



ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ВЛАСТИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Отечественный и зарубежный опыт государственного строительства убедительно свидетельствуют, что важнейшими условиями успешного решения задач экономического и социального развития страны, повышения уровня и качества жизни населения являются кардинальное повышение эффективности местного самоуправления, деятельности органов государственной и местной власти, прежде всего исполнительной, восстановление доверия между обществом и властью, формирование эффективного механизма их взаимодействия. Ряд последовательных шагов в этом направлении предпринят в ходе проводимых в России административной и муниципальной реформ, реализации программ реформирования государственной и муниципальной службы и т.д.

В Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. указано: «Для России нет и не может быть другого политического выбора, кроме демократии». При этом подчеркнуто «... российская демократия — это власть именно российского народа с его собственными традициями народного самоуправления, а вовсе не реализация стандартов, навязанных нам извне»¹. Такой подход соответствует положениям ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, которой закреплено: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Вместе с тем, отмечая некоторые позитивные сдвиги в направлении развития народовластия, говорить о реально достигнутых заметных результатах в этой сфере пока нет оснований.

Теоретические и правовые основы взаимодействия населения и власти в системе местного самоуправления

Природа взаимодействия населения и власти в сфере функционирования местного самоуправления может быть адекватно объяснена лишь с позиций системного подхода. В науке и практике управления термин «система» употребляется в разных значениях, отсутствует единое определение этого понятия. Применительно к социальным системам, наиболее точно, на наш взгляд, определение этого понятия сформулировано В.И. Мухиным: «Система — это множество составляющих единство элементов, связей и взаимодействий между ними и внешней средой, образующих присущую данной системе целостность, качественную определенность и целенаправленность»².

Необходимо подчеркнуть, что не совокупность элементов образует систему, а именно их единство, обуславливающее целостность системы. Ряд авторов отмечают, в связи с этим: «Система подразумевает, что ее элементы структурированы, находятся между собой в определенной упорядоченной связи и образуют в силу этого некоторую целостность»³. При отсутствии таких связей совокупность элементов не составляет систему, поскольку она в этом случае не способна функционировать. Важным свойством социальных систем является также то, что они всегда являются открытыми, т.е. функционирующими под влиянием не только внутренних факторов (вследствие связей и взаимодействия элементов системы между собой), но и внешних факторов (вследствие взаимодействия с элементами внешней среды).

¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря.

² Мухин В.И. Исследование систем управления. — М.: Экзамен, 2002. — С. 9.

³ Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. Юстициформ, 2005. — С. 42.

Отмечая разницу между совокупностью и системой, В.Н. Садовский указывал, что: «1) в системе заданы связи, существующие между элементами системы; 2) каждый из элементов считается внутри себя неделимым; 3) с миром вне системы система взаимодействует как целое; 4) при эволюции во времени совокупность будет считаться одной системой, если между ее элементами можно провести однозначное соответствие»⁴.

Среди ученых нет принципиальных расхождений в том, что система местного самоуправления — это социальная система, имеющая своим предназначением оптимизацию управленческих процессов, связанных с обеспечением благоприятных условий жизнедеятельности населения. Вместе с тем, среди них не существует единой точки зрения в отношении содержания понятия «система местного самоуправления». Одни из них, характеризуя местное самоуправление, не затрагивают проблему его системности.

Другие под системой местного самоуправления понимают совокупность муниципальных образований в масштабах страны. По мнению И.В. Выдрин и А.Н. Кокотова, «система местного самоуправления — это совокупность сообществ жителей, муниципальных образований, их внутренних субъектов и институтов, взаимодействующих между собой и с внешней средой в процессе отправления самоуправленческих функций»⁵. Обоснованна, на наш взгляд, позиция авторов, считающих наиболее полной точку зрения О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, в соответствии с которой под системой местного самоуправления следует понимать совокупность организационных форм местного самоуправления в рамках муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни»⁶.

Е.С. Шугрина под системой местного самоуправления понимает совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального местного самоуправления, других форм осуществления самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией России власть, решает исходя из их собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения»⁷.

Нормами ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) определено: «Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, 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»⁸.

