

*Упоров И.В. Принципы формирования органов местного самоуправления и их особенности в городском округе в постсоветской России: анализ концептуальных положений // Академия педагогических идей «Новация». – 2018. – №8 (август). – АРТ 304-эл. – 0,4 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>*

**РУБРИКА: ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ**

УДК 342

**Упоров Иван Владимирович**

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России,

г. Краснодар, Российская Федерация

e-mail: [uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

**ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ОСОБЕННОСТИ В ГОРОДСКОМ  
ОКРУГЕ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: АНАЛИЗ  
КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ**

*Аннотация:* В статье рассматриваются концептуальные основы формирования органов местного самоуправления в муниципальных образованиях в России после распада СССР, при этом больше внимания уделяется городскому округу. Анализируются нормы ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 и 2003 гг.), правоприменительная практика (на примере г. Краснодара), научные труды по заявленной теме. Обосновываются предложения по совершенствованию системы властеотношений на муниципальном уровне.

*Ключевые слова:* органы местного самоуправления, городской округ, публичная власть, разделение властей, глава местной администрации, муниципальное образование, конституция, закон.

**Ivan Uporov**

Doctor of Historical Sciences, Ph.D., Professor  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Krasnodar, Russian Federation

**PRINCIPLES FOR FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
BODIES AND THEIR FEATURES IN URBAN DISTRICT IN POST-  
VETSKOY RUSSIA: ANALYSIS OF CONCEPTUAL PROVISIONS**

*Abstract:* The article deals with the conceptual foundations of the formation of local self-government bodies in municipalities in Russia after the collapse of the USSR, with more attention paid to the urban district. The norms of the Federal Law "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (1995 and 2003), law enforcement practice (on the example of the city of Krasnodar), scientific works on the stated subject are analyzed. Proposals on improving the system of power relations at the municipal level are justified.

*Keywords:* local self-government bodies, city district, public authority, separation of powers, head of local administration, municipal entity, constitution, law.

Характер властеотношений на местном уровне определяется выбором одной из следующих сложившихся в мировой практике моделей: «сильный» мэр – «слабый» представительный орган (мэр самостоятельно и единолично осуществляет руководство администрацией, в том числе формирует ее кадровый состав, он избирается населением, руководит представительным органом и обладает правом отлагательного вето);

«слабый» мэр – «сильный» представительный орган (мэр избирается из числа депутатов, он подконтролен представительному органу и обязан заручиться его согласием на назначение и увольнение должностных лиц); представительный орган – управляющий (должность мэра не предусматривается, представительным органом руководит избираемый из числа депутатов председатель, административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе управляющего); комиссионное руководство (основывается на выборности должностных лиц местного самоуправления, избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации, все вместе составляющие комиссию, исполняющую роль представительного органа) [1, с. 288-289].

Следует заметить, что в России изначально (при введении местного самоуправления после распада СССР в 1991 г.) правящую элиту на местном уровне устраивал лишь первый вариант, сохранявший структуру и кадры прежних администраций под крылом прежнего главы администрации, имевшего, при условии консолидации политических ресурсов, наибольшие шансы стать избранным мэром. Все другие варианты создавали в результате выборов альтернативную элиту и ставили бы администрацию под контроль представительного органа. Поэтому, несмотря на то, что в первом полноценном федеральном муниципальном законе - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. [2] в российских условиях допускались два первых варианта, фактически повсеместно был определен первый вариант - в подавляющем большинстве регионов России прошли одновременно выборы и представительных органов, и глав местного самоуправления, тем самым вопрос о появлении реально самостоятельного

представительного органа, который бы формировал исполнительную власть, как это было ранее в системе местных Советов, был закрыт, и, по мнению М.А. Герасимовой, последующий и действующий поныне муниципальный закон (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 6 октября 2003 г.) ситуации в этом отношении не изменил [3, с. 38].

