

# **ПРАВО**

© Г. Н. ЧЕБОТАРЕВ

*Тюменский государственный университет  
chebotarev@utmn.ru*

УДК 342.553(470+571)

## **РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

## **REALIZATION OF THE CITIZENS' CONSTITUTIONAL RIGHT TO LOCAL GOVERNMENT**

В статье анализируется фактически реализуемая в Российской Федерации модель местного самоуправления. Рассматривается ее соответствие конституционным положениям, закрепляющим организационную самостоятельность местного самоуправления. Сравнивается отличие принципов организации местного управления и самоуправления в Республике Беларусь от установленных Конституцией РФ. Предлагается создание необходимых условий для поддержки общественных инициатив и прежде всего территориального общественного самоуправления. Вносится корректировка в законодательное определение понятия «территориальное общественное самоуправление», предлагается включить в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельную главу, посвященную порядку организации и деятельности органов территориального общественного самоуправления в качестве юридических лиц публичного права, их взаимодействию с органами местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

*In the article a model of local government organization in the Russian Federation is considered. The author represents its compliance with the constitutional provisions, which secure independence of local government. The author compares the principles of local government system and public self-government in the Republic of Belarus and in Russia. The author proposes to create necessary conditions to support community initiatives and especially local self-government. The author of the article suggests making some corrections in the normative definition of "local community self-government" and adding a separate chapter to the Federal law "On General Principles of the Local Government System in the Russian Federation" on the organization and activities of local self-government as legal entities of public law, their interaction with local authorities for better management of local issues.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Дуализм местного самоуправления, пределы самостоятельности местного самоуправления, реализация принципов самоуправления, территориальное общественное самоуправление, совершенствование законодательного регулирования местного самоуправления.

**KEY WORDS.** Dualism in local governance, the limits of local government independence, implementation of the principles of local government, local community self-government, improvement of legislation on local government.

Конституционные нормы, признающие и гарантирующие местное самоуправление, положения, закрепляющие его самостоятельность и определенную автономию, устанавливающие, что местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления, некоторые авторы считают достижением конституционной мысли, а также отмечают, что статья 12 фактически устранила возможность административного управления органами местного самоуправления со стороны государства, неоправданного вмешательства в деятельность местного самоуправления [1, с. 125-126; 2, с. 109].

Можно согласиться с мнением профессора С. М. Шахрая, одного из авторов Конституции РФ, который справедливо отмечает, что «основной закон создавался как образ желаемого будущего, а не как отражение ситуации, сложившейся на момент его принятия» [3, с. 2-3].

Наряду с общей картиной в Конституции РФ представлен и образ желаемого будущего местного самоуправления. Соответствует ли сегодняшняя действительность этому образу? Представляется, что нет. К такому выводу приходят многие ученые [4; 5, с. 22].

Провозглашенный Конституцией РФ принцип самостоятельности местного самоуправления нарушается внедрением организационной модели «ситименеджера». В 48 из 79 административных центров субъектов Российской Федерации реализована эта модель (т. е. более чем в 60%) [6, с. 4-5]. Кроме того, высшим должностным лицам субъектов РФ предоставлено право инициировать удаление в отставку глав местных администраций за неисполнение полномочий по решению вопросов местного значения.

И в первом и во втором случае допускаемое федеральным законом вмешательство органов государственной власти в компетенцию местного самоуправления не соответствует положениям ст. 12 Конституции РФ, устанавливающим, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Об ограниченных возможностях местного самоуправления самостоятельно осуществлять в полном объеме возложенные на них полномочия по решению вопросов местного значения свидетельствует его финансово-экономическая зависимость от государственной власти. Собственных средств у муниципалитетов в большинстве случаев недостаточно для реализации своих полномочий. По данным Минфина России [7], основную долю в формировании доходной части большинства муниципальных образований в РФ составляют межбюджетные

трансферты в форме субвенций, субсидий и дотаций. Меры эти вынужденные, поскольку налоговые доходы местных бюджетов не позволяют в полном объеме выполнять возложенные на органы местного самоуправления полномочия. Например, в бюджете Тюмени на 2013 г. объем межбюджетных трансфертов, получаемых из вышестоящего бюджета, составляет 8 683 584 тыс. рублей, или более 50% [8].

О финансово-организационной зависимости местного самоуправления от органов государственной власти свидетельствует и значительный объем выполняемых органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Так, Законом Тюменской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» органы местного самоуправления различных муниципальных образований наделены в общей сложности 37 государственными полномочиями [9].

Образ местного самоуправления, нарисованный Конституцией РФ и отражающий идеалистическую модель общественного местного самоуправления, так и не стал реальной действительностью.

