

**Волков Владислав Эдуардович**  
доцент кафедры государственного  
и административного права ФГБОУ ВПО  
«Самарский государственный университет»,  
кандидат юридических наук (г. Самара)

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВАНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

В соответствии с п. 2 ст. 3 Конституции РФ и п. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, местное самоуправление является формой осуществления публичной власти народом Российской Федерации.

Представление о публичном характере местного самоуправления неоднократно выражалось в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>. Местное самоуправление, органы которого не входят в систему государственных органов, выступает как вид публичной власти одновременно называемой муниципальной властью.

Системный анализ конституционно-правовых актов позволяет выделить следующие особенности муниципальной власти: 1) специфический носитель (субъект) власти. В зависимости от зако-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. – 1997. – №5. – ст. 708; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. №3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. – 1998. – №4. – ст. 532; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. – 2000. – №50. – ст. 4943.

нодательных подходов, реализованных в конкретных субъектах Российской Федерации, таковым является население муниципального образования или местное сообщество; 2) локально-территориальный характер предметов ведения и полномочий; 3) реализация муниципальной власти посредством прямых и представительных институтов местного самоуправления; 4) особая сфера реализации муниципальной власти, которая раскрывается через понятие «вопросы местного значения»; 5) организационная обособленность муниципальной власти от государственной.

Обоснованность выделения категории «муниципальная власть» признана практикой Конституционного Суда РФ. В мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П отмечено, что «в соответствии со статьей 130 (ч. 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление – как публичная (муниципальная) власть – осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»<sup>2</sup>.

Вместе с тем, «местное самоуправление» и «муниципальная власть» – тесно связанные, но не тождественные категории. Общая формула соотношения этих понятий может быть представлена следующим образом: возникновение, организация и функционирование муниципальной власти невозможно без местного самоуправления; но не всякая система местного самоуправления, не каждая ее модель есть воплощение муниципальной власти как особой формы реализации публичной власти, существующей наряду с властью государственной.

Местное самоуправление – это не только организационно-правовая форма реализации муниципальной власти, но и разновид-

---

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском Автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» от 2 апреля 2002 г. №7-П // СЗ РФ. – 2002. – 8 апреля. – №14. – ст. 1374.

ность социального управления, общественный идеал. Формирование такого сложного социального института как местное самоуправление в современном государстве – это объективный и притом весьма длительный процесс. Развитие местного самоуправления не может завершиться по команде сверху или в установленные сроки, поскольку местное самоуправление – результат определенной эволюции, свидетельство зрелости граждан, готовых взять на себя всю полноту власти и ответственности за решение местных дел.

Социальная реформация предполагает законченность только в том случае, если происходят изменения поведенческого характера, которые, хотя и являются менее заметными и «формализуемыми», но имеют первостепенное значение для успеха любых преобразований. Речь идет об изменениях в мышлении и поведении людей и местных сообществ, включенных в систему местного самоуправления и играющих значимые роли в процессе ее становления и развития.

В качестве отличительного признака подлинного местного самоуправления как организационно-правовой формы осуществления муниципальной власти обычно называют совпадение или непосредственное взаимодействие субъекта и объекта управленческой деятельности. Однако в условиях современной Российской Федерации теоретический постулат о совпадении субъекта и объекта самоуправления в значительной части муниципальных образований, особенно в городских округах и муниципальных районах является скорее идеальной целью, чем практической реальностью. Попытка моментального перехода к такой степени демократии, которая пока не достигнута и в странах с многовековыми демократическими традициями по определению не может быть успешной.

Современное состояние самоуправления в России можно охарактеризовать как стадию номинального самоуправления, когда исполняются формальные процедуры (выборы, наличие представительного органа власти, отчеты депутатов и т.п.), но органы местного самоуправления и большинство жителей существуют как бы в параллельных мирах и практически не взаимодействуют между собой. Отношения между локальными сообществами и установленными по закону

органами местного самоуправления носят нередко конфликтный характер. Наблюдается пассивность жителей: они живут частными и узколокальными интересами.

Местное самоуправление на так называемом верхнем территориальном уровне (в пределах территорий муниципальных районов и городских округов) находится пока в неразвитом состоянии как в смысле имеющейся практики, так и в смысле готовности населения к добровольному объединению для решения вопросов местного значения. Местное самоуправление, в его конституционном значении, должно характеризовать достигнутый уровень самоорганизации граждан, но активность жителей ограничивается, как правило, декларируемой готовностью в случае необходимости обращаться в соответствующие инстанции с просьбами или требованиями. Общество не демонстрирует достаточной степени социально-психологической готовности воспринять идеи и ценности, характерные для реализации муниципальной власти. Местное самоуправление, особенно в крупных муниципальных образованиях, играет роль нижней ступени в системе государственной власти, концентрируя во многом результаты ее бюрократических традиций. Кроме того, в современных условиях важнейшие жизненные потребности населения (например, образование, здравоохранение, социальная защита) обеспечиваются через государственный управленческий механизм.