В этой связи М.Ю. Мартынов отмечает, что прежняя тоталитарная иерархическая «вертикаль» (система Советов) оказалась разрезанной на неиерархические, но не менее тоталитарные по сути единицы власти, каждая из которых в фарсово-гротескной форме воспроизвела в границах своих муниципальных образований все основные черты прежней политической модели в виде клановых политических режимов. Власть перераспределилась, децентрализовалась, но ее природа от этого не изменилась [4, с. 221-222]. Отказ от самостоятельного местного самоуправления в 1990-е гг. означал отказ в том числе и от становления гражданского общества, правового государства и, в конце концов, от декларируемого Конституцией России приоритета прав и свобод человека и гражданина [3, с. 39].

Мы полагаем, что приведенные мнения все же излишне политизированы – в обоих федеральных муниципальных законах (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 гг.) мы не усматриваем отказа от самостоятельности местного самоуправления, от становления гражданского общества и т.д. Другое дело, что есть проблемы, которые нужно выявлять и решать. В рассматриваемом контексте (характер властеотношений в городском округе) следует отметить, что формально в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федерации» от 6 октября 2003 г. [5] (далее – Федеральный муниципальный закон 2003 г.) предусмотрены элементы разных моделей местного самоуправления. Так, глава муниципального образования может избираться на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. В первом случае, если глава муниципального образования одновременно является главой местной администрации, и в третьем варианте, имеет место вариант с сильным мэром, во втором – с сильным представительным органом. Заслуживает внимания положение о несовместимости одновременного исполнения главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа и полномочий местной администрации (за исключением сельских поселений) – в этом, на наш взгляд, как раз и заложена гарантия от трансформации местного самоуправления в авторитарный режим.

А ведь еще сравнительно недавно, по ранее действовавшему закону 1995 г., такая ситуация была вполне реальной. Так, на основе данного закона в Краснодаре 5 июля 1996 г. городской Думой Краснодара был принят Устав этого городского округа [6]. В целом, исходя из полномочий органов местного самоуправления городского округа, была выбрана модель «слабый мэр – сильная городская дума». На основе обновленной нормативно-правовой базы о местном самоуправлении в конце 1996 г. состоялись выборы депутатов представительных органов и глав местного самоуправления. В Краснодаре они состоялись 1 декабря 1996 г. Победу одержал В.А. Самойленко. И вот его, приверженца «сильной руки», соотношение полномочий мэра и думы не устроило. Затем по инициативе исполнительной ветви власти была инициирована общегородская дискуссия

по вопросу о том, целесообразно ли совмещение должностей главы местного самоуправления – мэра и председателя городской Думы Краснодара в одном лице. Высказывались известные уважаемые люди, мнения разделились, но надлежащим образом проведенная пиар-кампания дала свои результаты. Так, ректор одного из крупнейших на Кубани вузов заявил, что «в самые тяжелые исторические моменты, в чрезвычайных ситуациях требуется концентрация власти» [7]. Предложение решить этот вопрос путем референдума (в литературе неоднократно высказывалась мысль о том, чтобы муниципальные уставы принимать всеобщим голосованием, однако в практике, по данным А.А. Сергеева, это делается в одном случае из 1000 муниципальных образований [8, с. 136]) поддержки не получило. Общий тон дискуссии сводился к тому, что избранный мэр города Краснодара В.А. Самойленко является незаурядной сильной личностью, он готов взять на себя ответственность, и такое совмещение пойдет только на пользу местному самоуправлению. Завершающий этап дискуссии состоялся на заседании городской Думы Краснодара 29 января 1998 г. Ее итог выразился в голосовании: 20 депутатов – за совмещение, 5 – против. Тем самым было внесено изменение в Устав Краснодара в п. 1. ст. 39 и п. 2 ст. 46, которые приняли следующий вид: «Председателем городской Думы является глава городского самоуправления - мэр города» [9].

Если использовать более современную терминологию, то получалось, что один человек совмещал в себе три ключевых должности: 1) глава муниципального образования; 2) председатель представительного органа; 3) глава местной администрации. Иными словами говоря, произошла легитимная узурпация власти в городском округе город Краснодар. Данное решение не противоречило букве закона, но явно расходилось с принципом разделения властей, и в этом можно усматривать несовершенство

действовавших тогда законов. Такое положение тогда вызвало неоднозначную реакцию общественности и населения, которое на очередных муниципальных выборах проголосовало против такого подхода, и депутаты нового созыва городской Думы Краснодара изменили Устав городского округа - решением от 4 января 2001 г. указанное выше совмещение должностей в системе муниципальной власти Краснодара было отменено.