Единство системы местного самоуправления, по мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, обусловлено тем, что оно основывается на демократических принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, строится с учетом роли и функций местного самоуправления в обществе и государстве, а также исторических и иных местных традиций и определяется населением соответствующих муниципальных образований самостоятельно. Вместе с тем, указывают они, следует иметь в виду, что в отличие, например, от государственных органов РФ, образующих единую систему в рамках государства, местное самоуправление образует единую систему лишь в рамках соответствующих муниципальных образований, а система местного самоуправления, сложившаяся в одном муниципальном образовании, независима от аналогичной системы в любом другом муниципальном образовании»⁹.

Конституция России и законодательство РФ о местном самоуправлении лишь в общих чертах характеризуют механизм реализации народовластия в процессе функционирования системы местного самоуправления. Это обуславливает необходимость более детально рассмотреть структуру системы местного самоуправления, исследовать характер взаимосвязи и взаимодействия ее элементов в процессе функционирования. При этом также следует отметить отсутствие единой точки зрения ученых на структуру системы местного самоуправления. Большинство исследователей, в частности О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, выделяют следующие **три элемента** этой системы:

1. формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления;

⁴ Цит. по: Уваров А.А. Местное самоуправление в России / А.А. Уваров. — М.: Норма, 2008. — С. 38.

⁵ Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. — М.: Норма, 2003. — С. 48.

⁶ Карасев А.Т., Елькина А.В. Система местного самоуправления в РФ: понятие, структура // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 5. — С. 20.

⁷ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — С. 34.

⁸ Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

⁹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2006. — С. 138-139.

2. органы и должностные лица местного самоуправления;
3. формы участия населения в местном самоуправлении¹⁰.

Наряду с этим, некоторые авторы в качестве **четвертого элемента** системы местного самоуправления выделяют деятельность муниципальных служащих, имеющую целью обеспечение исполнения решений, принятых населением непосредственно, органами местного самоуправления, а также обеспечение гражданам условий для реализации инициативных форм участия в местном самоуправлении¹¹.

Имеют место и иные взгляды на структуру системы местного самоуправления, классификацию ее элементов. По мнению А.А. Уварова, в частности, одним из главных элементов системы местного самоуправления является наделенное властными публичными полномочиями население. При этом в системе местного самоуправления под населением понимается не просто группа людей, проживающих на определенной территории, а **местное сообщество**, объединенное в соответствии с целями своего жизнеобеспечения в пределах территории, где осуществляется местное самоуправление. Другим элементом системы местного самоуправления, считает он, является **представительство публичной власти** местного самоуправления, непосредственно не совпадающее с населением, созданное по его воле и представляющее население на постоянной основе во взаимоотношениях, связанных с осуществлением местного самоуправления. Третьим элементом, по мнению А.А. Уварова, служит **представительство общественно-территориальной власти** населения, проявляющееся по отдельным вопросам жизнедеятельности населения и в пределах части территорий муниципальных образований. Присутствующий в определениях всех трех элементов системы местного самоуправления термин **«власть»** в данном случае означает организованное воздействие на сознание и поведение людей, направленное на достижение общих целей. При этом А.А. Уваров подчеркивает, что местное самоуправление как управленческий процесс — это не только деятельность субъектов, а их властно-организующая деятельность, направленная на достижение целей местного самоуправления¹².

Учитывая, что за всю историю своего существования человечество выработало две формы демократии (народовластия) — непосредственную и представи-

тельную, упомянутые элементы системы местного самоуправления сгруппируем следующим образом.

1. Формы непосредственной демократии:

- формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, определенные нормами ст. 22-25, 25.1 Закона № 131-ФЗ (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, а также в иных предусмотренных законом случаях; сход граждан). Квалифицирующим признаком этих форм осуществления населением местного самоуправления является обязательность принятых решений как для органов и должностных лиц местного самоуправления, так и для самих граждан (членов местного сообщества). В данном случае население (избиратели) легитимно реализует предоставленные ему законом публично-властные полномочия;
- формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, определенные ст. 26-33 Закона № 131-ФЗ (правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление (ТОС), публичные слушания, собрания (конференции) граждан, опрос граждан, обращения в граждан в органы местного самоуправления, иные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления). Эти формы участия населения в осуществлении местного самоуправления называют факультативными, поскольку принятые населением таким путем решения имеют рекомендательный (факультативный) характер для органов и должностных лиц местного самоуправления.

