

УДК 352.075.1

*Д.В. Сенникова*  
*аспирант СИУ- (ф) РАНХИГС*  
*ассистент кафедры ФГБОУ ВО «ТГПУ»*  
*Россия, г. Томск*

**РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ С УЧЁТОМ  
ИЗМЕНЕНИЯ ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ НЕКОТОРЫХ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Аннотация:** В статье автор характеризует современное состояние муниципальной демократии, производит оценку некоторых изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», осуществлённых за последние пять лет, и их влияние на самостоятельность местного самоуправления.

**Ключевые слова:** муниципальная демократия, глава муниципального образования, муниципальное представительство, самостоятельность местного самоуправления, городские округа с внутригородским делением.

**DEVELOPMENT OF MUNICIPAL DEMOCRACY INCLUDING  
CHANGES THE ODER OF FORMATION SOME LOCAL  
AUTHORITIES**

**Anotation:** The author characterizes the current state of municipal democracy, assesses some of the changes to the Federal Law "On General

Principles of Local Self-Government in the Russian Federation" Implemented in the past five years, and their impact on the independence of local government.

**Keywords:** municipal democracy, the head of the municipality, municipal representative, independence of local government, city districts with intracity division.

Местное самоуправление по своей сущности является демократическим институтом, посредством которого обеспечивается решение наиболее существенных вопросов местного значения либо непосредственно населением, либо через избранные им органы.

Такая категория, как «муниципальная демократия», является столь же значимой, сколь и дискуссионной.

Н.С. Бондарь<sup>1</sup> рассматривал данное понятие как «основанную на единстве свободы и ответственности самоуправленческую форму осуществления населением по месту жительства публичной власти» а также совокупность прав по её реализации. С.В. Крамаренко,<sup>2</sup> проведя самостоятельный анализ данного института определял муниципальную демократию как самостоятельную «форму (способ) организации местной власти представляющую собой правовую и реальную возможность местному сообществу участвовать непосредственно либо через своих представителей в решении вопросов местного значения». Оба правоведа заложили в основу понимания характеризуемого института его независимость, основанную на самостоятельном участии граждан в решении вопросов их жизнеустройства. Следует также отметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного

---

<sup>1</sup> Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. – С. 42.

<sup>2</sup> Крамаренко, С.В. Особенности муниципальной демократии и проблемы ее модернизации на современном этапе развития России // Юридические записки. 2012. № 2. С. 141

самоуправления в Российской Федерации» содержит широкий перечень форм осуществления прямой и консультативной демократии, что не просто свидетельствует о праве населения на выражения своей позиции, но и на возможность учитывать точку зрения любого, кто желает быть услышанным своими представителями. Таким образом, и законодатель расценивает позицию населения как важный ресурс для управления муниципальным образованием.

Между тем, изменения, внесённые в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за последние пять лет, свидетельствуют о всё более серьёзном участии государства в форме определенных централизующих механизмов в решении вопросов местного значения, а также о недоверии к позиции населения.

Прежде всего, заслуживает внимания такой субъект муниципально-правовых отношений как «сити-менеджер» - лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту.

В этой связи следует пояснить, что жизнеустройство в муниципальном образовании обеспечивается исполнительно-распорядительным органом – администрацией, и представительным органом местного самоуправления. Особое положение в указанной системе занимает глава муниципального образования, который может возглавлять любой из названных органов в зависимости предусмотренной Уставом системы управления.

При этом до 3 февраля 2015 года, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривал, что при исполнении обязанностей руководителя местной администрации глава муниципального образования избирается непосредственно населением, а при наличии статуса председателя представительного органа местного самоуправления – либо

непосредственно на муниципальных выборах, либо депутатами из своего состава. В последнем случае руководителем местной администрации становится назначаемый на основе конкурса и исполняющий обязанности по контракту, управляющий (сити-менеджер).

В настоящее время практика замены демократически избираемых глав, руководящих администрацией, назначаемыми управленцами становится всё более популярной.

Так, во всех городских округах Алтайского края произошла подобная реформа. При этом необходимо учитывать, что городские округа, а также муниципальные районы являются самыми жизнеспособными и самостоятельными муниципальными образованиями, на которые возлагаются и ряд государственных функций. Между тем, влияние государственных органов субъекта, как прямое, так и косвенное, проявляется в наибольшей степени именно в пределах данных территориальных единиц, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

Прежде всего, именно в городских округах и муниципальных районах в 2011 году был введён обязательный элемент пропорционального представительства, и как следствие, - институт фракций политических партий, который позднее приобрёл обязательный характер для всех представительных органов местного самоуправления. Некоторые правоведы совершенно обоснованно предполагали, что партийные организации, являющиеся централизованными по своей сущности структурами, станут, скорее всего, выразителями воли государственных органов субъекта.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>См. например Уваров А.А. Политизация муниципально-правовых отношений как альтернатива местному самоуправлению и модернизация советской системы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 57-62; Сердюков, Д.В. Партизация муниципальной власти: общероссийская тенденция и югорская специфика // Вестник Пермского

