G. Caiden. Westport, CT: Greenwood Press, 1983. 234 p.
2. Reif L. Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman // Boston College Third World Law Journal. 2011. Vol. 31. No. 2.
3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД; "Сашко", 2000. 528 с.
4. Беляевъ И.Д. Судьбы земщины и выборного начала на Руси. М., 1905. 136 с.
5. Большой энциклопедический словарь. М., 2005. 1456 с.
6. Бычкова Е.И. Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. №9.
7. Васильев В.И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. №6. 2014.
8. Васильев В.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. N 1.
9. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Обнинск. 1996. 257 с.
10. Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр. соч. Т. II. СПб.: 1899. 492 с.
11. Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: некоторые вопросы конституционной концепции // Российское право в Интернете. 2009. N 5.
12. Ефремова Т.Ф. Толковый словарь. М., 2000. 532 с.

13. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / Под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма; ИНФРА-М, 2015. 672 с.

14. Санжаревский И.И. Политическая наука: словарь-справочник. М., 2010. 257 с.

15. Соловьев С.Г. Кодекс нормативных правовых актов муниципального образования – основа правопорядка в сфере российского местного самоуправления // Современное право. 2013. №12.

16. Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 2.