2. Формы представительной демократии, реализуемые в соответствии с нормами гл. 6 Закона № 131-ФЗ и иных законов, уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов, в том числе:

- деятельность выборных коллегиальных (представительных) органов местного самоуправления;
- деятельность выборных единоличных органов (выборных должностных лиц) местного самоуправления;
- деятельность невыборных органов местного самоуправления — сформированных (назначенных) выборными органами или в ином порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Ведущую роль в системе органов местного самоуправления занимает представительный орган местного самоуправления, формируемый, как правило, обладающими избирательным правом жителями муниципаль-

¹⁰ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. – С. 140-141.

¹¹ Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Указ. соч. – С. 76.

¹² Уваров А.А. Местное самоуправление в России. – М.: Норма, 2008. – С. 41-43.

ного образования. Лишь в отношении муниципальных районов нормами п. 1 ч. 4 ст. 35 Закона № 131-ФЗ допускается формирование представительного органа путем делегирования в него глав поселений, входящих в состав муниципального района, и равного числа депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Представительному органу подотчетны все иные органы и должностные лица местного самоуправления. Представительный орган, в свою очередь, подотчетен населению муниципального образования.

Изложенное свидетельствует, что российское законодательство не рассматривает деятельность муниципальных служащих как самостоятельную форму представительной демократии. Муниципальная служба — профессиональная (на постоянной основе) служебная деятельность граждан на должностях муниципальной службы — имеет своим предназначением обеспечение исполнения полномочий органов местного самоуправления и лиц, замещающих муниципальные должности (депутатов, выборных должностных лиц и др.). Процесс непрерывного функционирования муниципальной службы составляет содержание муниципального (административного) управления. Поэтому в действительности муниципальные служащие, обладающие знаниями, информацией и профессиональным опытом, оказывают существенное влияние на качество разработки и эффективность реализации управленческих решений, программ социально-экономического развития и т.д. Реализация современной концепции местного самоуправления, рассматривающей его в качестве института организации и предоставления услуг гражданам, объективно усиливает влияние муниципальных служащих на ситуацию в местном сообществе. Именно по результатам деятельности исполнительных органов (муниципальных служащих) оценивают граждане, прежде всего, способность всей совокупности органов местного самоуправления решать насущные вопросы их жизнедеятельности. Поэтому де-факто признание деятельности муниципальных служащих в качестве четвертого элемента системы местного самоуправления (концепция Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаева, А.В. Павлушкина) не лишено оснований. А.Т. Карасев и А.В. Елькина также признают деятельность муниципальных служащих в качестве важного элемента системы местного самоуправления, имеющего целью обеспечение исполнения решений, принятых населением непосредственно, органами местного самоуправления, а также обеспечение гражданам условий для реализации инициативных форм участия в местном самоуправлении¹³.

Анализ изложенного позволяет сделать вывод, что эффективность функционирования системы местного самоуправления определяется множеством факторов, обусловленных результативностью и эффективностью деятельности всех его субъектов, а также связей (взаимодействия) между ними. При этом базисными элементами системы местного самоуправления являются население и местная публичная власть, представленная системой органов местного самоуправления. Как следствие, эффективность местного самоуправления в решающей степени определяется эффективностью реализации предоставленных им полномочий в соответствии с Конституцией и законодательством страны, а также эффективностью взаимодействия населения и местной власти. Оценка эффективности реализации населением и органами местного самоуправления их полномочий в процессе осуществления местного самоуправления — чрезвычайно важная задача, но она составляет тему другого самостоятельного исследования. В данном случае не имеет альтернативы вывод о том, что совершенствование взаимодействия населения и местной власти является **важнейшим фактором** повышения эффективности местного самоуправления. Движение в иную сторону не имеет перспективы, ибо в условиях отсутствия связей (взаимодействия) главных субъектов — населения и местной власти — система местного самоуправления теряет качественную определенность и перерождается в нечто иное (диктатуру государственной власти или др.).

