

Ю.А. ФОМИНА, к.э.н., доцент,  
Омский государственный университет путей сообщения (ОмГУПС),  
г. Омск, Российская Федерация,  
[Fomina-u-a@yandex.ru](mailto:Fomina-u-a@yandex.ru)

Э.В. ФОМИН, Председатель Правления,  
ПО Система электронных сделок,  
г. Омск, Российская Федерация,  
[Project-ses@yandex.ru](mailto:Project-ses@yandex.ru)

## ИССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА УРОВНЕ ГОРОДСКОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА: САМООРГАНИЗАЦИЯ ИЛИ ВЕРТИКАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ?

*В данной статье авторы исследуют систему местного самоуправления на уровне городского поселения (городского муниципалитета) в Российской Федерации на предмет соответствия принципам самоорганизации и реализации непосредственной власти народа. Методологической базой исследования являются институциональная теория и системный подход.*

**Ключевые слова:** институциональная теория, местное самоуправление, муниципалитет, институты, самоорганизация.

*Yu.A. Fomina,  
E.V. Fomin*

*The study of the system of local self-government at the city municipality: self-organization or vertical governance?*

*In this paper the authors examine the system of local self-government at the level of urban settlement (the city municipality) in the Russian Federation on compliance with the principles of self-organization and the implementation of the direct authority of the people. The methodological basis of the study is institutional theory and systems approach.*

**Keywords:** local self-government, municipality, institutions, self-organization.

### I. Введение

Целью данной статьи является исследование системы местного самоуправления на уровне городского поселения (городского муниципалитета) в Российской Федерации на предмет соответствия принципам самоорганизации и реализации непосредственной власти народа. Методологической базой исследования являются институциональная теория и системный подход.

Начало реформирования системы местного самоуправления можно отнести к 1990 г., когда в СССР был принят закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Принятие Конституции РФ в 1993 г. определило дальнейший переход

к новой муниципальной системе. Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" является новой точкой отсчета в развитии института местного самоуправления в РФ.

Обсуждению вопросов местного самоуправления посвящено большое количество статей и монографий. Институт местного самоуправления исключительно важен для общества и оказывает влияние на различные сферы социально-экономической деятельности.

Подтверждение этому можно найти и в работах ученых Международной ассоциации институциональных исследований.

Например, в работах Инякина В.Н. указывается на то, что институт местного самоуправления является одним из основных источников проблем в жилищно-коммунальной сфере [1].

Вольчик В.В. указывает на тесную связь института местного самоуправления и эффективности предпринимательской деятельности [2].

Капогузов Е.А. пишет о преимуществах децентрализации института местного самоуправления и активного участия граждан в местном самоуправлении [3].

Данное исследование не претендует на всесторонний охват проблем местного самоуправления. Авторы статьи используют структурно-функциональный подход к анализу системы местного самоуправления на уровне городского муниципалитета, показывая некоторые соответствия моделям самоорганизации и кибернетического управления.

Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской

© Ю.А. Фомина, Э.В. Фомин, 2014

Федерации является её многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [4, ст. 3].

Таким образом, согласно Конституции РФ первичной признаётся власть, которая осуществляется гражданами РФ непосредственно, а вторичной – власть, которая осуществляется через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Дополняя Конституцию РФ, Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в соответствии со ст. 1 гарантирует местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно вопросов местного значения исходя из интересов населения [5, ст. 1].

Итак, Конституция РФ и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ являются правовой основой, которая позволяет в рамках действующего законодательства осуществлять гражданам самоорганизацию (организовывать самоуправление).

Ст. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определяет уровни (территории), на которых гражданами может осуществляться местное самоуправление.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения [5, ст. 10, п. 1].

В данной статье мы остановимся только на исследовании местного самоуправления на территории городского поселения.

## **II. Модель самоуправления на уровне городского муниципалитета в соответствии с законодательством**

В соответствии с ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ на уровне городского поселения (города) структура органов местного самоуправления состоит из представительного органа муниципального образования (Городского Совета, Городской Думы), главы муниципального образования (Мэра), местной администрации (Администрации города как исполнительно-распорядительного органа муни-

ципального образования), контрольного органа муниципального образования (контрольно-счётной палаты, контрольно-ревизионного управления) и иных органов. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти РФ [5].

Все уставы муниципалитетов и местное законодательство должны соответствовать ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

На рис. 1 представлена структурно-функциональная модель организации власти на территории городского поселения, соответствующая положениям данного федерального закона.

