

**Алисова Любовь Николаевна**

доктор политических наук,  
профессор Воронежского института экономики  
и социального управления

**Аносова Вера Васильевна**

ведущий специалист Воронежской городской думы

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ  
И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО:  
ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

**Аннотация:**

*В статье приводится ретроспективный анализ ряда теоретических и практических проблем, связанных с взаимодействием общественных организаций и объединений с институтами муниципальной власти, охарактеризованы главные инновации очередной реформы местного самоуправления.*

**Ключевые слова:**

*вечевая демократия, гражданское общество, местное управление, муниципалитет, муниципальная власть, народовластие, общественные объединения, общественные советы, общественный контроль.*

**Alisova Lubov Nikolaevna**

D.Phil. in Political Science, Professor,  
Voronezh Institute of  
Economics and Social Management

**Anosova Vera Vasilievna**

Leading specialist, Voronezh Municipal Duma

**LOCAL GOVERNMENT  
AND CIVIL SOCIETY:  
PROBLEMS OF INTERACTION**

**Summary:**

*The article carries out a retrospective analysis of a number of theoretical and practical problems associated with the interaction of public organizations and associations with municipal authorities. The authors examine the main innovations of another local government reform.*

**Keywords:**

*popular assembly democracy, civil society, local administration, municipality, municipal authority, democracy, public associations, community councils, public control.*

Зарождение и развитие механизма взаимодействия органов местного самоуправления с общественными объединениями в России имеет длительную историю. Участие народа в общественных делах проявлялось в вечевой демократии еще в Новгородской и Псковской феодальных республиках, являвших собой яркий пример самоуправляющихся городских общин.

Примеры вечевой демократии свидетельствуют не только о связи с прошлым по преемственности с предыдущими этапами развития, но и об аккумуляции интегрированного опыта, своими корнями уходящего в далекое средневековье XII–XIII вв. Например, на Руси еще в XIII в. существовала корпорация купцов, объединенная вокруг новгородской церкви Иоанна Предтечи. Данная общественная организация имела свой устав, органы управления, активно участвовала в общественной и государственной жизни. В период правления Екатерины II происходит становление государственных и частных некоммерческих благотворительных организаций, в Жалованных грамотах 1785 г. содержатся термины «управление» и «внутреннее управление». Под этим предполагалось «особое местное управление, осуществляемое определенными сословиями в своих интересах» [1].

Активно создавались различные частные общества после Отечественной войны 1812 г. Это общества ученых, корпорации купцов и ремесленников, литературные кружки, светские салоны (по нынешним временам их называли бы клубами по интересам), политические общества, в том числе и тайные, как, например, общество декабристов, и т. д. Исследователи насчитывают в указанный период более 150 таких объединений. Эти зародыши гражданского общества, являя собой пример самоуправления, были связаны с инициативой, растущей снизу, с традициями, обычаями, навыками общегития, общественными надеждами и ожиданиями. Местные сообщества становились теми притягательными интересами объединительного характера, которые способствовали развитию социальных отношений и новых ценностей, где, по мнению Б.Н. Чичерина, есть и политический элемент, состоящий в том, что «каждый интерес должен иметь свое представительство». Актуальными в настоящее время звучат его слова о том, что местная власть только в «живом союзе с обществом почерпнет новые силы и приобретет надежную опору» [2].

Важную роль в укреплении взаимодействия органов местного самоуправления с общественностью сыграло Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. В частности, в Положении было предусмотрено, что земские гласные, входившие в состав уездного земского собрания, избирались поверенными городских и сельских обществ, а также землевладельцами. Общественные учреждения могли обращаться с жалобами в Правительственный Сенат на

постановление земских собраний в случае превышения пределов власти, а также при нарушении их прав. Как видим, общественные объединения уже тогда были наделены полномочиями по участию в управлении и осуществлению контроля над деятельностью местной власти [3].