При этом важно уяснить социальную природу указанного взаимодействия населения и власти. Оно обусловлено тем, что местное самоуправление как системное общественное явление входит в систему социальных отношений, представляющих собой особые отношения в человеческой жизнедеятельности, складывающиеся как в их «вертикальном», так и «горизонтальном» измерении. В демократическом обществе источником власти является народ, формирующий путем демократических процедур (выборы и др.) органы публичной власти, наделяя их полномочиями осуществлять управление общественными процессами. На локальной территории, в границах муниципальных образований, управляющее воздействие органов местного самоуправления (публичной власти) проявляется в результате складывающихся муниципально-властных отношений между субъектами и объектами управления в местном сообществе как системе. Социальный механизм такого управления можно представить как совокупность приемов, технологий реализации социальных целей, достижения определенных результатов, удовлетворения общественного и индивидуального интереса. Как порождение общественной жизни социальный механизм местного самоуправления определяется типом и уровнем общественного раз-

¹³ Карасев А.Т., Елькина А.В. Указ. соч. — С. 21.

вития, системой национального права, соотношением реформационных и контрреформационных процессов, степенью реального влияния населения на социальные процессы в границах местного сообщества. Он формируется под влиянием геополитических и региональных особенностей страны, исторических и иных традиций, национальных особенностей и уровня развития духовной культуры, социально-экономического уклада и образа жизни людей на соответствующей территории, в границах муниципального образования. Следовательно, уровень эффективности и характер местного самоуправления, в свою очередь, находятся в прямой зависимости как от состояния местного сообщества, так и общества в целом.

Местное самоуправление осуществляется в системе взаимообразных связей «человек — местное сообщество — государство — человек». Какой бы сложной ни была подобная система, она формируется и действует по модели, заданной человеком, закрепленной законодательством страны и призвана служить целям обеспечения (с возможно более эффективной степенью удовлетворения) потребностей людей. Таким образом, в основе формирования и функционирования социального механизма местного самоуправления лежат потребности и интересы людей — членов местного сообщества. Это, в свою очередь, определяет вектор взаимодействия населения и власти в процессе практического решения задач и достижения целей местного самоуправления.

Проблемы правового регулирования и пути повышения эффективности взаимодействия населения и власти в системе местного самоуправления

В минувшие годы в Посланиях Президента России к Федеральному Собранию РФ, других официальных документах неоднократно отмечалась низкая эффективность государственного управления в России. В полной мере такая оценка применима и в отношении местного самоуправления. К сожалению, до настоящего времени не выработана научная методология, система критериев и показателей оценки эффективности осуществления местного самоуправления как в границах отдельных муниципальных образований, так и в масштабах страны, не ведется соответствующая муниципальная статистика и т.д. В реальной действительности имеет место подмена понятий, фактически формируется механизм оценки эффективности не местного самоуправления, а муниципального управления.

И.В. Васильев отмечает по этому поводу: «Примечательная особенность важнейшего института народоуправ-

ления заключается в том, что сегодня местное самоуправление выступает как самоуправление его органов (к тому же не всегда оптимально выполняющих свои функции), а не самого населения, как это должно быть по определению. Члены местных сообществ слабо вовлечены в решение самоуправленческих дел. Ими заправляют во многих местах исключительно органы местного самоуправления, связанные с населением через выборы»¹⁴. Но органы и должностные лица местного самоуправления — это **субъекты муниципального управления**, представляющего собой особый тип управленческой деятельности, направленной на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования. Объектом муниципального управления выступает территория муниципального образования, а целью — создание необходимых условий для удовлетворения коллективных интересов и потребностей местного сообщества. Но по своему содержанию понятие «муниципальное управление» значительно уже понятия «местное самоуправление».

Обоснованность нашей оценки ситуации подтверждает то, что Указом Президента России от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 14.10.2012) утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов¹⁵. Для муниципальных образований иных видов (в частности, городских и сельских поселений) такой перечень показателей отсутствует. Упомянутым Указом удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных) определена в качестве одного из показателей эффективности деятельности указанных органов. Но, к сожалению, механизм независимой оценки мнения населения по данному показателю не выработан, в связи с чем данный показатель «не работает». Это лишь один из примеров слабой вовлеченности населения в процессы осуществления местного самоуправления. Весьма распространенный тезис об общественной пассивности населения в значительной степени является следствием, а не причиной сложившегося положения. Проблема гораздо серьезнее, имеющая основания концептуального характера.