Текущее состояние местного самоуправления ряд ученых характеризует как кризисное [10, с. 10; 11, с. 59-60]. Во многом это можно объяснить дуалистическим противоречивым характером реализуемой на практике модели местного самоуправления. С одной стороны, население обладает естественным и неотчуждаемым правом на местное самоуправление, в некоторых случаях оно реализует это право самостоятельно, а с другой — проходит административное вмешательство органов государственной власти в решение вопросов местного значения, фактическое встраивание органов местного самоуправления в вертикаль государственной исполнительной власти. И такой дуализм местного самоуправления не может существовать продолжительное время. Это противоречие со временем должно разрешиться и, скорее всего, в сторону признания государственного характера местного самоуправления. При этом вовсе не обязательно отказываться от самой идеи самоуправления, основанной на децентрализации в рамках осуществления единой государственной власти. Муниципальная власть по своей природе является разновидностью государственной власти на местном уровне. Соответственно, и органы местного самоуправления есть не что иное, как местные органы государственной власти. Как справедливо отмечает С. А. Авакян, «конструкция искусственного отделения местного самоуправления от государственной власти оказалась нежизненной, местные дела есть продолжение общегосударственных дел» [10, с. 10]. Не случайно в Республике Беларусь пошли по пути организации тесного взаимодействия органов местного управления и органов местного самоуправления, закрепив в Конституции такие принципы местного управления и самоуправления, как сочетание общегосударственных и местных интересов, единство и целостность системы местного управления и самоуправления.

Можно предположить, что рано или поздно и в России ст. 12 Конституции придется изменить, записав, что местное самоуправление осуществляется населением либо непосредственно, либо через формируемые им местные органы государственной власти и самоуправления.

Однако, учитывая, что внесение изменений в главу I не может быть предусмотрено Федеральным собранием РФ, а принятие новой Конституции не предвидится в обозримом будущем, приходится исходить из существующих конституционных установлений, приспособливая теорию к практике, допуская толкование норм Конституции РФ применительно к реалиям жизни. И, конечно, укреплять финансово-экономическую основу местного самоуправления. С этим согласился и Президент РФ В. В. Путин на встрече с заведующими кафедр государственно-правовых дисциплин.

«У муниципалитетов просто недостаточно собственных источников финансирования. И с этим, кстати говоря, связана и определенная нестабильность в определении объема полномочий муниципалитетов. Потому что часть полномочий, безусловно, эффективно может решаться только на муниципальном уровне, но у них недостаточно собственных источников финансирования для осуществления этих полномочий, поэтому и происходит вот такая постоянная работа, связанная с тем, чтобы совместить эти две составляющие, — собственно источники и объем тех полномочий, которые не выполняют. Конечно, довести это до совершенства очень сложно, но, безусловно, будем к этому стремиться» [12].

Однако если понимать под местным самоуправлением «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций», то одного только увеличения финансов и перераспределения полномочий между различными уровнями власти недостаточно.

Необходимо определить территориальные пределы местного самоуправления и максимальную численность муниципальных образований, сформировать систему подготовки муниципальных управленцев и, конечно же, поддерживать общественную инициативу граждан, развивать различные формы общественной активности населения. А как свидетельствуют результаты социологических исследований, проведенных в ряде регионов, граждане зачастую остаются в стороне от участия в выработке, принятии и реализации решений по вопросам местного значения. Основными причинами низкой активности респонденты называют безразличие к общим делам, неверие в возможность оказывать влияние на решения властей, привычку надеяться на действия властей и др. [13, с. 30].

Аналогичная ситуация снижения политической активности населения в деятельности местных Советов характерна для 1980-х гг. В своей диссертационной работе на основании социологических исследований пришлось сделать вывод о том, что «тормозом в развитии политической активности и инициативы граждан явились серьезные нарушения демократических принципов работы представительных органов власти, слабость демократических начал в кадровой работе, неоправданное возрастание роли исполнительных органов Советов в ущерб выборным, отсутствие системы контроля снизу за деятельность исполнительного аппарата, формализм и консерватизм мышления и действия» [14, с. 10]. В основном эти же причины инертности и безынициативности населения наблюдаются в большинстве муниципальных образований и в настоящее время. История повторяется. Что делать? Рецептов, как всегда, много, но самый верный — создание властью необходимых условий для общественных инициатив. В первую очередь требуется законодательно обеспечить развитие территориального обще-

---

ственного самоуправления, по нашему мнению, одной из самых эффективных форм вовлечения населения в решение вопросов местного значения.

В целях задействования данного потенциала гражданской политической и экономической активности населения на части территории муниципального образования потребуется совершенствование правового регулирования территориального общественного самоуправления [15].