Местное самоуправление в лице земства, при всех недостатках и проблемах Земской реформы 1864 г., добилось видимых успехов. В образовании за земский счет было создано более 60 тыс. школ, содержались сотни тысяч учителей и земских врачей [4]. Участие общественных объединений в управлении местными делами существенно усилилось в начале XX в., значительно активизировалось движение по их созданию. Так, исследователи отмечают заметные сдвиги в развитии отечественного гражданского общества: с 1906 по 1909 гг. было образовано примерно 4800 общественных организаций [5].

Можно сказать, что земство открыло дорогу общественной активности и самоуправлению в России. У представителей различных сословий появилась возможность влиять на решения вопросов местного значения – социальные, культурные, территориального обустройства и многие другие.

В настоящее время, констатирует профессор Н.С. Тимофеев, как и сто и сто пятьдесят лет назад, социальное служение в местном сообществе рассматривается как фундамент развития гражданского общества. Идеалом признается «местное сообщество, продвигающее моральные ценности демократии и представляющее активное солидарное политическое участие на уровне своих сообществ» [6]. Государство, определяя пределы самостоятельности местного самоуправления, предусматривает в различных сферах местного самоуправления различную степень свободы. При этом могут реализоваться различные модели взаимодействия местной власти и общественных самостоятельных организаций, создаваемых населением, способствуя развитию муниципальной демократии на наиболее приближенном к населению уровне. При такой постановке вопроса в системе отношений «государство – местное самоуправление – гражданское общество» местное самоуправление выступает в роли связующего звена как элемент гражданского общества по вопросам, имеющим местное значение и представляющим исключительно местный интерес.

Сегодня мы ищем ответы на многие вопросы, опираясь на опыт прошлого, ведь перед обществом, хотя и в иной исторической обстановке, по сути дела, стоят те же задачи, что пытались решить с помощью земских реформ в XIX в. В настоящее время речь идет о том, чтобы на деле превратить местное самоуправление России в мощный общественный институт, силами которого будут осуществляться развитие и обустройство территорий, укрепление отечественной экономики и социальной сферы. Опыт показывает, что муниципальная власть может эффективно работать только при активном участии общественных структур, объединяющих усилия с местной властью для достижения единой цели – благополучия граждан. Между тем, по мнению Общественной палаты РФ, представленному в докладе «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год», спустя 10 лет Закон о местном самоуправлении № 131 так и не стал инструментом «самостоятельного и под свою ответственность решения населением вопросов местного значения» [7]. И проблема видится главным образом в том, что у местной власти не получается эффективно взаимодействовать с гражданским обществом.

С 2003 г. в Федеральный закон № 131 было внесено столько дополнений и изменений, что муниципалитеты не всегда успевали перестраивать свою работу под новые реалии. Так, по подсчетам А.Н. Костюкова, к январю 2012 г. было принято 68 законов, касающихся его изменений, в соответствии с которыми было изменено более половины его статей (56 из 97), а также введено 12 новых. Многие статьи правились многократно: ст. 14 и 15 – 22 раза, ст. 16 – 25 раз, ст. 17 и 37 – 10 раз, ст. 50 – 13 раз, ст. 40 – 11 раз. Общее число изменений превысило две сотни [8; 9]. Не всегда оправданная политика передачи государственных полномочий на муниципальный уровень без достаточного их финансового обеспечения одновременно с чрезмерной централизацией финансовых ресурсов на федеральном уровне препятствует формированию активной позиции населения, создает условия для нарушения баланса отношений между населением и органами местного самоуправления.

Образовавшиеся нестыковки и надуманные противоречия во взаимодействии муниципальных и государственных органов, а также в их взаимоотношениях с общественностью призван устранить новый Закон о местном самоуправлении № 136-ФЗ от 27 мая 2014 г. [10].

