В то же время передача больших административных полномочий на региональный уровень позволяет оперативно решать многие проблемы, что оправдывает существование разнообразных форм школьного самоуправления и повышение социальной активности образовательных учреждений.

Возможно, пришло время переноса акцента в управлении образованием с административного ресурса на управление образовательными алгоритмами, о чем весьма убедительно писал в своей книге по управлению будущим В.С. Карпичев. Об этом свидетельствует и реализация шестилетнего проекта в РАГС «Опережающее профессиональное образование государственных служащих»[1].

Список литературы

Буданов, В.Г. Концепции естественнонаучного образования гуманитариев: эволюционно-синергетический подход // Высшее образование в России. – 1994. – № 4.

Опережающее профессиональное образование государственных служащих. Технологический поиск. – М.: Изд-во РАГС, 2009.

© Гусева Т.Г., 2011

Е.Ю. Дан-Чин-Ю

УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ФОРМЫ И МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

ДАН-ЧИН-Ю Елена Юрьевна – аспирантка кафедры политологии и политического управления РАГС (e-mail: danchinyuelena@ yandex.ru)

Аннотация. *Анализируются тенденции участия населения в местном самоуправлении в связи с принятым ФЗ №131 от 6 октября 2003г.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, гражданское участие, модели местного самоуправления, участие населения.*

Согласно Федеральному закону №131 местное самоуправление представляет собой самостоятельное решение населением непосредственно и

[1] См.: Опережающее профессиональное образование государственных служащих. /Технологический поиск. – М.: Изд-во РАГС, 2009.

(или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, т. е. предусматривается два вида непосредственных форм демократии, в которых может осуществляться местное самоуправление: а)формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением; б) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления[1].

При некоторой схожести этих форм между ними есть различия. Так, реализация форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением ведет к принятию властного решения по вопросам местного самоуправления (такое решение может быть принято на референдуме, на выборах принимается решение о создании выборного органа и т. д.).

Нормы, устанавливающие формы участия населения в решении вопросов местного значения, предусматривают, что, помимо населения, в решении вопросов местного значения участвуют и другие субъекты (органы, должностные лица местного самоуправления). Реализация форм этой группы позволяет лишь выявить мнения по конкретному вопросу местного значения, решать же этот вопрос будут органы местного самоуправления или их должностные лица.

Отличие этих форм друг от друга состоит в том, что формы первой группы являются обязательными. Так, выборы с определенной периодичностью обязательно проводятся в муниципальном образовании для того, чтобы сформировать представительный орган или выбрать должностное лицо. Референдум по данному Закону в определенных случаях также является обязательным, как и в установленных законом случаях обязательным является голосование о досрочном отзыве должностного лица.

Меньшая степень обязательности присутствует в отношении форм второй группы. Здесь лишь публичные слушания являются обязательным этапом в принятии решения по установленному кругу вопросов. Остальные же формы – только возможные формы участия населения в решении вопросов местного значения.

Кроме четкого разделения непосредственных форм демократии на названные группы, закон о местном самоуправлении 2003 г. детальнее по сравнению с прежним законом регламентирует порядок реализации этих форм.

Например, в отличие от закона 1995 г. о местном самоуправлении, в котором сход и собрание как формы осуществления местного самоуправления закреплялись в одной статье, закон 2003 г. закрепил сход граждан как самостоятельную форму. Более того, закон прямо установил тот случай, когда должна применяться именно такая форма, как сход граждан. В поселении, где численность жителей, обладающих избирательным правом, не

[1] СЗ РФ.– 2003. – № 40.– Ст. 3820; Антонова, Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право.– 2007. – № 4.– С. 38.

превышает 100 человек, сход осуществляет полномочия представительного органа. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения, а органы и другие лица муниципального образования обеспечивают исполнение этих решений.

Такие формы, как референдум, выборы, голосование по досрочному отзыву выборного должностного лица, сход граждан являются формами непосредственного решения населением вопросов местного значения.

