

**УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ**

Ю. В. Агибалов

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Аннотация: *представлен анализ правового регулирования и практики участия населения в осуществлении местного самоуправления в Воронежской области, предложены направления совершенствования действующего законодательства о местном самоуправлении.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, формы осуществления населением местного самоуправления, участие населения в местном самоуправлении.*

Abstract: *Presented the analysis of legal regulation and practice of participation of the population in the implementation of local self-government in the Voronezh region, suggested directions for improving the current legislation about local self-government.*

Key words: *local self-government, forms of local self-government exercising by the population, participation of the population in local self-government.*

В 2018 г. будет отмечаться 25-летие со дня принятия всенародным голосованием Конституции РФ, закрепившей в качестве основ конституционного строя нормы, в соответствии с которыми народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Почти четверть века прошло с момента принятия Конституции РФ, но среди ученых и практиков не стихают споры о роли и месте местного самоуправления в России, нет единства в оценке положения местного самоуправления в современной России. На отсутствие четкой концепции развития местного самоуправления указывает Н. Л. Пешин¹. По мнению А. Татаркина, самоуправление воспринимается как придаток госвласти, более 90 процентов муниципалитетов в России дотационные².

¹ См.: Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России : проблемы развития конституционно-правовой модели и практика взаимоотношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 41.

² См.: Выйти из кабинетов // Рос. газета. 2014. 3 июня.

С. Соловьев считает, что основной причиной разнообразных проблем, возникающих в современной системе местного самоуправления, является ее конституционное отделение от системы государственной власти³. На основе анализа существующих точек зрения на местное самоуправление в литературе и практике реализации законодательства в муниципальных образованиях он делает вывод, что органы местного самоуправления должны являться неотъемлемой составной частью государственной системы с определенной долей автономии по выполнению переданных вышестоящими уровнями власти полномочий⁴.

С. А. Авакьян вообще ставит под сомнение наличие местного самоуправления в России⁵.

Сегодня очевидно, что существующая система местного самоуправления далека от совершенства.

Как председателю Совета регионального отделения Ассоциации юристов России, занимающегося вопросами местного самоуправления более 25 лет, хотелось бы высказать собственное видение проблем местного самоуправления. Совершенно очевидно, что на федеральном уровне законодательство о местном самоуправлении формируется методом «проб» и «ошибок».

За прошедшие годы в базовом законе, который должен закрепить общие принципы организации системы местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), происходят кардинальные изменения. Так, в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ⁶ были закреплены общие принципы организации местного самоуправления, на основе которых должны были приниматься законы субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

В ходе реформы местного самоуправления в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) была предпринята попытка регулирования большинства вопросов местного значения на федеральном уровне, ограничив полномочия региональных парламентов и устанавливая жесткие рамки для органов местного самоуправления. В этом законе большинство норм носило императивный характер, обязательный для исполнения органами местного самоуправления. Фактически это был закон не «об общих принципах...», а о «местном самоуправлении». В ходе муниципальной реформы

³ См.: Соловьев С. Местное самоуправление и государственная власть : от разделения к объединению // Самоуправление. 2014. № 5. С. 13.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Авакьян С. А. А есть ли в России местное самоуправление? // Размышления конституционалиста. Избр. статьи. М., 2010.

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

2014 г. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ⁸ субъектам Федерации частично были возвращены те права, которые они имели ранее. Принятие этого закона было связано с тем, что оказалось невозможно на федеральном уровне эффективно регулировать большинство вопросов местного самоуправления для такой огромной страны, как Россия.

Ряд ученых (например, профессор А. Костюков) увидели в этих изменениях «огосударствление городского управления, выхолащивание института местного самоуправления»⁹, а по мнению И. Бабичева, принятый Закон № 136-ФЗ меняет концепцию Федерального закона № 131-ФЗ, повышает роль и ответственность субъектов РФ за организацию местного самоуправления на их территории¹⁰. По нашему мнению, это, несомненно, шаг вперед. Субъекты РФ, получив право, позволяющее определять порядок формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований, закреплять вопросы местного значения муниципальными образованиями, имеющих статус сельских поселений, должны были, как подчеркнул Президент РФ В. В. Путин, обязательно принять во внимание мнение глав муниципальных органов, депутатов местных представительных органов¹¹.

К сожалению, не все субъекты РФ воспользовались своими правами для повышения самостоятельности и эффективности органов местного самоуправления.

Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации касалось преимущественно организации местного самоуправления как муниципальной власти, порядка формирования органов местного самоуправления, закрепления вопросов местного значения за муниципальными образованиями, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Глава 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» Федерального закона № 131-ФЗ за этот период претерпела незначительные изменения.

Постоянное изменение действующего законодательства вызывает, с одной стороны, недоумение у работников органов местного самоуправления, а с другой – необходимость приведения уставов и нормативных правовых актов в соответствие с законодательством. У них практически не остается времени на работу с населением, правовое просвещение населе-

⁸ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

⁹ Костюков А. Удар по крупным городам // Российская Федерация сегодня. 2014. № 7. С. 21.

¹⁰ См.: Бабичев И. Муниципальный передел // Там же. № 13/14. С. 18.

¹¹ URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/21097/print>

ния. В результате население в большинстве своем воспринимает органы местного самоуправления как представителей государственной власти и предъявляет к ним свои претензии, нередко не входящие в их компетенцию. При этом снижается и активность населения в осуществлении местного самоуправления: они не верят в то, что от них что-то зависит.

Правовое регулирование участия населения в местном самоуправлении в Воронежской области

В Воронежской области создана необходимая правовая база, направленная на создание условий для работы институтов гражданского общества, привлечения населения к управлению и решению самостоятельно вопросов местного значения, осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. В Воронежской области приняты и действуют законы: от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области»¹², № 87-ОЗ «Избирательный кодекс Воронежской области»¹³, регулирующие порядок организации и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, права на гражданскую инициативу в форме коллективного обращения в органы местного самоуправления. Законом Воронежской области от 27 ноября 2008 г. № 120-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области»¹⁴ определен порядок участия населения в обсуждении актуальных вопросов социально-экономического развития, а также отдельных вопросов, связанных с рассмотрением общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Законами Воронежской области от 5 июня 2015 г. № 103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области»¹⁵, от 16 декабря 2016 г. № 169-ОЗ «Об Общественной палате Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области»¹⁶ определен порядок осуществления общественного контроля институтами гражданского общества и населением. Законом Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 134-ОЗ «О государственной (областной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Воронежской области»¹⁷ предусмотрена возможность оказания государственной поддержки на развитие институтов гражданского общества и самоуправления и др.

¹² Молодой коммунары. 2007. 3 июля.

¹³ Там же. 5 июля.

¹⁴ Там же. 2008. 29 нояб.

¹⁵ URL: [http:// www:govvrn.ru](http://www.govvrn.ru)

¹⁶ Там же.

¹⁷ Молодой коммунары. 2011. 11 окт.

Практика участия населения в общественном самоуправлении в Воронежской области

Реализация норм Федерального закона № 131-ФЗ в Воронежской области показала, что наиболее распространенной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются муниципальные выборы. В ходе муниципальных выборов избираются представительные органы и главы муниципальных образований. Выборы проводятся в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В Воронежской области избираются населением: депутаты 446 представительных органов поселений, 3 городских округов, 19 муниципальных районов и 151 глава муниципального образования поселения. Среди проблем, связанных с проведением муниципальных выборов, можно выделить снижение явки избирателей. В качестве примера можно привести явку избирателей на выборах главы городского округа город Воронеж: в 2004 г. – 31,26 %; в 2008 г. – 58,57 %; в 2013 г. – 23,84 %. Снижение интереса к выборам явилось одной из причин изменения уставов муниципальных образований в части избрания главы муниципального образования депутатами представительных органов. Предусмотренная законодательством норма отзыва депутата (выборного должностного лица) местного самоуправления не востребована в связи с тем, что при существующей явке на выборах менее 50 % практически невозможно отозвать избранного депутата (главу муниципального образования), так как для этого нужно, чтобы за отзыв проголосовали 50 % + 1 от числа включенных в список избирателей, что в настоящее время является весьма проблематичным. В области нет муниципальных образований, где функции представительного органа выполняет сход граждан. Попытки проведения местных референдумов по вопросам самообложения граждан были неудачными, так как на референдум пришли менее 50 % избирателей.

В федеральном законодательстве с 1995 г. закреплена норма, позволяющая гражданам выступать с правотворческой инициативой. За этот период в Воронежской области примеров обращений граждан с правотворческой инициативой не было. В то же время есть многочисленные факты участия населения в обсуждении концепций законов, программ социально-экономического развития области и муниципальных образований. Так, в Воронежской области в 2014 г. впервые в законодательной практике во всех муниципальных районах и городских округах прошло обсуждение концепции законов области «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и сроках их полномочий» и «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями» с участием глав муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления с привлечением широкого круга общественности и действующих институтов гражданского общества.