Смысл изменений предполагает устранить эти противоречия, в целом повысить роль и самостоятельность местного самоуправления, максимально приблизить этот уровень власти к людям, которые проживают на конкретной территории. Как сказал по этому поводу В.В. Путин на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, «граждане должны до местной власти, что называется, в прямом смысле слова рукой дотянуться» [11]. В новом законе от 27 мая 2014 г. получило последовательное продолжение укрепление этого института как одного из приоритетов государственной политики. Законодательное закрепление получили явления, уже существующие в муниципальной практике: во многих крупных городах

уже функционируют территориальные подразделения местных администраций. Вместе с тем представительных органов они не имеют.

Главная политическая новация рассматриваемого закона заключается в том, что регионам предоставляется право самим определять способ избрания глав муниципальных образований – напрямую населением или из состава представительной власти и формирования всех органов местного самоуправления на местах. Прежде всего меняется сам подход к правилам формирования местной власти. Он становится более гибким. Предусматривается законодательное закрепление двух новых типов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Для всех типов муниципальных образований закреплены 4 варианта формирования органов местного самоуправления и 4 функции должностей руководителей представительного органа, исполнительного органа и муниципального образования. Три из них могут применяться и в городских округах с внутригородским делением.

Первый вариант предполагает избрание главы муниципального образования на прямых выборах, при этом он возглавит представительный орган, а глава администрации будет назначен по контракту по результатам конкурсного отбора.

Второй – избрание главы муниципального образования депутатами городского парламента из своего числа, при этом он, как и в первом варианте, возглавит представительный орган, а глава администрации будет назначен по контракту по результатам конкурсного отбора.

Третий – глава муниципального образования избирается на прямых выборах и при этом руководит местной администрацией, а городские депутаты выбирают из своего числа председателя представительного органа.

Решать, по какому варианту формировать органы местного самоуправления и каким образом наделять полномочиями муниципального главу, будут своими законами субъекты Российской Федерации, в состав которых входят соответствующие муниципалитеты. В законе оговорено, что при избрании способа формирования органов местной власти обязателен учет мнения населения, который также должен фиксироваться в региональном законе. Характер введения инноваций не директивен, так как во многих городских округах муниципальное управление осуществляется эффективно в действующем варианте и не требует никаких реформирований.

Четвертый вариант рассчитан только на сельские поселения. Он предполагает совмещение должностей главы муниципального образования, председателя представительного органа и руководителя исполнительного органа. В сельских поселениях, особенно с малой численностью населения, данный вариант давно прижился и является наиболее оптимальным.

Во всех вариантах речь идет о сотрудничестве самостоятельных уровней власти, объединяющих усилия для обеспечения благополучия граждан. Государственная и муниципальная власти должны работать в едином ключе, в едином стиле, по единым нормативам. Закон призван устранить существующие здесь противоречия. Закон закрепляет минимальный перечень вопросов местного значения, который должен в любом случае находиться в исключительном ведении муниципальных образований: для сельских поселений – 13 полномочий, для всех остальных типов муниципальных образований – 16.

Законом установлены базовые перечни полномочий и вопросов местного значения, которые не могут передаваться на вышестоящие уровни власти и управления. Данные перечни могут дополняться региональным законодательством с обязательным обеспечением финансовыми ресурсами на их исполнение.

Внесены коррективы в порядок формирования представительного органа муниципального района. Сейчас в него на равной основе по одному главе и муниципальному депутату делегируют сельское и городское поселения. Теперь же субъекты РФ своим законом определяют, как предстоит формировать представительный орган муниципального района – на равной или пропорциональной основе. При этом при пропорциональном формировании ни у одного муниципального образования не должно быть больше одной трети представителей.

Законом также корректируются пропорции конкурсной комиссии, оценивающей кандидата для утверждения муниципальной думой главы местной администрации: комиссия должна состоять наполовину из экспертов от представительного органа муниципального образования и наполовину из экспертов от региона против 70 и 30 % соответственно в настоящее время. К тому же эксперты от региона будут направляться не региональным парламентом, как было до сих пор, а губернатором. Такие коррективы обосновываются тем, что глава местной администрации исполняет переданные региональной исполнительной властью полномочия за счет бюджетных средств субъекта РФ и ответственность за их целевое использование в равной мере ложится как на местную, так и на региональную власть.