Конституционно-правовое регулирование самоуправленческих отношений должно соответствовать условиям функционирования местного самоуправления и может быть эффективным только в том случае, если будет основано на учете реальных условий функционирования муниципальной власти.

В современной конституционно-правовой доктрине преобладает точка зрения, согласно которой местное самоуправление в России, являясь разновидностью публичной власти, носит государственно-общественный характер.

Реализация государственно-общественной концепции конституционно-правового регулирования местного самоуправления предполагает осуществление местного самоуправления «местным сообщест-

вом» – объединением людей, основанным на осознании общей цели социального благоустройства муниципального образования.

В законодательстве субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований понятие «местное сообщество» используется наряду с понятием «население». Подобное понимание местного сообщества соответствует и Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.

Для формирования местного сообщества определяющее значение имеет осознание населением муниципального образования общего интереса в решении хозяйственно-экономических, социально-культурных и иных вопросов местного значения. Однако в подавляющем большинстве крупных муниципальных образований – городских округов и муниципальных районов необходимый уровень самоорганизации не достигнут, отсутствует осознание населением общих целей совместной деятельности, в лучшем случае оно имеет место в территориальном общественном самоуправлении.

Такое осознание в современных условиях большинства субъектов Российской Федерации возможно только в малых социальных группах – в пределах сообщества жителей многоквартирного жилого дома, жилого микрорайона, сельского поселения. Местными сообществами сегодня следует считать соседские и гражданско-ассоциативные локальные сообщества, социальное взаимодействие в которых производно от совместного места жительства и сходных интересов в обустройстве общей среды обитания на части территории муниципального образования. На данный момент это уровень осуществления не местного самоуправления, а территориального общественного самоуправления<sup>3</sup>.

Вывод о том, что публичные самоуправленческие отношения еще не достигли той стадии развития, когда местные сообщества станут

---

<sup>3</sup> Согласно п. 3 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан

субъектами местного самоуправления, подтверждается и судебной практикой: судебные органы отказываются защищать интересы местных сообществ, указывая на отсутствие последних как таковых<sup>4</sup>. Под влиянием этих обстоятельств изменяется смысл, вкладываемый в категорию «местное сообщество». Конституционный Суд РФ стал использовать это понятие в своих актах, однако этим термином фактически обозначалась группа граждан, объединяемых фактом регистрации по месту жительства на определенной территории, – то есть население муниципального образования либо его часть<sup>5</sup>.

Данный процесс имеет объективные основания: в настоящее время именно население, а не местное сообщество (в классическом значении этого термина) является субъектом местного самоуправления. Население муниципальных районов и городских округов представляет собой территориальный коллектив, по своим конституционно-правовым характеристикам аналогичный населению субъекта Российской Федерации, народу Российской Федерации.

Это подтверждается при анализе практики реализации форм осуществления местного самоуправления. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления определены в главе 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. Они выражаются либо в непосредственном принятии властных решений населением муниципального образования, либо означают возможность участия граждан в публично-властной деятельности органов местного самоуправления. Общественный элемент, для которого

---

<sup>4</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 28 апреля 2000 по делу №92-Г00-3: / Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000). В. 2 т. Т. 2 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 634.

<sup>5</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 21 февраля 2002 №26-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – №4.

свойственны принципы свободного и добровольного объединения граждан на основе общности интересов для реализации общих целей во властной деятельности по осуществлению местного самоуправления в формах непосредственной демократии, не реализуется.

Сама по себе многочисленность форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления не означает приобретения местным самоуправлением «общественных» свойств, при демократической организации власти, основанной на ее разделении и множественности механизмов участия граждан в ее осуществлении, сама публичная природа власти не меняется. Так это было и в условиях Советского государства, когда власть имела характер государственной, а народ участвовал в ее осуществлении через формы непосредственной демократии. Некоторое расширение непосредственных форм осуществления местного самоуправления и участия в осуществлении самоуправления не придали самоуправлению как разновидности публичной власти большей эффективности в решении вопросов местного самоуправления.