Во-первых, следует поддержать неоднократно высказанные в юридической литературе предложения о законодательном закреплении такого субъекта муниципально-правовых отношений, как локальное местное сообщество — совокупность граждан, проживающих на части территории муниципального образования.

Во-вторых, скорректировать законодательное определение понятия «территориальное общественное самоуправление», под которым следует понимать самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения, *объединившихся* в локальное местное сообщество для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

В-третьих, регистрировать в качестве юридического лица публичного права не территориальное общественное самоуправление (ТОС), а локальное местное сообщество, его осуществляющее, а также создаваемые им органы ТОС.

В-четвертых, предусмотреть в федеральном законодательстве право органов местного самоуправления передавать отдельные полномочия по решению вопросов местного значения органам ТОС с одновременной передачей необходимых для исполнения делегированных полномочий финансовых средств и материальных ресурсов. В этом случае можно было бы придать органам ТОС статус муниципально-общественных органов, решения которых обязательны для исполнения всеми гражданами и организациями на части территории поселения.

В-пятых, порядок организации ТОС, гарантии реализации инициатив местных сообществ по вопросам местного значения, формам взаимодействия органов ТОС с органами государственной власти и местного самоуправления целесообразно урегулировать специальными законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

На наш взгляд, заслуживает внимания инициатива Архангельского областного Собрания депутатов, принявшего Закон «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области». В настоящем законе определены полномочия областных органов государственной власти в сфере государственной поддержки территориального общественного самоуправления, предусмотрено создание Совета по территориальному общественному самоуправлению при губернаторе области, определены формы государственной поддержки (финансовая, информационная, консультативная и методическая, организационная) [16].

Учитывая столь значимую роль территориального общественного самоуправления в качестве подсистемы местного самоуправления в развитии гражданской инициативы, вовлечения граждан в заинтересованное и компетентное решение насущных проблем местной жизни, представляется необходимым и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» в более развернутом детализированном виде изложить правовые нормы не в одной статье, а в самостоятельной главе закона.

В Республике Беларусь, например, вхождение органов территориального общественного самоуправления в систему органов местного самоуправления закреплено Конституцией.

Совершенствование законодательного регулирования общественного территориального самоуправления будет способствовать расширению возможностей участия населения в местном самоуправлении.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / Н. С. Бондарь, В. И. Авсеенко, С. Н. Бочаров и др.; под ред. Н. С. Бондаря. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
2. Бабичев И. В., Смирнов Б. В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
3. Шахрай С. М. Жалею, что Конституцию 1993 года не сделали по-настоящему «суперпрезидентской» // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12.
4. Авакян С. А. А есть ли еще в России местное самоуправление? // Российская Федерация сегодня. 2009. № 16.
5. Тимофеев Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.
6. Итоги ежегодного мониторинга развития местного самоуправления в РФ за 2011 г. // Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития. 2013. № 1 (47).
7. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов: одобрены Правительством РФ 07.08.2011 г. // Социальный мир. 2011. № 35.
8. Решение Тюменской городской Думы от 29.11.2012 г. № 952 «О бюджете города Тюмени на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов».
9. Закон Тюменской области от 06.11.2012 г. № 90 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».
10. Авакян С. А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.
11. Ларичев А. А. Конституционно-правовые механизмы преодоления кризиса местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5.
12. Встреча Президента Российской Федерации В. В. Путина с заведующими кафедр государственно-правовых дисциплин 7 ноября 2013 г. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)
13. Юрсов И., Юрсова О. Территориальное общественное самоуправление в регионах России: социальные основы // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 2.
14. Чеботарев Г. Н. Повышение политической активности граждан в деятельности местных Советов народных депутатов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987.
15. Чеботарев Г. Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10.
16. Закон Архангельской области от 22.02.2013 г. № 613-37-03 (ред. от 02.07.2013 г.) «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области».