Как видим, очередное реформирование системы местного самоуправления касается не только новых типов муниципальных образований, но и уже существующих. Сельские поселения оно затрагивает в части вопросов местного значения, остальные типы муниципальных образований – в части полномочий. Принятый в мае 2014 г. Федеральный закон о реформе местного самоуправления вкупе с Федеральным законом № 131-ФЗ от 2003 г. и саму реформу местного самоуправления с полным правом председатель Комитета Государственной думы России по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления В. Кидяев с полным правом назвал одним из первых национальных проектов, начатых Президентом Российской Федерации В.В. Путиным [12].

#### Ссылки:

1. Грамота на права и выгоды городам Российской империи. Пожалована Императрицей Екатериной II в 1785 году, 21 апреля // Антология мировой политической мысли : в 5 т. Т. IV. М., 1999. С. 340–342.
2. Чичерин Б.Н. О земских учреждениях. СПб., 1998. С. 495.
3. Степанов Д.И. Новые положения Гражданского кодекса о юридических лицах // Закон и право. 2014. № 7. С. 51.
4. Решетников О.В. Социальное служение в местных сообществах как фундамент развитых институтов гражданского общества // Местное право. 2013. № 4–5. С. 93.
5. Там же.
6. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 56.
7. Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год // Вопросы местного самоуправления. 2014. № 3. С. 7.
8. Костюков А.Н. Местному самоуправлению новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 52.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
10. О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) 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 // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.
11. Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. Иваново, 26 мая 2014 г. // Вопросы местного самоуправления. 2014. № 3. С. 51.
12. Кидяев В. «Мы уходим от шаблонов, и это правильно» // Муниципальная власть. 2014. № 1. С. 7.

#### References:

1. 'Charter on the rights and benefits the cities of the Russian Empire. Given by Empress Catherine II in 1785, April 21' 1999, *Anthology of world political thought: 5 vols.*, vol. IV, Moscow, p. 340-342.
2. Chicherin, BN 1998, *About zemstvo institutions*, St. Petersburg, p. 495.
3. Stepanov, DI 2014, 'The new provisions of the Civil Code on legal entities', *Laws and regulations*, no. 7, p. 51.
4. Reshetnikov, OV 2013, 'Social service in the community as a foundation for the development of civil society institutions', *Local law*, no. 4-5, p. 93.
5. Reshetnikov, OV 2013, 'Social service in the community as a foundation for the development of civil society institutions', *Local law*, no. 4-5, p. 93.
6. Timofeev, NS 2014, 'Local government as the expectation of New Year's Eve (the 150th anniversary of the zemstvo)', *Constitutional and municipal law*, no. 5, p. 56.
7. 'Report of the Public Chamber of the Russian Federation on the state of civil society in the Russian Federation for 2013' 2014, *Questions of local government*, no. 3, p. 7.
8. Kostyukov, AN 2012, 'Local self-defense', *New state constitutional and municipal law*, no. 12, p. 52.
9. 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation: Federal. Act of October 6, 2003 № 131-FZ' 2003, *NW*, no. 40, art. 3822.
10. 'On Amendments to Article 263 of the Federal Law "On general principles of organization of legislative (representative) executive bodies of subjects of the Russian Federation" and the Federal Law "On general principles of organization of local government in the Russian Federation" Feder. Act of May 27, 2014 № 136-FZ' 2014, *NW*, no. 22, art. 2770.
11. 'Transcript of the meeting of the Presidential Council for the development of local self-government. Ivanovo, May 26, 2014' 2014, *Questions of local government*, no. 3, p. 51.
12. Kidyaev, V 2014, "We are moving away from patterns, and rightly so", *The municipal authority*, no. 1, p. 7.