

Местное самоуправление или местное самоуправство: к вопросу о расстановке приоритетов для муниципального сообщества

Максимов А. А.,

кандидат юридических наук, декан факультета дополнительного образования,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северного (г. Петрозаводск) филиала ФГБОУ ВПО
«Российская правовая академия»
Министерства юстиции Российской Федерации.
e-mail: aleksandr-law@mail.ru

***Аннотация.** Местное самоуправление выступает формой самоорганизации граждан для целей решения вопросов местного значения в интересах населения. Ключевые элементы данного процесса — социально активное, заинтересованное, ответственное местное сообщество. Исходя из практики избирательного процесса, электоральное поведение населения на муниципальных выборах не отличается активностью. Исходя из сложившейся ситуации, выдвинуто предположение, что подобная пассивность вызвана законодательным ограничением возможностей и полномочий населения по решению вопросов местного значения, особенно в части его участия в работе органов местного самоуправления. Сформулированы системные предложения по расширению доли участия населения в работе органов местного самоуправления, а также подвержены анализу и оценке отдельные элементы реформы местного самоуправления 2014 г.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, местное сообщество, интересы населения, орган местного самоуправления, муниципальные выборы, реформа местного самоуправления 2014 г.*

Конституция России в части второй статьи 3 устанавливает¹, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В соответствии с этим принципы демократии должны лежать в основе функционирования всех публично-правовых институтов, в том числе и местного самоуправления, так как именно местная власть непосредственно взаимодействует с населением.

Исходя из теории, местное самоуправление создается и осуществляется в первую очередь для решения населением вопросов местного значения. Российское законодательство² развивает данное положение, подчеркивая самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, его ответственность за указанную деятельность, а также устанавливает ключевой базис для реализации местного самоуправления — интерес самого населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Ввиду того что местное самоуправление является единственным и обязательным институтом местной публичной власти в Российской Федерации, С. В. Крамаренко предлагает

под полномочиями населения (местного сообщества) как основного субъекта местного самоуправления понимать совокупность правомочий и обязанностей населения по самостоятельному решению вопросов местного значения³. В продолжение Светлана Викторовна отмечает, что ответственность населения за осуществление местного самоуправления должна рассматриваться как позитивная юридическая ответственность, представляющая собой осознанное, инициативное и заинтересованное участие местного сообщества в решении вопросов местного значения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий их жизнедеятельности на соответствующей территории.

Как отмечается Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, необходимо поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни⁴.

Однако что можно наблюдать в реалиях? Зачастую мы видим полностью пассивное поведение

¹ Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 3.

⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря.

местного сообщества. Специалисты⁵ в области избирательного права отмечают низкий порог явки на муниципальных выборах, что во многом свидетельствует об отношении муниципального сообщества непосредственно к самому местному самоуправлению. Реализация непосредственной демократии на местном уровне связана с серьезными проблемами и препятствиями как юридического, так и социально-психологического порядка.

Причин, послуживших этому, можно назвать довольно много, начиная социально-психологическими, заканчивая философскими и экономическими, в том числе можно отметить сложившуюся ситуацию безразличия граждан к возникающим общественным проблемам, отстраненности от процессов их решения. В рамках настоящего аналитического исследования предлагается сконцентрировать внимание на проблемах правового характера.

Муниципальное сообщество является непосредственным источником власти в пределах муниципального образования, однако, выступая первоосновой для формирования выборных органов местного самоуправления, а также избрания выборных должностных лиц, население муниципального образования довольно стеснено в иных, сопряженных с выборами процессами, например, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит норм:

— во-первых, устанавливающих возможность населения контролировать деятельность органов местного самоуправления;

— во-вторых, наделяющих население муниципального образования правом на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку (данная инициатива представлена исключительно депутатам представительного органа местного самоуправления и высшему должностному лицу субъекта РФ);