Анализ ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ с позиции общего системного подхода показывает, что согласно закону жители городского поселения (элементы системы) могут осуществлять социально-экономическое взаимодействие и взаимодействие по поводу управления делами на территории городского муниципалитета. При этом жители города могут на равных условиях избирать и быть избранными для выполнения в системе местного самоуправления функций текущей, адаптивной и методологической отрицательной обратной связи. Граждане могут участвовать в изменении структуры органов местного самоуправления [5, ст. 23, 24].

Граждане также могут потребовать отчёт о деятельности избранных ими органов местного самоуправления. Тем самым в системе местного самоуправления на уровне городского муниципалитета согласно ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ предполагается функционирование методологической отрицательной обратной связи, задача которой - развитие системы.

В соответствии со ст. 36, 37 ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ избранный гражданами глава муниципального образования и подчинённая ему на принципах единоначалия местная администрация выполняют функции текущей отрицательной обратной связи: текущего регулирования, обеспечения безопасности, обеспечения функционирования хозяйственной, экономической и социальной системы городского поселения.

В соответствии со ст. 35 ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ избранный гражданами представительный орган муниципального образования, а также глава муниципалитета, выполняют функции адаптивной отрицатель-

ной обратной связи, то есть адаптируют функционирование муниципального образования посредством изменения внутренних норм

(формальных институтов), действующих на территории городского поселения.



**Рис. 1. Структурно-функциональная модель самоуправления на территории городского поселения в соответствии с ФЗ РФ от 06 октября 2003 № 131-ФЗ**

В соответствии со ст. 38 ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ избранный гражданами или представительным органом муниципального образования контрольный орган образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Тем самым контрольный орган выполняет функции контроля и в текущей, и в адаптивной отрицательной обратной связи системы местного самоуправления городского поселения.

Таким образом, исследование положений ФЗ РФ от 06 октября 2003 № 131-ФЗ показывает, что заложенная в законе модель самоуправления на территории городского поселения является моделью самоорганизации граждан. То есть существует законодательная основа для организации непосредственной власти народа в масштабах любого городского поселения Российской Федерации.

### III. Модель самоуправления на уровне городского муниципалитета, реализуемая на практике

В реальности модель самоуправления на уровне городского поселения (городского муниципалитета) во многом не соответствует принципам самоорганизации. Это связано со следующими причинами:

1. Методологическая обратная связь, которая отвечает за развитие и самоорганизацию общественной системы (городского муниципалитета), носит эпизодический характер, а именно:

- жители принимают участие в управлении городом (городским поселением) один раз в несколько лет во время муниципальных выборов. При этом жители вынуждены избирать мэра и депутатов местного уровня от политических партий федерального уровня, у которых есть собственные цели, отличные от потребностей жителей городского поселения;

- местный референдум (как форма методологической отрицательной обратной связи) в городских поселениях практически не применяется, так как эта процедура, проводимая по инициативе населения, трудно реализуема и

требует значительных финансовых затрат. Кроме того, на городской референдум можно вынести только те вопросы, которые затрагивают интересы всех без исключения жителей поселения. Вопросы отдельных подсистем городского поселения через референдум решать нельзя;

• сегодня невозможно отозвать депутатов за действия или бездействия в местном представительном органе власти, которые идут вразрез с интересами граждан, если нет решения суда, констатирующего нарушение закона [6, ст. 48]. В действующем законодательстве России не существует общих норм (институтов) взаимодействия между всеми заинтересованными участниками законотворческих отношений (избиратель, партия, депутат). Депутаты с правовой точки зрения непосредственно не связаны с избирателями. По мнению судьи Конституционного суда РФ М. В. Баглай, сегодня невозможно отозвать депутата избирателями на том основании, что альтернативные выборы неминуемо ведут к расколу голосов избирателей, и к тому же выборы происходят при тайном голосовании. Становится абсолютно невозможным установить, кто же конкретно голосовал "за" данного кандидата в депутаты, а следовательно, имел бы моральное право претендовать на отзыв не оправдавшего доверия депутата [7]. Тайное голосование и отсутствие инструмента поручений (наказов) избирателей депутатам создаёт условие, при котором депутаты могут осуществлять законодательные и законотворческие функции без какой-либо связи с избирателями, а руководствоваться только своими личными или партийными интересами. Таким образом, депутаты, особенно от партий, фактически неподконтрольны в своей работе в период до очередных выборов. Что привело к отрыву депутатов от реальных потребностей (наказов) избирателей.