В действующем Федеральном муниципальном законе 2003 г. такого рода недочеты устранены, в частности, не только исключается возможность указанного выше совмещения, но и установлены подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению и представительному органу. Известным ученым в сфере муниципального права В.И. Васильевым такого рода изменения по сравнению с предшествующим законом справедливо названы «кардинальными» [10, с. 249]. Тем не менее, в муниципально-правовой литературе отмечается, что в Федеральном муниципальном законе 2003 г. не удалось принципиально решить проблему эффективного соотношения муниципальной власти, и одной из причин является закрепление обязательного наличия главы муниципального образования, что, в свою очередь, можно объяснить, попыткой реализовать правило обязательности разделения власти на представительную и исполнительную на местном уровне, то есть провести определенную аналогию с организацией государственной власти. По сути, такое решение проблемы (в сочетании с другими нормами) на современном этапе развития Российского государства означает отказ от автономии местного самоуправления [3, с. 39].

Однако с такой позицией, которая перекликается с мнениями о том, что в законе о местном самоуправлении сужено правовое пространство местного самоуправления, трудно согласиться. Достаточно заметить, что Федеральный муниципальный закон 2003 г. действует сравнительно недавно (в полном объеме на всей территории России вступил лишь в 2009 г.), и делать категоричные выводы об эффективности или неэффективности соотношения полномочий властных структур городских округов преждевременно, и уж, во всяком случае, применительно ко всей России. Еще раз подчеркнем, что упомянутое разделение власти на муниципальном уровне не только не означает отказа от автономии местного самоуправления, но, напротив, создает необходимые предпосылки, исключая неоправданное сосредоточение полномочий у одной из ветвей власти (органа или должностного лица городского округа), что чревато, как показывает историческая практика, смещением к авторитарному правлению, следствием которого являются злоупотребления власти, в том числе коррупционные проявления, что весьма актуально для современной России. Другое дело, что практика действительно склоняется к фактическому доминированию исполнительной власти, то есть главы местной администрации, что, на наш взгляд, отражает такое же положение на федеральном и региональном уровнях.

Затрагивая вопрос о недостаточной эффективности органов власти в городах, Б.Р. Пайкин в качестве основных причин этого называл следующие: «недооценка, непонимание, а нередко и ошибочное представление о самой сути местного самоуправления, его чрезвычайной важности в деле демократических преобразований всего российского общества; низкий уровень научного и методического обеспечения местного самоуправления, что проявляется прежде всего в отсутствии целостной

теории городского местного самоуправления как системы научных знаний, акцентирующих внимание на проблемах территориальной самоорганизации населения; отсутствие у городских органов власти опыта самостоятельного хозяйствования в системе рыночных отношений; явно недостаточное использование зарубежного и прошлого отечественного опыта муниципального строительства, а также передовых технологий организации местной власти, применяемых сегодня в некоторых регионах России» [11, с. 48]. Кроме того, отмечаются следующие проблемы: «отсутствие на федеральном уровне единой общегосударственной концепции реформирования городской власти на принципах самоуправления - любая реформа в государстве должна иметь четко обозначенную цель, стратегию и тактику ее достижения, этапы реформирования, определение общественно-правовых механизмов и социальных групп, заинтересованных в проведении реформы и способных этими механизмами воспользоваться. В этом отношении статьи Конституции России, посвященные вопросам организации местного самоуправления, в лучшем случае могут рассматриваться как некая конечная цель, декларация «о намерениях» государственной власти и «правах» населения в этой области. Программа государственной поддержки местного самоуправления, несмотря на ее большую значимость, также является скорее предварительными обязательствами федеральных органов государственной власти, чем стратегией реформы. В связи с отсутствием единого нормативного документа, определяющего все элементы реформы, деятельность различных структур, занимающихся вопросами организации местного самоуправления в Российской Федерации, совершенно не скоординирована, фрагментарна и зачастую взаимопротиворечива. Кроме того, сказывается значительное сопротивление реформам отдельных категорий чиновников