— в-третьих, устанавливающих обязательность общедоступности проектов муниципальных правовых актов исполнительно-распорядительных и представительных органов власти муниципального образования, имеющих общеобязательный характер и затрагивающих права и свободы человека и гражданина (на данный момент установлена обязанность по обнародованию только принятых общеобязательных решений и муниципальных правовых актов);

— в-четвертых, определяющих необходимость установления ответственности за нарушение проведения такой формы непосредственной демократии, как публичные слушания (на данный момент некоторые субъекты установили ад-

министративную ответственность за нарушение данных прав жителей муниципального образования, однако этиология данного правонарушения пока однозначно не выработана);

— в-пятых, устанавливающих приоритетность реализации таких форм самоорганизации населения муниципального образования, как территориальное общественное самоуправление.

Отмеченные замечания отнюдь не являются исчерпывающим перечнем, данный список может быть выстроен много шире и содержательнее, однако ключевым элементом здесь выступает выявленная в замечаниях тенденция по умалению роли местного сообщества в решении вопросов местного значения, что, как полагает автор, постепенно приводит к социально-политической пассивности населения муниципального образования, его дистанцированию от решения собственных проблем.

Бесспорно, наличие представительного органа местного самоуправления, который, исходя из своего названия, выступает элементом системы представительства интересов общества, посредником в реализации его власти, позволяет местному сообществу отойти от данных проблем, однако статья закона № 131-ФЗ говорит о решении населением вопросов местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. В данном случае конструкцию «и (или)» не следует рассматривать в качестве двуполярности участия — либо население решает вопросы местного значения совместно с органами местного самоуправления (конструкция «и»), либо вопросы местного значения решают только органы местного самоуправления или только население (конструкция «или»).

Как полагает автор, данная формулировка основывается на двуполярности деятельности, т. е. необходимости учитывать ситуации, в которых муниципальное образование не имеет представительного органа местного самоуправления и вынуждено решать вопросы местного значения непосредственно на сходе граждан (конструкция «и»), а также наоборот: в случае формирования представительного органа местного самоуправления сход граждан не может быть юридически правомочен (конструкция «или»).

Большинство исследователей в области муниципального права полагают, что сегодня возникла реальная потребность приблизить муниципальную власть к населению, повысить активность самого местного населения, усилить его ответственность за процессы, происходящие в сфере местного самоуправления. Необходимы разработка и закрепление правовых механизмов, позволяющих жителям муниципального образования ощущать себя единым коллективным субъектом власти (местным сообществом), способным реально влиять на происходящие

⁵ Любарев А. Е. Активность избирателей на федеральных, региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации // *НВ: Проблемы общества и политики*. 2013. — № 8. С. 138–209.

в сфере местного самоуправления процессы, объективно оценивать эффективность деятельности муниципальных органов и должностных лиц. Для этого необходимы поддержание оптимального баланса государственных и местных интересов в управлении муниципальными образованиями, а также совершенствование существующих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления⁶. В итоге для решения указанных, а также многих иных проблем в 2014 г. был дан старт широкомасштабной реформе местного самоуправления. В рамках данного реформирования была предложена трансформация института муниципальных выборов. Однако стоит отметить, что подобная трансформация не должна способствовать отдалению депутатов от местного сообщества, а, наоборот, должна быть направлена на формирование представительных органов муниципальных образований непосредственно из населения соответствующего муниципального образования, а также на установление непосредственного контакта выборных лиц с членами местного сообщества.

В продолжение этого С. В. Крамаренко отмечает, что применение пропорциональной избирательной системы может быть уместным лишь в наиболее крупных муниципальных образованиях — городских округах и муниципальных районах, в остальных (городских и сельских поселениях), созданных для решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения, должна применяться мажоритарная избирательная система⁷.

В завершение статьи необходимо подчеркнуть, что складывающаяся тенденция последних лет в области местного самоуправления позволяет судить о том, что на современном этапе не только население не готово к эффективному взаимодействию с местной властью, но и значительная часть муниципальных чиновников не осознает особенностей работы с населением, не может и не хочет относиться к населению как к равноправному партнеру и первоисточнику власти. Таким образом, можно констатировать, что сегодня существует явная недооценка цен-

ностей и возможностей местного самоуправления как со стороны государственно-властных институтов, так и самого общества.