В 2014 году в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наметились изменения, в соответствии с которыми был введен новый вид муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением. С одной стороны, подобная реформа была обусловлена необходимостью сближения населения с депутатами в рамках работы представительных органов внутригородских районов, с другой стороны такая организация управления лишает население возможности непосредственно избирать представителей в соответствующий орган городского округа. В этой связи ряд правоведов поставили под вопрос развитие демократических институтов на уровне органов местного самоуправления.<sup>4</sup>

Наконец, возможность подобной реформы вызвало волну весьма обоснованного недовольства в ряде муниципальных образований.

Так, депутат Екатеринбургской городской Думы V созыва, Евгений Порунов отмечает, что у города имеется собственная стратегия развития «прописанная» до 2020 года, а реализация каких-либо изменений столь масштабных по своему характеру может привести к невозможности её успешной реализации.<sup>5</sup> Намеченный план принимался с учётом мнения населения, поэтому введение подобной реформы без учёта имеющегося опыта в управлении муниципальным образованием, его персональных

---

государственного университета. Серия «Политология». 2011. № 1. С. 34; Савченко, О.Г. О корпоративной сущности политических партий // Юридический мир. 2010. № 12. С. 27-28

<sup>4</sup> См. например Шустов В.Т. Муниципальная власть – от легитимности к эффективности // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия: регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. - 2014. - № 2. – С. 156-161; Шишкин С.И., Лаврик М.А. Реализация права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления в контексте расширения института не прямых выборов // Сибирский юридический вестник. – 2014. - № 3. – С. 35-42.

<sup>5</sup> Реформа местного самоуправления в Екатеринбурге. Мнения горожан и экспертов. Альманах / Екатеринбург, 2015. – 38 с.

достижений и планов можно расценивать как посягательство на самостоятельность местного самоуправления.

Правовед Ильиных А.В., позитивно оценивший результаты апробации данной реформы в Волгограде, отметил, что введение внутригородских районов в Челябинске, несмотря на имеющиеся положительные стороны, связанные с приближением населения к своим представителям, имеет весьма существенные недостатки, обусловленные сугубо обеспечительными полномочиями парламентских структур в названных муниципальных образованиях.<sup>6</sup>

Действительно, избираемые населением представительные органы внутригородского района решают вопросы, связанные с организацией досуга и благоустройством территории, вопросы более серьёзного значения – электро-, газо-, теплоснабжение, работа муниципальных образовательных учреждений, обеспечение транспортного обслуживания населения, которые по своему характеру являются более значимыми и по которым также требуется взаимодействие с населением, входят в круг полномочий представительного органа городского округа с внутрирайонным делением. Фактически, население отброшено от решения указанных вопросов, поскольку не участвует в непосредственном избрании своих представителей.

С учётом возможности использования системы непрямых выборов в указанных муниципальных образованиях, представительный орган местного самоуправления станет формироваться из числа членов представительного органа внутригородского района, что может привести к отказу от мандатов или снижению эффективности в работе депутатов представительного органа внутригородского района, получившими свой

---

<sup>6</sup> Ильиных А.В. Реформа местного самоуправления в действии от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ // Социум и власть. 2015. № 2. С. 62-67.

статус для того, чтобы позднее войти в парламент городского округа, но не избранными в его состав. В конечном итоге, может возникнуть потребность в проведении дополнительных выборов.

Указанные изменения, которые дополнительно предполагали использование в качестве руководителя исполнительного органа назначаемого сити-менеджера, подкреплялись низкой электоральной активностью населения.<sup>7</sup> Между тем, как совершенно справедливо отмечает Ю.И. Бушенева чаще всего отказываются от участия в голосовании лица, имеющие высокий уровень образования и определенную экономическую самостоятельность, таким образом, социолог трактует подобные действия как показатель «отчужденности от власти, недоверия к ней».<sup>8</sup> Следовательно, отказ от института прямых выборов, а также повсеместное введение наёмных управленцев в исполнительных органах местного самоуправления не станут решением проблемы, поскольку отсутствие легитимности по отношению к власти носит глобальный характер и распространяется не только на местные, но и на государственные органы. Самостоятельно не участвуя в избирательном процессе, население не станет полагаться и на выбор, сделанный специально образованными для этих целей комиссиями.