государственного исполнительного аппарата, причем в основе их сопротивления лежит не просто желание сохранить определенный объем властных полномочий, но, что гораздо существеннее, реальное обладание и распоряжение собственностью, то есть, самый сильный стимул сопротивления - экономический интерес» [12, с. 13]. Нельзя не признать, что эти рассуждения, высказанные два десятилетия назад, актуальны до сих пор (мы не имеем в виду подробно раскрывать этот аспект). Можно добавить, что это касается не только должностных лиц муниципального уровня, но и депутатов представительных органов.

Итак, как мы отметили выше, в муниципальной практике городских округов широкое распространение получает модель «сильный мэр – слабый представительный орган». Такой модели соответствует вариант, когда избранный населением глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. Однако в последние годы России быстрыми темпами перенимается опыт, когда глава местной администрации назначается по контракту (так называемый «сити-менеджер»), причем такой вариант с 2015 г. стал достаточно легко реализуемым – когда глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и при этом варианте он должен возглавить местную администрацию [13].

Следует заметить, что такой вариант, не без влияния региональных властей, все чаще применяется в городских округах. По мнению, руководителя департамента региональных исследований Центра политических технологий Р. Турковского «фактически создание института сити-менеджеров отменяет процедуру выборов главы администрации. Интересно, что пока муниципальные образования в подавляющем

большинстве сохранили всенародные выборы. Но это относится прежде всего к мелким образованиям, где не такие уж большие бюджеты. Главный сыр-бор в крупных городах-донорах – там тенденция к отмене выборности прослеживается отчетливо. Дальше начинаются региональные игры, потому что, как правило, сити-менеджера навязывает губернатор, иногда согласовывая эту кандидатуру с президентской администрацией. Нередко вопрос обсуждается на уровне полпреда в округе» [14].

Действительно, глава местной администрации наделен достаточно большими, если не сказать - огромными полномочиями по решению вопросов местного значения, учитывая, что он управляет местной администрацией на основе принципа единоначалия, и при его назначении он не имеет мандата на их реализацию непосредственно от населения города. В целом, как представляется, в Федеральном муниципальном законе 2003 г. не удалось принципиально решить проблему эффективного соотношения различных органов муниципальной власти, и одна из причин этого заключается в закреплении обязательного наличия такого должностного лица, как глава муниципального образования, который во многих случаях конкурирует с главой местной администрации. Как нам представляется, следует должность главы местной администрации упразднить, предусмотрев, что исполнительную власть возглавляет глава муниципальной образования, который должен избираться на муниципальных выборах, то есть, населением.

#### **Список использованной литературы:**

1. Шустов В.Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. 2011. N 2. С. 287 - 296.
2. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 35. Ст. 3506.

**Всероссийское СМИ**

**«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»**

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

**Сайт:** akademnova.ru

**e-mail:** akademnova@mail.ru

3. Герасимова М.А. Модели местного самоуправления и федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 38-40.

4. Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: теоретико-прикладной анализ: дис. ... д-ра полит. наук. Сургут, 2003.

5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25. 08. 2018).

6. Устав города Краснодара (утвержден городской Думой Краснодара от 05.07.1996 г.) // Краснодарские известия. 2006. 11 июля.

7. Краснодарские известия. 1998. 28 января.

8. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М, 2005.

9. Краснодарские известия. 1998. 30 января.

10. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005.

11. Пайкин Б.Р. Развитие экономической базы местного самоуправления в крупном городе: дис. ... канд. экон.наук. М., 1997.

12. Гильченко Л.В. Становление самоуправления в России // Городское управление. 1996. № 1. С.11-15.

13. Федеральный закон от 03.02.2015 N 8-ФЗ "О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25. 08. 2018).

14. Мулин С. Город с непокрытой главой // Новая газета. 2007.21 мая.

***Дата поступления в редакцию: 15.08.2018 г.***

***Опубликовано: 21.08.2018 г.***

***© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2018***

***© Упоров И.В., 2018***