2. Выдвижение кандидатов в депутаты в региональные органы законодательной власти РФ и представительные органы муниципального образования в большинстве случаев осуществляется по партийным спискам. Существующий механизм самовыдвижения является настолько трудоемким и неэффективным, что кандидатами в депутаты почти не используется. Гражданин, ставший членом партии, должен подчиняться правилам вертикальной системы партийного управления и партийной дисциплины. Он вынужден действовать в соответствии с требованиями руководства политической партии, которые могут расходиться с

его личной позицией и тем более с позицией организации, которая его поддерживала в качестве кандидата в депутаты.

3. Став депутатом, член политической партии попадает в систему распределения по комитетам и комиссиям законодательных органов власти. Депутат, попав в непрофильный относительно поддержавшей его организации комитет или комиссию, фактически не имеет полномочий решать наказания через другие профильные комитеты. Депутаты и партии фактически неподконтрольны в своей работе в период до очередных выборов. Что привело к отрыву депутатов и партий от реальных потребностей избирателей. А ведь именно из взаимодействия по поводу формулирования, разработки и согласования законов и контроля выполнения наказов складывается законотворческая деятельность.

4. В соответствии со ст. 40 ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ более 90% избранных депутатов в представительный орган муниципального образования обязаны осуществлять свои полномочия на непостоянной основе. То есть местные депутаты должны за свой счёт осуществлять законотворчество (разрабатывать и дорабатывать проекты законов). Плюс ко всему депутаты не обладают полной информацией о состоянии дел в городском поселении, так как этой информацией владеет только Администрация города, которая не имеет обязательств предоставлять её депутатам. Поэтому депутаты в состоянии лишь вносить корректировки в существующие законы, изучать чьи-то проекты законов, обсуждать и осуществлять голосование по ним, что представляет собой законодательную деятельность. Для законотворческой деятельности у депутатов недостаточно информации, ресурсов и средств.

5. В соответствии со ст. 46 ФЗ РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ вносить проекты муниципальных правовых актов вправе не только депутаты, но и глава муниципального образования, которому обычно подчинена вся местная администрация. Ресурсов, информации и специалистов аппарата местной администрации, которая содержится за счёт средств местного бюджета, достаточно, для того чтобы разрабатывать проекты законов. Поэтому подавляющее большинство нормативных актов местного значения разрабатываются местной администрацией, а не самими гражданами или их представителями (депутатами). Фактическое исключение из процесса законотворчества

избирателей и даже депутатов приводит к «провалам» не только на уровне государства, но и на уровне местной администрации, в том числе несовершенству политического процесса и ограниченности контроля над бюрократией.

Реальная расстановка функций и ресурсов в законотворческой сфере на местном уровне приводит к тому, что принятие законов осуществляется в интересах Мэра и Администрации города, хотя они формально никак не

связаны обязательствами ни с избирателями (гражданами городского поселения), ни с депутатами, ни с государственной властью.

По указанным выше причинам реальная структурно-функциональная модель самоуправления на территории городского поселения представляет собой не самоорганизующуюся, а кибернетическую (вертикальную) модель управления (рис. 2).



**Рис. 2. Действующая кибернетическая структурно-функциональная модель самоуправления на территории городского поселения**

Органом управления в действующей модели самоуправления городского поселения является Мэр, который обычно является одновременно и главой местной администрации. Мэр может осуществлять функцию органа управления благодаря тому, что ему подчиняется вся местная администрация.

Местная администрация разрабатывает и реализует по указу высшего органа управления местные нормативные акты, то есть выполняет функцию иерархически организованного исполнительного механизма. Иерархия управления местной администрации сверху вниз состоит из:

- департаментов, отвечающих за различные сферы деятельности в обществе;
- администраций городских округов, отвечающих за городское хозяйство;
- муниципальных казённых учреждений, выполняющих функции исполнителей по от-

дельным направлениям;

- кибернетически организованного территориального общественного самоуправления (ТОС), нацеленного на управление гражданами (сознанием граждан) поселения.

Представительный орган в системе местного самоуправления, в случае если он в большинстве состоит из депутатов, входящих в «партию власти», фактически также подчиняется местной администрации и руководству партии.

Таким образом, объектом управления в существующей структурно-функциональной модели самоуправления на территории городского поселения является не только территория, но и жители городского поселения.

Функцию текущей отрицательной обратной связи по осуществлению текущего регулирования и обеспечению функционирования городского поселения выполняют Мэр и мест-

ная администрация.