Принципиальным является, прежде всего, четкое выяснение того, что является основой местного самоуправления. Первичной ячейкой местного самоуправления в зарубежных странах выступают, как правило,

¹⁴ Васильев В.И. Муниципальное право России. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. — С. 39.

¹⁵ СЗ РФ. — 2008. — № 18. — Ст. 2003.

городские и сельские общины, которые могут именоваться по-разному («ко-мьюнити» — в Англии и США, община — в Испании и Германии, «коммуна» — во Франции, гмина (община) — в Польше и др.). В России первичные территориальные коллективы людей традиционно ассоциировались с понятием «община», а в настоящее время — с понятием «местное сообщество». Вместе с тем, российское законодательство в качестве субъекта права признает муниципальное образование (т.е. территорию). В частности, ст. 2 Закона № 131-ФЗ определено: «муниципальное образование — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения». А.В. Новокрещенов отмечает, в связи с этим: «Сразу возникает вопрос: а где же люди, где та территориальная социальная общность, которая является источником и сувереном власти на данной территории?». Объединяющим началом «местного сообщества», по его мнению, следует считать муниципальный интерес — общую цель социального благоустройства соответствующей территории¹⁶. Обоснован, на наш взгляд, вывод Д.Б. Сергеева, что местное сообщество — это совокупность лиц, проживающих на территории соответствующего муниципального образования и имеющих право на осуществление местного самоуправления¹⁷. Следует подчеркнуть, в связи с этим, что коллективный интерес местного сообщества как совокупность личных интересов жителей в границах определенной территории (муниципального образования), удовлетворяемых ими совместно, объективно существует во все времена, наряду с личным и государственным. Обратная связь реализуется посредством влияния местного сообщества на решения и действия власти. Именно в процессе взаимодействия местной власти и населения происходит согласование коллективного интереса местного сообщества с интересами органов местной власти и государства. Достижение баланса интересов обеих сторон обуславливает проявление синергетического эффекта как важнейшего свойства системы, что значительно повышает эффективность функционирования системы местного самоуправления. Именно это определяет значимость взаимодействия населения и органов власти как важнейшего фактора повышения эффективности местного самоуправления. Интенсивность этого взаимодействия определяется как уровнем общественной активности

¹⁶ Новокрещенов А.В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 10. — С. 10-11.

¹⁷ Сергеев Д.Б. Институт местного сообщества муниципально-го образования: трудный путь в современное российское право // Российский юридический журнал. — 2010. — № 5. — С. 122.

населения, так и способностью органов местной власти адекватно удовлетворять коллективный интерес местного сообщества.

Важной задачей местной власти является, в связи с этим, создание условий для активного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Позитивной альтернативы этому нет. Академик РАН В.Л. Макаров подчеркивает: «... «верхняя модель» познания и управления себя исчерпала, зашла в тупик и требует развертывания «снизу» от первичных ячеек общества»¹⁸.

Российская же действительность сегодня такова, что население реально слабо связано с решением насущных вопросов местной жизни. Не реализован ряд важнейших приоритетов муниципальной реформы 2003-2008 гг., в том числе — приближение власти к населению. Тенденция сокращения числа муниципальных образований, прежде всего за счет сельских поселений, это подтверждает. Население фактически слабо связано с решением собственных проблем. Механизм реализации конституционного принципа народовластия, закрепленный нормами Закона № 131-ФЗ, крайне несовершенен, страдает излишней декларативностью и чрезмерно усложнен. «Не работают» важнейшие институты непосредственной демократии — местный референдум, голосование по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, правотворческая инициатива граждан и др. Утрачен интерес населения к муниципальным выборам, что подтверждается тенденцией снижения уровня его электоральной активности. Низка эффективность публичных слушаний, нередко наблюдается подмена цели их проведения: вместо объективного обсуждения проблем они используются для формального одобрения заранее определенных решений. В целом в стране недостаточно активно реализуется потенциал территориального местного самоуправления (ТОС).