Иные формы, закрепленные в гл. 5 данного Закона (2003), являются формами участия населения в решении вопросов местного значения. Первой из них в законе закреплена правотворческая инициатива граждан (в законе 1995 г. – народная правотворческая инициатива). В отличие от прежнего закона, в котором закреплялось только право граждан на правотворческую инициативу, в нынешнем очередном акте установлены общие правила реализации такой инициативы. Так, в законе 2003 г. установлено, что минимальная численность инициативной группы не должна превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Установлен срок (три месяца со дня внесения), в течение которого проект муниципального правового акта подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления. В законе указывается, что правотворческая инициатива может быть реализована путем внесения именно проекта муниципального правового акта, а не предложения о принятии акта по тому или иному вопросу.

Совершенно по-новому и более широко, регламентируется в законе реализация такой формы, как территориальное общественное самоуправление.

Если ст. 27 закона 1995 г. закрепляла лишь понятие территориального общественного самоуправления (ТОС) и ничего более, то в законе 2003 г., кроме определения понятия территориального общественного самоуправления, устанавливаются и правила создания, регистрации территориального общественного самоуправления, иные положения. В этом плане в законе 2003 г. получили решение многие вопросы, которые не были решены на местах, либо решались по-разному. Так, в данном Законе определены территории, где может быть создано территориальное общественное самоуправление, порядок установления границ этих территорий, формы осуществления ТОС, порядок регистрации ТОС как юридического лица. Однако в правовой регламентации территориального общественного самоуправления есть ряд спорных моментов. В п. 5 ст. 27 этого Федерального закона установлено, что территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом. По сложившемуся в юридической литературе определению юридического лица, им может быть созданная в предусмотренной законом форме организация, которая обладает обособленным имуществом, может от своего имени

приобретать гражданские права, нести обязанности и вправе выступать в качестве истца и ответчика в суде, арбитраже и третейском суде[1].

Под территориальным общественным самоуправлением, согласно ст. 27 Федерального закона 2003 г., понимается самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Другими словами, самоорганизация – это деятельность, это еще не организация как общественное формирование. Поэтому юридическим лицом может быть орган ТОС, но не само территориальное общественное самоуправление.

Спорным является и вопрос о том, могут ли быть закреплены в законе исключительные полномочия собраний, конференций граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление. Ведь ТОС – это самоорганизация, как определил законодатель. Самоорганизуясь, граждане сами определяют перечень вопросов, решение которых берут на себя.

В качестве положительной характеристики правового регулирования территориального общественного самоуправления нужно отметить закрепление в законе требований, предъявляемых к уставу территориального общественного самоуправления.

К сожалению, законодательно не определены формы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, за исключением того, что последние могут вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, между тем перечень таких возможных форм шире. Например, органы местного самоуправления могут передавать отдельные полномочия органам ТОС, принимать решения по согласованию с органами ТОС и т. д. Почему мы говорим о необходимости определить основные формы такого взаимодействия на федеральном уровне? Дело в том, что на уровне муниципального образования не всегда правильно определены формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов ТОС. Так, иногда в уставах муниципальных образований можно встретить норму, согласно которой органы местного самоуправления и органы ТОС определяют сферу совместной компетенции. Но никакой совместной компетенции у них быть не может в силу их различного характера. Если органы местного самоуправления обладают властными полномочиями, то такими полномочиями не обладают органы ТОС, которые формируются иным, чем органы местного самоуправления, способом и имеют лишь общественный характер. Поэтому органы ТОС не могут так же, как органы местного самоуправления, принимать властные решения. Отсюда не может быть у этих органов совместной компетенции, которая заключается в том, что по вопросам, входящим в эту компетенцию, властные решения принимают оба субъекта.

[1] См.: Гражданское право России. Общая часть / отв. ред. О.Н. Садиков. – М., 2001.

Совершенно новыми формами участия населения в решении вопросов местного значения являются публичные слушания и опрос граждан.

Публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов, а опрос граждан – для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Если публичные слушания могут проводиться по инициативе только субъектов муниципального образования, то опрос граждан может быть проведен как по инициативе органов местного самоуправления, так и по инициативе органов государственной власти субъектов Федерации. В последнем случае инициатива государственных органов может быть реализована только по вопросам изменения целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

В определенных законом случаях публичные слушания представляют собой обязательную стадию обсуждения муниципальных правовых актов по вопросам местного значения (проекта устава муниципального образования, местного бюджета и отчета о его исполнении, планов и программ развития муниципального образования, вопросов о преобразовании муниципальных образований).