Функцию адаптивной отрицательной обратной связи по адаптации (изменению текущих норм, институтов) в соответствии с постоянно изменяющимися внешними и внутренними условиями в большей степени выполняет Мэр, используя ресурс местной администрации, и представительный орган муниципального образования (депутаты).

Контрольный орган (ревизионная комиссия, контрольно-счетная палата) несёт функцию текущей отрицательной обратной связи в части проверки расходования бюджетных средств и правильности оформления документации. Контрольный орган не проверяет целесообразность расходных статей бюджета и качество выполненных работ. Отчёты контрольного органа представительному органу носят только финансово-бухгалтерский характер.

В такой системе управления Мэр и местная администрация самостоятельно и фактически бесконтрольно формируют расходную часть бюджета, разрабатывают различные программы развития и сами же их выполняют, осваивая бюджетные средства по своему усмотрению.

Система выборов позволяет раз в несколько лет избирать высший орган управления и состав представительного органа (депутатов), которые впоследствии не подконтрольны гражданам. Состав местной администрации также не подконтролен гражданам. То есть выборы приводят лишь к ротации элементов в структуре управления городским муниципалитетом. Ротация не меняет существующих принципов и норм (институтов) текущего функционирования и адаптации, система управления городским поселением остаётся прежней.

На этом основании можно считать, что институт местного самоуправления на уровне

городского муниципалитета остаётся кибернетическим (управленческим), поэтому выборы выполняют лишь функцию адаптивной, но не методологической отрицательной обратной связи.

Кибернетическая система управления не может иметь методологической отрицательной обратной связи. А значит, система городского поселения, соответствующая кибернетической системе управления, не способна или существенно ограничена в своём развитии. Развитие в кибернетической системе городского поселения зависит от способности и желания высшего органа управления (мэра или главы администрации города) изменять институты текущего регулирования и институты адаптации в интересах развития городского поселения.

Можно сделать вывод, что существующая модель самоуправления на территории городского поселения представляет собой модель управления кибернетического типа, в которой власть принадлежит не народу, а Мэру и подчиненной ему Администрации города. Это противоречит методологии самоорганизации, провозглашённой ФЗ РФ от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Кроме того исследования показали, что формы осуществления власти на территории городского поселения (городского муниципалитета), противоречат положениям Конституции РФ о непосредственной власти народа.

Таким образом, система местного самоуправления на территории городского поселения (городского муниципалитета) в Российской Федерации с точки зрения законодательства соответствует принципам самоорганизации, а на практике вырождается в кибернетическую (вертикальную) систему управления (таб.1).

Таблица 1

Уровень (территория)	Форма организации взаимодействия	Тип системы	Форма осуществления власти
Территория городского поселения в целом	Городской муниципалитет	Кибернетическая	Власть Мэра и подчиненной ему Администрации города

Формальные институты в области местного самоуправления на уровне городского муниципалитета уже давно изменены в сторону самоорганизации. Но практика применения формальных норм все еще соответствует кибернетическим принципам. Здесь можно гово-

рить о множестве причин: от устойчивости неформальных институтов, привычек до влияния органов региональной и федеральной власти на органы местного самоуправления.

Однако главный вывод заключается в том, что действующее законодательство РФ

<http://www.elibrary.ru/issues.asp?id=37579>

<http://www.instud.net>, <http://www.nbu.gov.ua/>

позволяет организовать непосредственную власть народа на любом уровне городского поселения. Это даёт нам основание разработать комплексную систему местного самоуправления на принципах самоорганизации, что в перспективе может обеспечить организацию непосредственной власти народа на всех уровнях и территориях городского поселения.

### Литература

1. Инякин В. Н. Неадекватность институтов жизнеобеспечения в современной Украине // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2010. – №2 – с.211-218
2. Вольчик В.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: проблема институциональных барьеров // Вопросы регулирования экономики. – 2012, – том 3, – № 3. – с.52-62
3. Капогузов Е. А. Расширенная экономическая теория бюрократии как теоретический фундамент реформирования государственного управления // ARS ADMINISTRANDI. – 2013. – №. 2. – с.5-18
4. Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
6. Устав города Омска от 20 сентября 1995 г. № 92 (в ред. Решения Омского городского Совета от 25.11.2009 № 289).
7. Постановление Конституционного суда РФ от 24.12.1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28.04.1995 "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ // Российская газета. 1997. 14 янв. № 7.

Статья поступила в редакцию 10.01.2014