Представляется, что избиратели не добровольно отказываются от реализации своего активного избирательного права, а в силу неэффективной работы политических партий, которые не способны мотивировать граждан голосовать за выдвигаемых кандидатов, а также в силу характера самих кандидатов. Недоверие к позициям политических партий наглядно демонстрируют результаты выборов глав муниципальных

---

<sup>7</sup> Шишкин С.И., Лаврик М.А. Реализация права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления в контексте расширения института не прямых выборов // Сибирский юридический вестник. – 2014. - № 3. – С. 35-42.

<sup>8</sup> Бушенева Ю.И. Абсентеизм как фактор избирательного процесса в современной России: автореф. дис. ...канд. политич. наук / Ю.И. Бушенева. – Спб., 2007. – 25 с/

районов и городских округов, депутатов представительных органов указанных муниципальных образований в Новосибирской области в последний единый день голосования (14 сентября 2014 года).<sup>9</sup> В четырёх избирательных кампаниях из десяти победу одержали кандидаты-самовыдвиженцы. При этом, в качестве Главы Баганского района Новосибирской области был избран представитель партии «Гражданская инициатива», которому было отказано в регистрации при выдвижении в личном качестве. Стоит отметить, что данный кандидат участвовал в выборах в 2010 году, но проиграл представителю партии «Единой России», набрав 29,23 % голосов. Таким образом, его избрание в 2014 году можно рассматривать в большей степени как личную заслугу, а не заслугу, выдвинувшей его партии.

С учётом приведенных примеров можно прийти к выводу, что партийные организации, даже с учётом наличия значительного кадрового и финансового ресурса, не могут соперничать с кандидатами, выдвигающимися в личном качестве, по причине недоверия к ним населения муниципальных образований.

Между тем, законодатель не остановился на названных реформах, и, приняв Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ, утвердил новый порядок избрания главы муниципального образования, значительным образом способствующий укреплению централизации власти.

До принятия указанного Федерального закона глава муниципального образования, как уже указано, избирался на муниципальных выборах или из состава представительного органа местного самоуправления, тогда как существующий порядок предполагает избрание главы без использования

---

<sup>9</sup> Информация о выборах и референдумах. Официальном сайте ЦИК РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> Дата обращения: 21.04.2015 г. Заглавие с экрана.



демократических институтов представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией.

В первоначальной редакции данный законопроект (Законопроект № 447241-6) вовсе не содержал характеризующей нормы, а потому и обоснование его принятия в указанном проекте не значились.

Однако при оглашении проекта данного Федерального закона для голосования в Государственной Думе Совета Федерации РФ депутат Казаков В.А.<sup>10</sup> пояснил, что подобные изменения направлены на повышение роли представительной власти депутатов, а также расширения возможностей выбора наиболее подходящей формы управления в муниципальном образовании.

Сходная формулировка содержится в заключении Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.<sup>11</sup>

В этой связи необходимо поставить вопрос: каким должно быть муниципальное образование, чтобы данная норма рассматривалась как подходящая для организации власти в нем?

Если другой не менее дискуссионный Проект, касающийся введения нового типа муниципальных образований, городских округов с внутригородским делением, по крайней мере, характеризовал те городские округа, в которых использование подобного устройства органов представляется наиболее эффективным и правильным с точки зрения развития представительных начал в управлении (в указанном случае речь шла о крупных мегаполисах, в которых рядовому избирателю,

---

<sup>10</sup> Интернет портал «Видео Дума» [Электронный ресурс] URL:<http://www.video-duma.ru/watch/?id=300703>. Дата обращения: 26.05.2014. Заглавие с экрана.

<sup>11</sup> Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ. Законопроект № 447241-6 [Электронный ресурс] URL [http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/B482B64CC015164943257DDB002C0293/\\$File/81634826-81667398.pdf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/B482B64CC015164943257DDB002C0293/$File/81634826-81667398.pdf?OpenElement). Дата обращения: 26.05.2014. Заглавие с экрана.

действительно, не просто добраться до депутата), то в случае законопроекта № 447241-6 подобные пояснения полностью отсутствуют, возможно, потому, что таких муниципальных образований в природе не существует.

Конечно, в качестве весомого аргумента, можно привести затратность организации и проведения выборов, но ведь глава муниципального образования может избираться не населением, а из числа депутатов, в таком случае данный аргумент теряет всякое основание.

Возвращаясь к аргументу, связанному проблемой абсентеизма, хочется еще раз отметить, что одних только граждан не следует винить в отказе от реализации своего активного избирательного права. И уж, конечно, полный отказ от избрания главы муниципального образования посредством муниципальных выборов, весьма своеобразно решает проблему низкой явки населения на избирательные участки в день голосования.

Представляется, что данный способ нельзя рассматривать даже в качестве одного из вариантов организации системы управления в муниципальном образовании, поскольку он в значительной мере ставит под сомнение самостоятельность и демократические начала местного самоуправления.