Члены Европейского клуба экспертов местного самоуправления отмечают, что в процессе выстраивания «вертикали власти», в том числе путем внесения изменений в Закон № 131-ФЗ, был нарушен базовый принцип самоуправления — необходимость вовлечения населения в управление и систему принятия решений. Л.Г. Рагозина, в частности, указывает: «... крен в законодательстве о местном самоуправлении, обозначившийся под давлением органов государственной власти, а также по предложениям самих муниципалов, привел к тому, что население все меньше непосредственно участвует в местном самоуправлении, а органы

¹⁸ Муниципальная наука: теория, методология и практика / А.Г. Гладышев, В.И. Иванов, В.И. Патрушев др.; Под общ. ред. В.И. Иванова; Акад. наук социал. технологий и мест. самоуправления. — М.: Муниципальный мир, 2003. — С. 5.

местного самоуправления все больше аккумулируют власть в своих руках, отдаляя население от непосредственного принятия решений по наиболее важным вопросам жизнедеятельности муниципального образования. В конечном итоге происходит разрыв интересов населения и органов местного населения, которые это население представляют. Социологические исследования на протяжении последних 15 лет подтверждают эту тенденцию¹⁹. И.Ф. Фасеевым, на основе проведенного им исследования трансформации модели местного самоуправления в Российской Федерации, сделан еще более тревожный вывод: «Отношение федерального центра и, в особенности, исполнительной власти к местному самоуправлению в постперестроечное время всегда основывалось на двойных стандартах: формальная поддержка — реальное сдерживание и ограничение. Современная практически реализованная модель местного самоуправления сильно отличается даже от формальной, с ее очевидными отклонениями от Конституционной модели и принципов Европейской хартии местного самоуправления»²⁰. Таким образом, фактическая неэффективность местного самоуправления, отчужденность населения от решения местных проблем обусловлена не только изъянами правового регулирования местного самоуправления, но и практики реализации Конституции страны.

На наш взгляд, не декларативные, а реальные шаги должны быть сделаны, прежде всего, в направлении совершенствования правовых и организационных основ укрепления первичности мандата народа как единственного источника власти в стране в соответствии с нормами ст. 3 Конституции России. В первую очередь это касается совершенствования законодательства о референдумах и муниципальных выборах, в части реального повышения ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением.

Формирование действенного механизма народовластия непосредственно связано с решением назревшей проблемы признания местного сообщества субъектом права. Отмечая значительное расхождение мнений ученых по данному вопросу, Д.Б. Сергеев указывает, что большинство из них, в том числе П.А. Астафичев, О.А. Баженова, М.М. Курячая, М.Н. Кудилинский, Н.А. Шевелева, А.А. Саломаткин, В.Е. Чиркин и

Д.Ю. Шапсугов, не поддерживают негативное отношение к институту местного сообщества²¹. Понятие «местное сообщество» используется в правовых позициях Конституционного Суда РФ, Указах Президента России, правовых актах федеральных органов исполнительной власти, законах субъектов РФ и уставах муниципальных образований. На этом основании Д.Б. Сергеев делает следующий вывод: «Рецепция российским правом института местного сообщества происходит настолько непросто, что приходится предполагать «скрытую» презумпцию его существования в Законе № 131-ФЗ, чтобы придать логичность и стройность понятийному аппарату муниципального законодательства. Но рано или поздно институт местного сообщества будет воспринят федеральными законодателями и войдет в Российскую Конституцию и федеральные законы»²². Разрешение подобным образом данной коллизии способствовало бы, на наш взгляд, совершенствованию российской модели местного самоуправления в направлении реального укрепления народовластия, усиления взаимодействия населения и власти, повышения на этой основе эффективности местного самоуправления.