Вместе с тем повышение эффективности муниципальной власти и качества жизни населения напрямую связано с развитием демократии в муниципальных образованиях. Именно на эти цели и направлена проводимая в последние годы муниципальная реформа, в рамках которой существенное значение отводится расширению возможности непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, правовому закреплению различных форм осуществления населением права на местное самоуправление. Как можно было увидеть из настоящей статьи, еще не все элементы непосредственной демократии нашли свое достойное развитие и продолжение в рамках действующего права, однако сам факт их нормативного развития во многом предопределяет и развитие институтов гражданского общества.

Основная цель проводимой реформы в этой части — переход от местного самоуправления, состояния свободы органов местного самоуправления, их забюрократизированности, коррупционности и лоббирования частных интересов к местному самоуправлению как форме реализации населением своей власти, реализации коллективных интересов, достижения поставленных совместных целей. Однако ключевым элементом события данного перехода по-прежнему должен выступить источник власти — местное сообщество, от расстановки приоритетов которого во многом зависит и результат проводимых реформ в государстве.

Список литературы

1. Баженова О. И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 31–35.
2. Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 26 с.
3. Любарев А. Е. Активность избирателей на федеральных, региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации // *ВВ: Проблемы общества и политики*. 2013. № 8. С. 138–209.
4. Сергеев С. Л. Нормоустановление, администрирование и социостабилизация в качестве ипостасей типологии властеотношений // *Российский журнал правовых исследований*. 2015. № 1 (2).
5. Шугрина Е. С. Форма и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2006. № 7. С. 26–32.

⁶ Баженова О. И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 31–35; Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 4; Шугрина Е. С. Форма и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2006. № 7. С. 26.

⁷ Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 5.

Local government or local arbitrariness: on the setting of priorities for the municipal community

Maksimov A. A.,

PhD in Law, the Assistant Professor of the State Legal Disciplines Chair
of the Northern Branch of the Russian Law Academy of the Ministry
of Justice of the Russian Federation,
Dean of the Faculty of Additional Education
e-mail: aleksandr-law@mail.ru

Abstract. *Local government is a form of self-organization of citizens for the purpose of addressing issues of local importance in the interests of the population. Key elements of this process - socially active, concerned the responsibility of local community. Based on the practice of the electoral process, electoral behavior in the municipal elections little activity. Based on the current situation has been suggested that this passivity is caused by the legislative authority disabilities and the population on issues of local importance, especially in terms of his participation in the work of local governments. System formulated proposals to expand the share of participation in the work of local governments, as well as subject to analysis and evaluation of the individual elements of the local government reform in 2014.*

Keywords: *local government, the local community, the interests of the population, local government, municipal elections, reform of local government in 2014.*

References

1. Bazhenova O. I. O naznachenii ponjatija «mestnoe soobshhestvo» pri realizacii grazhdanami prava na mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2008. № 7. Pp. 31–35.
2. Kramarenko S.V. razvitie institutov neposredstvennoj demokratii v mestno samoupravlenii: teoretiko-pravovye i prikladnye aspekty : Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2014. 26 p.
3. Ljubarev A.E. Aktivnost' izbiratelej na federal'nyh, regional'nyh i municipal'nyh vyborah v Rossijskoj Federacii // NB: Problemy obshhestva i politiki. 2013. № 8. Pp. 138–209.
4. Sergevnik SL Normoustanovlenie, administration and sotsiostabilizatsiya as an incarnation of the typology of power relations // Russian Journal of Legal Studies. 2015. №1 (2)
5. Shugrina E. S. Forma i predely vmeshatel'stva organov gosudarstvennoj vlasti v dejatel'nost' organov mestnogo samoupravlenija // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2006. № 7. Pp. 26–32.