В конечном итоге, у главы муниципального образования должна быть непосредственная связь с населением, которая не может быть образована иначе как путём избрания, пусть изначально и в качестве депутата представительного органа.

Кроме того, множество институтов местного самоуправления, указанных в Главе 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предполагают участие главы муниципального образования: публичные

слушания, правотворческая инициатива, которые проводятся, в том числе, и по его инициативе.

Между тем, реализация названных форм демократии должна базироваться на доверии населения по отношению к представителям публичной власти, которое во многом проистекает от возможности избирать их.

В связи с принятием указанного законопроекта, следует отметить, что подобные нормативные правовые акты подлежат предварительному публичному обсуждению с участием субъектов, на которых предполагается распространить их действие, то есть с учётом позиции органов местного самоуправления.

Отказ от избрания главы муниципального образования пусть даже и обозначенный как один из способов занятия указанной должности является крайне негативным, если рассматривать его в комплексе с уже проведенными реформами. Очевидным является снижение значимости демократических начал в управлении муниципальным образованием, а между тем, необходимо учитывать, что местное самоуправление является основой для развития демократии в государстве. И современные правоведы, и классики конституционного права и политической мысли указывают на его значимость.

А.И.Васильчиков полагал, что местное самоуправление является базовым народным представительством, посредством которого возможно построение общего народного представительства. «Самоуправление при постепенном и благоразумном развитии, ведет неминуемо к народному представительству»<sup>12</sup>, а С.В. Крамаренко указывает, что местное

---

<sup>12</sup> Васильчиков, А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений в 3 т. / А.И. Васильчиков. Санкт-Петербург. Типография В.В. Платца, 1872. - Т. 1. Изд. 3. – С. 24

самоуправление является базой для развития демократизации всего государства.<sup>13</sup>

С учётом изложенного, подобное «разнообразие» в способах организации местного самоуправления является не вполне конструктивным, а все указанные изменения, внесённые в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и касающиеся образования городских округов с внутригородским делением, и касающиеся назначения по конкурсу главы муниципального образования, свидетельствуют о снижении демократических начал местного самоуправления и централизации в управлении муниципальными образованиями.

#### **Использованная литература:**

1. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. - 592 с.
2. Крамаренко, С.В. Особенности муниципальной демократии и проблемы ее модернизации на современном этапе развития России // Юридические записки. 2012. № 2. С. 139-144.
3. Уваров А.А. Политизация муниципально-правовых отношений как альтернатива местному самоуправлению и модернизация советской системы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 57-62;
4. Сердюков, Д.В. Партизация муниципальной власти: общероссийская тенденция и югорская специфика // Вестник Пермского

---

<sup>13</sup> Крамаренко, С.В. Демократизм как основополагающее свойство местного самоуправления /С.В. Крамаренко// Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. - № 3. – С. 38

государственного университета. Серия «Политология». 2011. № 1. С. 34  
Савченко, О.Г. О корпоративной сущности политических партий // Юридический мир. 2010. № 12. С. 27-28.

5. Шустов В.Т. Муниципальная власть – от легитимности к эффективности // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия: регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. - 2014. - № 2. – С. 156-161;

6. Шишкин С.И., Лаврик М.А. Реализация права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления в контексте расширения института не прямых выборов // Сибирский юридический вестник. – 2014. - № 3. – С. 35-42.

7. Реформа местного самоуправления в Екатеринбурге. Мнения горожан и экспертов. Альманах / Екатеринбург, 2015. – 38 с.

8. Ильиных А.В. Реформа местного самоуправления в действии от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ // Социум и власть. 2015. № 2. С. 62-67.

9. Бушенева Ю.И. Абсентеизм как фактор избирательного процесса в современной России: автореф. дис. ...канд. политич. наук / Ю.И. Бушенева. – Спб., 2007. – 25 с.

10. Информация о выборах и референдумах. Официальном сайте ЦИК РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> Дата обращения: 21.04.2015 г. Заглавие с экрана.

11. Интернет портал «Видео Дума» [Электронный ресурс] URL:<http://www.video-duma.ru/watch/?id=300703>. Дата обращения: 26.05.2014. Заглавие с экрана.

12. Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ. Законопроект № 447241-6 [Электронный ресурс] URL

[http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/B482B64CC015164943257DDB002C0293/\\$File/81634826-81667398.pdf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/B482B64CC015164943257DDB002C0293/$File/81634826-81667398.pdf?OpenElement). Дата обращения: 26.05.2014. Заглавие с экрана.

13. Васильчиков, А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений в 3 т. / А.И. Васильчиков. Санкт-Петербург. Типография В.В. Платца, 1872. - Т. 1. Изд. 3. – 460 с.

14. Крамаренко, С.В. Демократизм как основополагающее свойство местного самоуправления /С.В. Крамаренко// Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. - № 3. – С. 37-43.