В отношении опроса граждан в законе закрепляется, что в правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении такого опроса должны устанавливаться: дата и сроки проведения опроса, формулировка вопроса, методика проведения опроса, форма опросного листа, минимальная численность жителей, участвующих в опросе. Поскольку такая форма, как опрос, может быть проведена на территории небольшого сельского поселения, возникает вопрос: есть ли возможность у такого поселения разрабатывать на хорошем профессиональном уровне методику проведения опроса? Думается, что в этом случае методическую помощь могут оказать органы государственной власти соответствующего субъекта.

Более детально в законе 2003 прописано положение такой формы, как собрание граждан, которое, согласно ст. 29, может проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления. Собрания граждан, в отличие от схода граждан, проводятся лишь на части территории муниципального образования. Другими словами, собрание может являться формой осуществления как местного самоуправления, так и территориального общественного самоуправления. Собрание граждан может принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и другими лицами местного

самоуправления. Итоги собрания подлежат официальному опубликованию. В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания могут осуществляться конференцией (ст. 30).

В ходе реализации реформы местного самоуправления предполагался отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти. Данный подход характеризовался организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления.

Отход от этой модели предполагал внедрение европейских континентальных стандартов. В России создавалась двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные районы и поселения), причем каждый уровень рассматривался как функционирующий автономно от других и от государственной власти с четким разграничением предметов ведения и полномочий. Но эти задачи пока не удалось реализовать в полном объеме, что нельзя считать провалом реформы в целом.

Опыт зарубежных государств характеризуется огромным многообразием форм организации и деятельности местного самоуправления и местной власти. Еще более разнообразны практические проявления этих форм в реальной жизни. Тем не менее принято считать, что существует определенный набор моделей местного самоуправления, которые сформировались в Европе и распространились в определенных вариациях по всему миру. При этом очевидно, что появление тех или иных моделей было обусловлено спецификой социальной организации соответствующих обществ (в том числе их политической и правовой культурой). В качестве полярных моделей местного самоуправления принято обозначать англосаксонскую (сильные гражданские позиции) и континентальную или романскую (сильное государство) модели.

Заложенная в Федеральном законе №131 европейская модель местного самоуправления, столкнувшись с российской реальностью, дала в практическом воплощении набор различных моделей, определяющийся следующими критериями.

статус местного самоуправления в рамках государственной системы управления – автономия местной власти или их включенность в систему органов государства;

степень детализации государством компетенции местного самоуправления;

уровень свободы муниципалитетов при оказании ими публичных услуг жителям;

степень фискальной автономии местного самоуправления;

возможности и формы государственного контроля деятельности муниципалитетов.

Необходимо, однако, отметить, что общими для стран с развитыми демократическими институтами являются тенденции как к сближению англосаксонской и континентальной моделей местного самоуправления, так и к усилению децентрализации управления, в том числе повышению автономии местного самоуправления, его роли и влияния на решение публичных дел.

Современное российское общество и его политические структуры в ходе демократических реформ предприняли рискованную попытку транзита в отечественные традиции политической модели, являющейся, в сущности, неустойчивым балансом этических принципов, эклектической смесью правовых норм и доктринальных политологических предписаний с достаточно разнообразным опытом их практического воплощения. Отсутствие строгой системности в заимствованном зарубежном идейном и организационном опыте гражданского общежития приводило прежде и сейчас приводит к тому, что при наложении этого опыта на отечественные традиции отношений между обществом и властью происходит избирательное отсеивание тех элементов этого опыта, для которых нет свободных «ячеек» в политической культуре российского социума. Таким образом, идея и практическая реализация гражданского общества образуют принципиально новую систему связей, пока не объясненную политической наукой в силу ее сосредоточенности на популяризации зарубежных достижений гражданской жизни и критике отечественных (особенно советских) традиций гражданственности.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования.

Список литературы

Антонова, Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4.

Гражданское право России. Общая часть / отв. ред. О.Н. Садиков. – М., 2001.

Региональные особенности и специфика институционализации гражданского общества в России (на примере Верхневолжского региона) // И.Ф. Албегова, Г.Л. Шаматонова. – Ярославль, 2007.

© Дан-Чин-Ю Е.Ю., 2011