В ходе обсуждения большинство граждан, присутствующих на встречах, положительно оценили изменения федерального законодательства,

позволяющего субъектам Федерации и муниципалитетам самостоятельно решать вопросы структуры органов местного самоуправления и организации их взаимодействия. Итоги обсуждения показали, что из 33 муниципальных районов и городских округов в 29 – высказались за избрание главы муниципального района (городского округа) из числа депутатов, а в 4 – за избрание населением, в 25 районах высказались за избрание глав муниципальных образований поселений из депутатов. Избрание Совета народных депутатов района населением поддержали представители 6 районов, в 16 – высказались за формирование районного Совета из глав поселений и депутатов поселений, избираемых представительными органами поселений с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, а в остальных – предложили предоставить муниципальным образованиям право самостоятельно решать эти вопросы в уставах муниципальных районов. Большинство районов высказались за закрепление в законе области за сельскими поселениями 16 вопросов местного значения, закрепленных в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ за городскими поселениями. По итогам обсуждения в *Воронежской области был принят закон, который предоставил муниципалитетам право самостоятельно решать вопросы формирования органов местного самоуправления*¹⁸. При принятии решения по проектам законов в них нашло свое отражение мнение меньшинства. *Таким образом, органы местного самоуправления впервые за последние 20 лет не были обязаны приводить свои уставы в соответствие с изменением законодательства и у них появилась возможность предметно заниматься работой с населением и институтами гражданского общества, вопросами территориального общественного самоуправления.*

За прошедшие три года в Воронежской области закрепили порядок формирования районного Совета только в семи районах. Отказались от избрания глав муниципальных образований населением в городском округе город Воронеж и в трех муниципальных районах.

В 2015 г. в области работало 916 ТОСов, в которых приняли участие свыше 85 тысяч человек, а на поддержку 169 инициатив ТОСов были выделены из областного бюджета гранты на сумму 20 млн руб.

С 2015 г. в области практикуется выделение ТОСам на конкурсной основе грантов на реализацию социально значимых проектов и общественных инициатив. Конкурс проводится в Воронежской области в рамках подпрограммы «Реализация государственной политики в сфере социально-экономического развития муниципальных образований» государственной программы «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления».

В Воронежской области поддержка ТОС осуществляется через специализированную общественную организацию-грантоператора, в роли ко-

¹⁸ О порядке формирования органов местного самоуправления Воронежской области и о сроках их полномочий : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ. URL: [http:// www.govvrn.ru](http://www.govvrn.ru)

торой выступает Ассоциация «Совет муниципальных образований Воронежской области». При рассмотрении вопросов грантовой поддержки ТОСов приоритетными являются те проекты и инициативы, которые предложили жители и в реализации которых они участвуют личным трудом или иными ресурсами. Таким образом, на практике осуществляется норма закона, в соответствии с которой население самостоятельно и под свою ответственность решает непосредственно вопросы местного значения исходя из интересов населения.

Заявки на финансирование местных проектов отбирают исключительно представители общественности, и они же контролируют исполнение. Основными критериями при определении победителя конкурса были: непосредственное участие жителей в реализации инициативы; софинансирование; социальная значимость проекта и уровень проектной проработки мероприятий. Финансирование проектов осуществляется через грантооператора, который поручает победителю конкурса совершать от своего имени действия по реализации инициативы ТОС. Подобной механизм предельно упрощает участие в данном проекте органов ТОС всех типов, включая созданных без образования юридического лица. Реализация проектов ТОС осуществляется на условиях софинансирования как со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, так и со стороны населения и бизнеса.

За три года число заявок на конкурс увеличилось почти в 3 раза – с 332 в 2015 г. до 986 в 2017 г., реализованных проектов – в 3,2 раза (с 169 до 552). Объем субсидий вырос в 6 раз (с 20 до 120 млн руб.). Кроме бюджетных средств для реализации проектов использовались собственные средства ТОС, добровольная помощь спонсоров, а также средства местных бюджетов. Величина привлеченных средств во всех трех конкурсах (с 2015 по 2017 г.) составляла примерно 25 % от общей стоимости проектов.

Таким образом, жители области положительно воспринимают усилия правительства области по поддержке местных инициатив и настроены на дальнейшее участие в решении проблем своего поселения в формате ТОС.