Ключевым направлением, в связи с этим, является всемерное развитие территориального общественно-самоуправления (ТОС) как института самоорганизации граждан по месту жительства на части территории муниципального образования, действенного инструмента укрепления взаимодействия населения и власти. Особенностью этого комплексного общественного института является то, действующим законодательством о местном самоуправлении определены две формы его проявления: представительная (через органы территориального общественного самоуправления) и непосредственная — через собрания (конференции) граждан по месту жительства. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Вместе с тем, это особая некоммерческая (общественная) организация граждан по месту их жительства. Как указывают О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, в отличие от общественных объединений органы ТОС действуют исключительно в пределах части территории муниципального образования и объединяют население не на основании членства, связанного с какими-либо условиями (соблюдение устава, уплата членских взносов и т.п.), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания обще-

¹⁹ Рагозина Л.Г. Участие населения в местном самоуправлении: право, практика, тенденции // Местное самоуправление в современной России: состояние и тенденции. Сборник статей / под ред. Э. Маркварта, Е.С. Шугриной, М.А. Якутовой. — М., 2011. — С. 98.

²⁰ Фасеев И.Ф. Трансформация модели местного самоуправления в Российской Федерации // Там же. — С. 52.

²¹ Сергеев Д.Б. Указ. соч. — С. 120.

²² Там же. — С. 123.

ственных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов²³.

А.А. Уваров отмечает, кроме того, проблему выбора организационно-правовой формы ТОС как юридического лица — некоммерческой организации, цели которой находятся в сфере социальных интересов населения. Это, по его мнению, осложняется тем, что ни в Гражданском кодексе РФ, ни в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» нет точных моделей, идентифицирующих территориальное общественное самоуправление²⁴. Актуальность решения этой проблемы лишь возрастает в связи с идущим в настоящее время процессом внесения изменений в Гражданский кодекс РФ.

В целом, на наш взгляд, нормы ст. 27 Закона № 131-ФЗ и других федеральных законов не обеспечивают надлежащую полноту правового регулирования комплекса вопросов, связанных с деятельностью ТОС, что является сдерживающим фактором в сфере реализации гражданами всех форм их участия в осуществлении местного самоуправления, определенных ст. 26-32 Закона № 131-ФЗ. Принципиально важным здесь является то, что работа органов местной власти с населением по месту жительства, содействие развитию территориального общественного самоуправления должны быть одним из важнейших направлений их деятельности, предусмотренных Законом № 131-ФЗ в качестве вопроса местного значения. Такой подход оправдан по аналогии с ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которой установлено: «Органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации»²⁵. Сегодня же содействие развитию ТОС — право органов местного самоуправления, а не их обязанность.

Кроме того, требует конкретизации норма, установленная п. 4 ч. 8 ст. 27 Закона № 131-ФЗ о праве органов ТОС вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов. По своему содержанию — это означает право органов ТОС на правотворческую инициативу в органы местного са-

моуправления. Поэтому необходимо недвусмысленное закрепление в Законе № 131 права граждан на правотворческую инициативу — непосредственно (в порядке ст. 26), а также через органы территориального общественного самоуправления (в порядке ст. 27).

Нуждаются в более детальной правовой регламентации взаимоотношения территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления в направлении их сотрудничества и взаимодействия.

При этом необходимо установление перечня вопросов, которые не могут быть решены без согласования с органами территориального общественного самоуправления в части, затрагивающей интересы граждан, проживающих в границах территории соответствующего ТОС.

Ранее, до вступления в силу Закона № 131-ФЗ, практика организации и осуществления территориального общественного самоуправления предусматривала, в том числе, более широкое регулирование финансово-экономической основы территориального общественного самоуправления, возможность передачи органами местного самоуправления отдельных вопросов на разрешение органов ТОС, а также установление сферы совместного ведения органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления населения, с согласия последних. Во многих субъектах Федерации эти вопросы регулировались законами субъектов РФ о территориальном общественном самоуправлении, в том числе Законом Ульяновской области от 28 октября 1997 г. № 024-ЗО «О территориальном общественном самоуправлении в Ульяновской области»²⁶.

С учетом вышеизложенного, объективно назрела, на наш взгляд, необходимость принятия Федерального закона «Об общих принципах территориального общественного самоуправления в Российской Федерации», а более детальное регулирование осуществлять законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований, с учетом интересов населения и особенностей соответствующей территории. Главная цель практических действий в этом направлении — восстановить доверие населения к институту местного самоуправления и к органам власти, закрепить прошлый и настоящий позитивный опыт реализации территориального общественного самоуправления, конструктивного взаимодействия населения и местной власти. В опоре на население — сила местной власти, залог успешного решения экономических и социальных задач муниципального развития.

²³ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. — С. 217.

²⁴ Уваров А.А. Указ. соч. — С. 61-62.

²⁵ СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

²⁶ Народная газета. 1997. 5 ноября.

Библиографический список:

1. Васильев В.И. Муниципальное право России. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. — 848 с.
2. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. — М.: Норма, 2003. — 368 с.
3. Игнатюк Н.А, Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право / Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В. Павлушкин; под ред. Н.А. Игнатюк. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. — 319 с.
4. Карасев А.Т., Елькина А.В. Система местного самоуправления в РФ: понятие, структура // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 5. — С. 19-22.
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2006. — 672 с.
6. Местное самоуправление в современной России: состояние и тенденции. Сборник статей / под ред. Э. Маркварта, Е.С. Шугриной, М.А. Якутовой. — М., 2011. — 282 с.
7. Муниципальная наука: теория, методология и практика / А.Г. Гладышев, В.И. Иванов, В.И. Патрушев др.; Под общ. ред. В.И. Иванова; Акад. наук социал. технологий и мест. самоуправления. — М.: Муниципальный мир, 2003. — 288 с.
8. Мухин В.И. Исследование систем управления. — М.: Экзамен, 2002. — 384 с.
9. Новокрещенов А.В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 10. — С. 10-14.
10. Сергеев Д.Б. Институт местного сообщества муниципального образования: трудный путь в современное российское право // Российский юридический журнал. — 2010. — № 5. — С. 119-124.
11. Уваров А.А. Местное самоуправление в России / А.А. Уваров. 3-е изд., перераб. — М.: Норма, 2008. — 320 с.
12. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — 672 с.

References (transliteration):

1. Vasil'ev V.I. Municipal'noe pravo Rossii. — M.: ZAO Yusticinform, 2008. — 848 s.
2. Vydrin I.V., Kokotov A.N. Municipal'noe pravo Rossii. — M.: Norma, 2003. — 368 s.
3. Ignatyuk N.A, Zamotaev A.A., Pavlushkin A.V. Municipal'noe pravo / N.A. Ignatyuk, A.A. Zamotaev, A.V. Pavlushkin; pod red. N.A. Ignatyuk. — M.: ZAO Yusticinform, 2005. — 319 s.
4. Karasev A.T., El'kina A.V. Sistema mestnogo samoupravleniya v RF: ponyatie, struktura // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2012. — № 5. — S. 19-22.
5. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Municipal'noe pravo Rossiyskoy Federacii. 3-e izd., pererab. i dop. — M.: TK Velbi; Izd-vo Prospekt, 2006. — 672 s.
6. Mestnoe samoupravlenie v sovremennoy Rossii: sostoyanie i tendencii. Sbornik statey / Pod red. E. Markvarta, E.S. Shugrinoy, M.A.Yakutovoy. — M., 2011. — 282 s.
7. Municipal'naya nauka: teoriya, metodologiya i praktika / A.G. Gladyshev, V.I. Ivanov, V.I. Patrushev dr.; Pod obsch. red. V.I. Ivanova; Akad. nauk social. tehnologiy i mest. samoupravleniya. — M.: Municipal'nyy mir, 2003. — 288 s.
8. Muhin V.I. Issledovanie sistem upravleniya. — M.: Ekzamen, 2002. — 384 s.
9. Novokreschenov A.V. Mestnoe soobschestvo kak osnova mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2011. — № 10. — S. 10-14.
10. Sergeev D.B. Institut mestnogo soobschestva municipal'nogo obrazovaniya: trudnyy put' v sovremennoe rossiyskoe pravo // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2010. — № 5. — S. 119-124.
11. Uvarov A.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossii / A.A. Uvarov. 3-e izd., pererab. — M.: Norma, 2008. — 320 s.
12. Shugrina E.S. Municipal'noe pravo Rossiyskoy Federacii. 2-e izd., pererab. i dop. — M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2007. 672 s.