Многие организационные формы непосредственной демократии в практике муниципального строительства не применяются. В муниципальных выборах, которые являются императивной формой непосредственной демократии на данном уровне, традиционно принимает участие меньшинство избирателей. По оценкам экспертов в сфере электоральных технологий, без применения специфических технологий повышения явки избирателей привлечь к участию в муниципальных выборах удалось бы лишь 5-10 процентов населения. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на практике оказывается не реальной процедурой, а номинальной декларацией такой возможности. Проявление общественной активности в осуществлении местного самоуправления минимально. А местный референдум по инициативе населения (именно в этом случае он становится формой самоорганизации) вообще не проводится.

Определение структуры органов местного самоуправления основано на принципах, характерных для формирования системы органов

государственной власти. Порядок образования представительного и иных органов местного самоуправления, правила замещения должности выборного главы муниципального образования и других выборных должностных лиц местного самоуправления с высокой степенью детализации определены в гл. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях...») предусмотрены унифицированные нормы, применяемые при формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления. Установлены единые принципы организации и проведения выборов, принципы участия в них избирателей. Унификация избирательного процесса в Российской Федерации является принципиальной идеей, призванной обеспечить единые правовые гарантии формирования органов публичной государственной и муниципальной властей, создать условия для возможности совмещения выборов различных уровней. Отмечаются лишь отдельные особенности организации и проведения муниципальных выборов, которые являются технологическими, связаны лишь с ограниченностью территории избирательных округов и не могут свидетельствовать о выражении «общественного» элемента в процедуре формирования институтов муниципальной власти.

К отношениям в сфере формирования органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов применены правила, имманентные системе органов государственной власти: в Федеральном законе «Об общих принципах...» появилось понятие исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления; представительные органы сосредоточиваются на правотворческих делах, которые четко разделены; глава муниципального образования, как правило, не может одновременно быть и главой администрации, и председателем представительного органа; инициатива представительного органа ограничена в принятии нормативных актов по финансовым вопросам; введено право вето главы муниципального образова-



ния. Отношения представительного органа, главы муниципального образования и главы администрации муниципального образования могут рассматриваться в контексте разделения властей, характерного для федерального и регионального уровня государственной власти.

Единую конституционно-правовую природу имеет ответственность органов публичной государственной и муниципальной властей. Ни основания, ни процедура ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством принципиально не отличаются от оснований и процедуры ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов РФ. Вследствие этого постановка вопроса о необходимости дифференциации муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц государственной власти представляется надуманной.

Совершенно не совместима с сущностью самоуправления система взаимодействия самоуправляющихся индивидов и органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, граждане, обладая правом на обращения к указанным субъектам, должны ждать ответа в пределах установленных законом о порядке рассмотрения обращений граждан **месячного** срока. Между прочим, это правило распространяется и на сельские поселения.

Отмеченные обстоятельства позволяют заключить, что властные структуры, создаваемые на территориальном уровне городских округов и муниципальных районов фактически имеют государственную природу.

В данных условиях существующая модель организации местной власти на уровне городских округов и муниципальных районов не вполне обеспечивает реализацию принципа максимально возможной близости органов местного самоуправления к населению. Так, например, выборы Главы городского округа Самара проводятся на территории, превышающей пределы некоторых округов по выборам в органы государственной власти.

При выработке концепции реформирования местного самоуправления необходимо исходить из следующих посылок.

Статья 131 Конституции РФ определяет поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления – в городских, сельских поселениях и иных территориях. Это не означает, что местное самоуправление должно быть в любом городе, районе единственно возможной формой публичной власти. Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 5 июня 2003 г. №274-О муниципальные образования могут быть созданы как на основе самостоятельных поселений или их объединений, так и на основе отдельных территориальных частей поселений, в частности, внутригородских муниципальных образований. При этом вся территория города, другого поселения, а также района должна быть территорией осуществления местного самоуправления тем или иным набором форм осуществления местного самоуправления. Например, крупные города с административным районным делением в каждом районе должны иметь институты самоуправления.

При определении конкретного территориального уровня местного самоуправления необходимо учитывать, что территория субъекта Российской Федерации может включать по решению субъекта не только муниципальные образования, но и территориальные образования, в которых осуществляется государственная власть. Согласно конституционному разделению предметов ведения и полномочий в Российской Федерации, административно-территориальное устройство находится в ведении субъекта Российской Федерации. В целях упорядочения территориальных границ местного самоуправления и их синхронизации с границами административно-территориальных единиц необходимо восстановить законодательство субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве.

При этом, поселенческий принцип является в соответствии со статьей 131 Конституции РФ основным для территориальной организации местного самоуправления, а сама территория муниципального образования не обязательно должна совпадать с административно-территориальной единицей.