За три года наибольшее число проектов было реализовано по строительству и благоустройству детских и спортивных площадок, благоустройству кладбищ и мемориальных объектов, скверов и других мест массового отдыха, локальному ремонту мостов и дорог.

В Воронежской области система ТОС, кроме решения локальных вопросов населения, направлена на повышение доверия к власти, формирование активной жизненной позиции жителей, формирование кадрового резерва для работы в системе местного самоуправления.

Проведенное исследование позволило сделать ряд выводов и предложений. Несомненно, требуется дальнейшее совершенствование действующего законодательства.

Первое. Требуется продолжение совершенствования норм Федерального закона №131-ФЗ, регулирующих вопросы структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, уточнения статуса и

полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом в законе эти нормы должны носить диспозитивный характер, позволяющий муниципальным образованиям **самостоятельно выбирать наиболее приемлемые для них** и закреплять их в своих уставах. Прежде всего, целесообразно повысить статус главы муниципального образования, который должен стать высшим должностным лицом муниципального образования. Муниципалитетам необходимо предоставить право самостоятельно решать этот вопрос, включая возможность совмещать функции главы администрации с правом председательствования в представительном органе местного самоуправления, как это закреплено сегодня в отношении муниципальных образований, имеющих статус сельских поселений. Подобная практика хорошо себя зарекомендовала в Воронежской области в 1995–2006 гг., до вступления в силу в полном объеме Федерального закона № 131-ФЗ. **Но это должно быть право, а не обязанность муниципальных образований.** Эти изменения позволят на практике обеспечить не только право муниципальных образований на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, но и ответственность органов местного самоуправления за принимаемые решения и социально-экономическое развитие муниципальных образований. Предлагаемые изменения в полной мере соответствуют нормам Конституции РФ.

Второе. Требуется серьезного анализа практика реализации важнейшего положения Конституции РФ, в соответствии с которым *народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления*¹⁹. Сегодня население в большинстве своем воспринимает органы местного самоуправления как представителей государственной власти на местах и предъявляет к ним свои претензии, часто не входящие в их компетенцию. В свою очередь, *активность населения в осуществлении местного самоуправления непосредственно* в последние годы значительно снизилась. Об этом можно судить по участию населения в выборах глав и депутатов муниципальных образований, не говоря уже об участии в других формах самоуправления.

Третье. Для развития и совершенствования территориального общественного самоуправления в области необходимо: 1) расширить перечень вопросов местного значения, подпадающих под механизмы грантовой поддержки (организация занятий по физкультуре и спорту; оказание социальной помощи многодетным семьям и пожилым людям; профилактика правонарушений; реализация долгосрочных проектов по обустройству мест проживания); 2) внедрить механизм муниципально-частного партнерства в систему поддержки ТОС, предусматривающего активное участие бизнеса.

Четвертое. Большее внимания требует работа по правовому просвещению населения. Органы местного самоуправления должны изменить

¹⁹ Конституция Российской Федерации. Ст. 3.

подходы к подготовке и проведению публичных слушаний, на которых должны обсуждаться важнейшие вопросы социально-экономического развития муниципальных образований, на постоянной основе необходимо привлекать жителей и институты гражданского общества к обсуждению планов и программ развития муниципальных образований, проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов, обеспечить население достаточной информацией о деятельности и планах органов местного самоуправления. Для этого необходимо активнее использовать такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как сходы граждан, собрания и конференции граждан, проведение опросов граждан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления по наиболее важным вопросам местного значения.

Несмотря на существующие в местном самоуправлении проблемы, Конституция РФ дает широкие полномочия и населению, и органам местного самоуправления на реализацию конституционного права на самоуправление. Проблемы в основном в том, что население не знает своих прав и обязанностей, а у органов местного самоуправления «не доходят руки» до правового просвещения граждан и организации работы по привлечению населения к участию в самоуправлении через широкие формы народовластия, закрепленные в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ. Сегодня важно довести до населения их права и обязанности и оказать содействие в их реализации. И в этом мы видим большую роль институтов гражданского общества и органов местного самоуправления муниципальных образований.

Согласование интересов гражданского общества и власти – не простой вопрос. Это возможно только в случае взаимной заинтересованности и активности как со стороны власти, так и институтов гражданского общества.

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: szg.agibalov@govrn.ru

Voronezh Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the Department of State and Municipal Service and Staffing Politicians

E-mail: szg.agibalov@govrn.ru