## REFERENCES

1. Municipal'noe pravo Rossiskoj Federacii: uchebnik dlja vuzov [Municipal Law of the Russian Federation: text-book for universities] / N. S. Bondar, V. I. Avseenko, S. N. Bocharov et al.; edited by N. S. Bondar. 2<sup>nd</sup> revised edition. M.: UNITY-DANA, 2002. (in Russian).
2. Babichev, I. V., Smirnov, B. V. Mestnoe samoupravlenie v sovremennoj Rossii: stanovlenie i razvitie. Istoriko-pravovye aspekty: monografija [Local Government in Modern Russia: History and Development. Historic and Legal Issues: monograph]. M.: Norma: INFRA-M, 2011. (in Russian).
3. Shakhrai, S. M. Zhaleju, chto Konstituciju 1993 goda ne sdelali po-nastojashhemu "superprezidentskoj" // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [It's a Pity that the Constitution of 1993 was not Created as "Super-Presidential"] // Constitutional and Municipal Law]. 2012. № 12. (in Russian).
4. Avakyan, S. A. A est' li eshhe v Rossii mestnoe samoupravlenie? // Rossiskaja Federacija segodnja [Is There Still Local Government in Russia?] // The Russian Federation Today]. 2009. № 16. (in Russian).
5. Timopheev, N. S. Tradicii, innovacii i zaimstvovanija v kontekste sovremennyh reform mestnogo samoupravlenija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Traditions, Innovations and Experience in the Context of New Reforms of Local Government // Constitutional and Municipal Law]. 2012. № 1. (in Russian).
6. Itogi ezhegodnogo monitoringa razvitiya mestnogo samoupravlenija v RF za 2011 g. // Voprosy mestnogo samoupravlenija: strategija i praktika municipal'nogo razvitiya [The Results of the Annual Monitoring of Local Government Development in Russia in 2011 // The issues of Local Government: Strategy and Practice of Municipal Development]. 2013. № 1 (47). (in Russian).
7. Osnovnye napravlenija nalogovoj politiki Rossiskoj Federacii na 2012 god i na planovyj period 2013 i 2014 godov: odobreny Pravitel'stvom RF 07.08.2011 g. [The Basic Directions of Tax Policy in the Russian Federation in 2012 and in the Period up to 2013 and 2014: approved by the Government of Russia 07.08.2011] // Social Community. 2011. № 35. (in Russian).
8. Reshenie Tjumenskoj gorodskoj Dumy ot 29.11.2012 g. № 952 "O prinjatii bjudzheta goroda Tjumeni na 2013 god i planovyj period 2014 i 2015 godov" [The decision of Tyumen City Duma from 29.11.2012 № 952 "On the Budget of Tyumen in 2013 and in the Period up to 2014 and 2015"]. (in Russian).
9. Zakon Tjumenskoj oblasti ot 06.11.2012 g. № 90 "O nadelenii organov mestnogo samoupravlenija otdel'nymi gosudarstvennymi polnomochijami na 2013 god i na planovyj period 2014 i 2015 godov" [Law of Tyumen Region from 06.11.2012 № 90 "On Granting of Competencies From the State Authorities to Municipal Authorities in 2013 and in the Period up to 2014 and 2015"]. (in Russian).
10. Avakyan, S. A. Sovremennye problemy konstitucionnogo i municipal'nogo stroitel'stva v Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Modern Problems of Constitutional and Municipal Development in Russia // Constitutional and Municipal Law]. 2010. № 3. (in Russian).
11. Larichev, A. A. Konstitucionno-pravovye mehanizmy preodolenija krizisa mestnogo samoupravlenija v Rossiskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Constitutional Legal Mechanisms for Overcoming the Crisis of Local Government in the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law]. 2011. № 5. (in Russian).
12. Vstrecha Prezidenta Rossiskoj Federacii V. V. Putina s zavedujushhimi kafedr gosudarstvenno-pravovyh disciplin 7 nojabrja 2013 g. [The Meeting of the President of the Russian Federation with the Heads of State and Law Departments on November, 7<sup>th</sup> 2013]. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (in Russian).
13. Yurasov, I., Yurasova, O. Territorial'noe obshhestvennoe samoupravlenie v regionah Rossii: social'nye osnovy // Problemy teorii i praktiki upravlenija [Local Self-Government

in the Regions of Russia: Social Foundations // Issues of Management Theory and Practice]. 2012. № 2. (in Russian).

14. Chebotarev, G. N. Povyshenie politicheskoy aktivnosti grazhdan v dejatel'nosti mestnyh Sovetov narodnyh deputatov: avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk [Increasing Political Activity of Citizens in the Local Soviets: Thesis Abstract submitted for the degree of Candidate of Law]. M., 1987. (in Russian).

15. Chebotarev, G. N. Territorial'noe obshhestvennoe samoupravlenie v sisteme mestnogo samoupravlenija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Local Self-Government in the System of Local Government // Constitutional and Municipal Law]. 2013. № 10. (in Russian).

16. Zakon Arhangel'skoj oblasti ot 22.02.2013 g. № 613-37-03 (red. ot 02.07.2013 g.) "O gosudarstvennoj podderzhke territorial'nogo obshhestvennogo samoupravlenija v Arhangel'skoj oblasti" [Law of Archangel Region from 22.02.2013 № 613-37-03 (edited 02.07.2013) "On the State Support of Local Self-Government in Archangel Region"]. (in Russian).

#### **Автор публикации**

**Чеботарев Геннадий Николаевич** — президент Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

#### **Author of the publication**

**Gennady N. Chebotarev** — President of Tyumen State University, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation