

Кузнецова Полина Юрьевна

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

В статье анализируется многообразие механизмов реализации местного самоуправления в РФ, выявлена проблема недостаточного учета интересов граждан при формировании муниципальной политики. Автор предлагает в качестве метода ее решения расширить деятельность общественных советов при органах местного самоуправления, им разработана модель анализа их организационно-правового статуса. Сформулированы рекомендации по совершенствованию организационно-правовых основ функционирования общественных советов.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/9-2/22.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 9 (23): в 2-х ч. Ч. II. С. 95-99. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/9-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

19. **Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации:** Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗРФ. 2001. № 52. Ч. I. Ст. 492.
20. **Церковь и общество** [Электронный ресурс]: сайт отдела Московского Патриархата по взаимоотношениям Церкви и общества. URL: <http://www.ovco.org/news>
21. **Церковь и парламент** [Электронный ресурс] // Церковь и общество: сайт отдела Московского Патриархата по взаимоотношениям Церкви и общества. URL: <http://www.ovco.org/category/actual/church-and-parliament>
22. **Церковь просит гарантий** [Электронный ресурс]. URL: <http://rbcdaily.ru/2008/11/05/focus/38917>
23. **Щипков А. В.** Церковно-общественные отношения и проблемы государственного регулирования // Исторический вестник. 2007. № 9-10.

RUSSIAN ORTHODOX CHURCH AND STATE: LEGAL ASPECTS OF INTERACTION

Sergei Petrovich Kuznetsov, Ph. D. in Law, Associate Professor
Department of General Professional and Special Disciplines on Jurisprudence
South-Ural State University (Branch) in Nizhnevartovsk
energopravo@mail.ru

Yuliya Sergeevna Kudashkina
“Professional Juridical Consulting” Company in Moscow
julija-kudashkina@rambler.ru

The authors conduct the legal analysis of the interaction between the state and the Russian Orthodox Church (ROC), the fiscal and financial relations of religious organizations and the state, consider the status of the ROC, the questions that are related to religious property, as well as the economic activity of the ROC, tackle the problems affecting the interests of religious and museum organizations, also study the specific relations between the ROC and the governmental authorities of the Russian Federation, and conclude that the ROC can be given a special status of religious organization.

Key words and phrases: Russian Orthodox Church (ROC); legal status of ROC; secular state; religion; religious associations; religious purpose property; narrowly-church interests; church-state relations; secular state.

УДК 352

Политология

В статье анализируется многообразие механизмов реализации местного самоуправления в РФ, выявлена проблема недостаточного учета интересов граждан при формировании муниципальной политики. Автор предлагает в качестве метода ее решения расширить деятельность общественных советов при органах местного самоуправления, им разработана модель анализа их организационно-правового статуса. Сформулированы рекомендации по совершенствованию организационно-правовых основ функционирования общественных советов.

Ключевые слова и фразы: местное самоуправление; гражданское общество; общественные советы при органах местного самоуправления; общественно-консультативные органы; формы гражданской активности; общественная экспертиза; общественный (гражданский) контроль.

Полина Юрьевна Кузнецова, к. соц. н.
Кафедра государственного управления и истории
Пермский национальный исследовательский политехнический университет
pkuznecova@list.ru

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ[©]

Местное самоуправление в современных условиях представляет собой сложное социальное явление. С одной стороны, местное самоуправление выступает как форма публичной власти. С другой стороны, местное самоуправление является одним из институтов гражданского общества, основы которого закреплены в Конституции РФ, в частности самостоятельность местного самоуправления, осуществление его населением и невключенность органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12, 130 Конституции РФ).

При таком подходе местное самоуправление рассматривается с позиций дуализма, поскольку в современном понимании публичная власть – это не только государственная власть, но и муниципальная. Институт публичной власти в полной мере определен в ст. 3 Конституции РФ, где в качестве единственного источника власти (как государственной, так и муниципальной) выступает народ, осуществляющий власть непосредственно (выборы, референдум) и через органы государственной власти и органы местного

самоуправления. При этом муниципальная власть как форма публичной власти имеет свои особенности: во-первых, локальный характер реализации, поскольку это власть публичного территориального коллектива муниципального образования; во-вторых, особый субъект власти – население муниципального образования, связанное общими интересами территории проживания; в-третьих, более широкий спектр форм осуществления прямого волеизъявления граждан, нежели на государственном уровне (п. 2 ст. 130 Конституции РФ).

Рассмотрение местного самоуправления как института гражданского общества позволяет вести речь о его особом социально-правовом статусе, определяя его как связующее звено между государственной властью и гражданским обществом, аккумулирующим и реализующим интересы граждан на уровне муниципальных образований. Таким образом, местное самоуправление понимается одновременно и как форма публичной власти, и как структурный элемент гражданского общества, предназначенный для реализации интересов населения муниципальных образований.

Это понимание коррелируется с законодательным определением местного самоуправления как «самостоятельного и под свою ответственность решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций» [8, ст. 1]. Следовательно, государство учитывает наличие особых интересов локальных сообществ, в результате чего они становятся законными интересами, которые понимаются как «гарантированная государством юридическая дозволенность, выражающаяся в стремлениях субъекта пользоваться определенным социальным благом, а также в необходимых условиях обращаться за защитой к компетентным структурам – в целях удовлетворения своих интересов, не противоречащих общегосударственным» [7, с. 25].

Но при этом важным представляется определить, что включается в понятие «интерес», каковы его существенные характеристики. По определению А. Я. Курбатова, «интерес – объективное отношение социальных субъектов (индивида, групп индивидов, общества) к явлениям и предметам окружающей действительности, обусловленное положением этих субъектов и включающее в себя их объективно существующие социальные потребности, пути и средства их удовлетворения» [6, с. 38]. Именно необходимость удовлетворения объективных потребностей заставляет личность через интересы вступать в общественные отношения. Следовательно, интерес выступает способом объективации граждан как носителей общих потребностей, вырабатывающих способы и средства их удовлетворения. В таком контексте местное самоуправление представляется как комплекс правовых, организационных, функциональных средств и способов достижения коллективного интереса, поскольку, во-первых, конституционно ему предоставлена высокая степень самостоятельности в определении порядка решения вопросов местного значения, в том числе населением и (или) органами местного самоуправления; во-вторых, существуют возможности организационной модификации структуры органов местного самоуправления в зависимости от типа муниципального образования, ресурсной обеспеченности и т.д.; в-третьих, местное самоуправление обладает значительной самостоятельностью в управлении ресурсами, составляющими финансово-экономическую основу местного самоуправления.

При этом только осознание гражданами общности групповых интересов, готовность в той или иной форме поддерживать соответствующую общность, принимать участие в ее деятельности и отстаивать групповые интересы наполняют институты гражданского общества жизненной силой [1]. Следует согласиться с позицией Т. Г. Голубевой, что осуществляемая реформа местного самоуправления ориентирована на использование ресурса заинтересованного участия населения, в основе которого лежит свобода политического действия ответственных граждан [2, с. 27].

Однако данные социологических исследований свидетельствуют о слабости гражданской активности населения: около 90% граждан считают активную гражданскую позицию основой улучшения социальной ситуации в муниципальном образовании, однако принимают участие в различных формах осуществления местного самоуправления лишь 25% [4, с. 30]. При этом поводов для участия в коллективных действиях у населения достаточно много. Значительная доля опрошенных граждан (40%) сталкивалась в своей жизни со случаями нарушения их прав или интересов, однако им свойственно занимать позицию ожидания от властей принятия жизненно важных решений. По мнению А. В. Захаровой, россияне являются «муниципальными потребителями», склонными прибегать к помощи местных администраций только в случаях нарушения их потребительских прав [3, с. 43].

В силу отсутствия постоянного сотрудничества населения и органов местного самоуправления неизбежно возникают, во-первых, ограничение механизмов обратной связи и несоответствие между управленческими действиями органов местного самоуправления и реальными потребностями населения муниципальных образований; во-вторых, проблемы функционирования механизмов общественного контроля над деятельностью органов местного самоуправления; в-третьих, абсентеизм со стороны населения, не проявляющего социального внимания к проблемам территории проживания и, следовательно, характеризующегося слабостью гражданской активности в целом. Данные проблемы ставят под сомнение эффективность института местного самоуправления в РФ, поскольку обнаруживается существенная проблема – незаинтересованность его главного субъекта в решении вопросов местного значения на территории проживания.

В качестве причины низкой активности на муниципальном уровне сами граждане отмечают: установки индивидуализма, отсутствие времени, неуверенность реального влияния на решение местных вопросов [4, с. 31]. Граждане демонстрируют противоречивые позиции относительно заинтересованности в осуществлении местного самоуправления, однако не мал сегмент тех, кому необходимы примеры успешных социальных практик и возможность реального воздействия на решение проблем местного сообщества. Законодательством РФ

предусмотрен значительный перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, однако эффективность их воплощения зависит от ряда факторов, прежде всего, от нормативно-правового обеспечения их осуществления на муниципальном уровне и возможностей их практической реализации, значительную роль в обеспечении которых должны играть органы местного самоуправления.

Следовательно, целью нашего исследования является рассмотрение различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, в том числе анализ общественных советов при органах местного самоуправления как института гражданского общества, предназначенного для согласования законных интересов населения муниципальных образований и органов местного самоуправления, определение основных проблем и разработка рекомендаций по их решению с целью повышения эффективности деятельности указанных структур.

Достижению цели должно способствовать решение ряда исследовательских задач:

1) исследование нормативно-правовых основ реализации форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, в том числе общественных советов при органах местного самоуправления;

2) разработка модели сравнительного анализа организационно-правового статуса общественных советов при органах местного самоуправления;

3) классификация общественных советов при органах местного самоуправления с позиций эффективности взаимодействия данных общественно-консультативных органов и властных структур на муниципальном уровне, возможностей реализации интересов населения муниципальных образований;

4) определение основных проблем и разработка рекомендаций по совершенствованию организационно-правового регулирования порядка формирования и деятельности общественных советов при органах местного самоуправления как формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Законодательством РФ предусмотрены возможности непосредственного участия населения муниципальных образований в осуществлении местного самоуправления. В качестве таковых Конституция РФ (ст. 130) закрепляет выборы, референдум, оставляя данный список открытым. В соответствии с Федеральным законом № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (гл. 5 ст. 1) [8] на муниципальном уровне представлены возможности для гражданской активности населения через формы непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления обязательного (местный референдум, муниципальные выборы и т.д.) и рекомендательного характера (публичные слушания, правотворческая инициатива граждан и т.д.). Они предполагают возможности самостоятельности граждан по вопросам, затрагивающим их непосредственные права, играя роль механизма обратной связи между населением и органами местного самоуправления. Однако порядок реализации данных форм определяется муниципальными нормативно-правовыми актами, их осуществление санкционируется и реализуется органами местного самоуправления. Граждане часто не представляют, как пользоваться теми или иными институтами для защиты своих прав как в силу низкого уровня компетентности, так и вследствие недостаточного информационного обеспечения со стороны органов местного самоуправления.

Безусловно, что общественное самоуправление должно обеспечиваться взаимодействием органов местного самоуправления и населения, то есть взаимной деятельностью посредством изучения, учета и формирования общественного мнения [14, с. 8]. Существующие формы взаимодействия не позволяют учесть интересы населения в полной мере как в силу инерционности самих граждан, так и органов местного самоуправления, не представляют возможностей учета позиций населения при принятии решений на муниципальном уровне, не позволяют реализовать общественный контроль над органами местного самоуправления. Поэтому важным становится опыт непосредственного взаимодействия активных гражданских структур и институтов муниципальной власти в форме различных советов, комиссий при органах местного самоуправления, в процессе которого происходит согласование значимых позиций, выработка общего понимания перспектив развития муниципального образования.

Роль общественных формирований в осуществлении местного самоуправления возрастает при соблюдении ряда условий, в частности, в зависимости от порядка формирования, модели управления и согласования позиций. На основе имеющегося опыта общественные советы при органах местного самоуправления можно классифицировать по разным основаниям.

Одним из ключевых критериев является порядок формирования и членство организаций, граждан в общественных советах. По данному критерию можно выделить три типа общественных советов.

Первый тип – общественные советы, в состав которых включаются представители государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, представители общественности. Выборы членов общественного совета осуществляются представительным органом местного самоуправления по предложениям главы муниципального образования, некоммерческих организаций, общественных организаций (например, внутригородское муниципальное образование Войковское г. Москвы) [9]. К этому же типу можно отнести общественные советы, в которые не включаются представители органов государственной власти, однако аналогичен порядок формирования (городской округ Самара [12], городской округ Пермь [13] и т.д.).

Второй тип – общественные советы в составе представителей местных общественных объединений и организаций, а также граждан в порядке самовыдвижения, утверждаемые главой муниципального образования (например, муниципальные образования Республики Татарстан) [10].

Третий тип – общественные советы в составе представителей муниципальных общественных организаций, объединений, движений и иных негосударственных некоммерческих организаций, избираемые Конференцией общественных объединений по выдвижению кандидатов в члены совета и утверждаемые представительным органом местного самоуправления (например, муниципальные образования Республики Удмуртия) [15].

Существенным фактором, влияющим на эффективность деятельности советов, является модель руководства советом. По данному критерию можно выделить:

1) общественные советы, председателем которых является руководитель органа местного самоуправления, при котором создан совет (Пермь, Самара и т.д.);

2) общественные советы, руководителями которых не могут быть представители органов местного самоуправления (муниципальные образования Республик Татарстан, Удмуртия).

Третий критерий: полномочия общественных советов с точки зрения возможностей представления интересов населения муниципальных образований путем участия советов в муниципальном нормотворчестве посредством реализации правотворческих инициатив, общественной экспертизы муниципальных нормативно-правовых актов, а также непосредственной деятельности по решению вопросов местного значения и реализации общественного контроля над деятельностью органов местного самоуправления. Анализ позволил выделить по этому критерию две группы общественных советов.

1. Наиболее значительное количество советов образуется для реализации консультативной деятельности в рамках компетенции и полномочий органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Могут быть советы общей компетенции (при представительном органе (Пермь, Самара) – для предварительного обсуждения вопросов, входящих в компетенцию органа местного самоуправления) и специальной компетенции при главе муниципального образования. Так, в г. Перми созданы отраслевые общественные советы при главе муниципального образования, в том числе Общественный совет по топонимике при главе города Перми, Общественный совет по вопросам содержания домашних животных на территории города Перми, Общественный совет по вопросам образования и др. [11]. При этом полномочия этих органов ограничены полномочиями органов местного самоуправления, при которых они созданы. На практике данные общественные советы играют роль вспомогательного механизма реализации муниципальной власти, представляя собой консультативные органы в определенной сфере, не имеющие права реализовывать собственные инициативы ни в области муниципального нормотворчества, ни в сфере общественного контроля.

2. Советы, имеющие право реализовывать общественную экспертизу муниципальных нормативно-правовых актов, обладающие собственными полномочиями по участию в решении вопросов местного значения (общественные советы муниципальных образований Республики Удмуртия имеют право «проводить различные мероприятия, реализовывать собственные социально значимые проекты и программы» [15, ст. 3]; общественные советы муниципальных образований Республики Татарстан «вправе разрабатывать инновационные идеи, инициативы, проекты, предложения по наиболее важным и социально значимым проблемам муниципального образования. Могут организовывать и обеспечивать реализацию функции общественного контроля» [10]).

Таким образом, в основном создаются общественные советы по инициативе органов местного самоуправления, возглавляются данные советы в большинстве руководителями соответствующих органов местного самоуправления, их состав не отражает представительства основных групп населения, их решения являются рекомендательными для органов местного самоуправления, они практически не наделены полномочиями по вовлечению населения в осуществление местного самоуправления. Следовательно, при всех достоинствах данной формы общественного участия, советы становятся для органов местного самоуправления вспомогательным инструментом управления муниципальными образованиями, а не институтом непосредственной активности граждан по решению вопросов местного значения.

Не отрицая важности общественных советов, следует отметить необходимость модификации как порядка их формирования, так и практики деятельности, учитывая успешный опыт ряда муниципальных образований, актуализирующих участие населения в решении вопросов местного значения муниципальных образований.

Во-первых, необходимо преодолеть информационный вакуум, существующий во многих муниципальных образованиях относительно деятельности общественных советов, для чего нужно осуществлять постоянную информационную поддержку деятельности советов.

Во-вторых, следует изменить порядок формирования общественных советов, включив в данный процесс население муниципальных образований посредством проведения собраний, конференций граждан, активизации самовыдвижения кандидатов в члены общественных советов.

В-третьих, в деятельности общественных советов необходимо развивать институт правотворческой инициативы граждан, право реализации общественной экспертизы муниципальных нормативно-правовых актов, причем придать экспертным заключениям общественных советов характер решений публичных слушаний при необходимости учета органами местного самоуправления мнения общественного совета (рекомендаций) и отражения его в принимаемых муниципальных нормативно-правовых актах. В отношении муниципальных нормативно-правовых актов, в обязательном порядке выносимых на публичные слушания (проект устава муниципального образования и поправки к нему, проект муниципального бюджета и отчета о его исполнении и т.д.), представляется возможным, помимо осуществления общественным советом экспертизы данных муниципальных нормативно-правовых актов, проведение им собраний граждан – населения муниципально-го образования (форма, которая предусмотрена федеральным законодательством) – для детального ознакомления с проектом нормативно-правового акта, который выносится на публичные слушания, для объяснения целей, порядка проведения публичных слушаний, прав граждан для участия в них.

В-четвертых, следует расширить компетенцию общественных советов за счет возможности реализации собственных проектов по решению вопросов местного значения, при участии представителей бизнес-сообщества, территориального общественного самоуправления.

В-пятых, в полномочиях общественных советов следует четко определить назначение и порядок реализации общественного (гражданского) контроля по проверке соответствия потребностям и интересам населения муниципальных образований управленческой деятельности органов местного самоуправления, а также по оценке эффективности реализации ими правовых актов. Результаты общественного контроля могут быть определены в форме заключений, в которых выражается мнение о соответствии деятельности конкретных органов местного самоуправления потребностям населения муниципального образования и принятым муниципальным нормативно-правовым актам, и предложений с рекомендациями по совершенствованию работы органов местного самоуправления муниципального образования. Заключения и предложения, несмотря на их рекомендательный характер, должны подлежать обязательному рассмотрению соответствующими органами местного самоуправления.

В целом следует отметить, что рациональное организационно-правовое регулирование деятельности общественных советов как формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления может способствовать конструктивному диалогу между структурами гражданского общества и органами местного самоуправления по разработке эффективной муниципальной политики.

Список литературы

1. **Галкин А.** Активность граждан как условие эффективности гражданского общества в России [Электронный ресурс] // Политическое образование: информационно-аналитический журнал. URL: <http://www.lawinrussia.ru/stati-i-publikatsii/2010-06-28/aktivnost-grazhdan-kak-uslovie-effektivnosti-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii.html> (дата обращения: 15.03.2012).
2. **Голубева Т. Г.** Общественная активность как детерминанта перспективной модели местного самоуправления // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 2. С. 26-32.
3. **Захарова А. В.** Муниципальное управление в России и США: опыт сравнительного анализа // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 1. С. 39-44.
4. **Иванова К. Н.** Участие населения в местном самоуправлении как способ повышения социальной ответственности граждан // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 1. С. 29-33.
5. **Конституция Российской Федерации. 1993 г.** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 25.06.2012).
6. **Курбатов А. Я.** Недопустимость злоупотребления правом как способ установления пределов реализации (удовлетворения) интересов // Вопросы законодательства. 2001. № 5. С. 38-52.
7. **Малько А. В., Субочев В. В.** Законные интересы как правовая категория. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2004. 359 с.
8. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации** [Электронный ресурс]: Федеральный закон № 131 от 6 октября 2003 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132521> (дата обращения: 20.06.2012).
9. **Положение об Общественном муниципальном совете во внутригородском муниципальном образовании Войковское в городе Москве** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.voikovskii.ru/index22.htm> (дата обращения: 27.06.2012).
10. **Положение об Общественном совете муниципального образования «Спасский муниципальный район» Республики Татарстан** [Электронный ресурс]: утверждено решением Совета района от 28 августа 2009 г. № 44-3. URL: <http://regionz.ru/index.php?ds> (дата обращения: 20.06.2012).
11. **Положение об Общественном совете по топонимике при главе города Перми** [Электронный ресурс]: утверждено решением Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 19. URL: http://gorodperm.ru/social/culture/official_info_culture/sovet_toponimika/ (дата обращения: 27.06.2012).
12. **Положение об Общественном совете при Думе городского округа Самара** [Электронный ресурс]: приложение к постановлению Самарской Городской Думы от 24 ноября 2005 года № 184. URL: http://gorduma.samara.ru/obshesvennii_sovet (дата обращения: 25.06.2012).
13. **Положение об Общественном совете при Пермской Городской Думе** [Электронный ресурс]: приложение к решению Пермской Городской Думы от 30.08.2011 № 184. URL: <http://duma.perm.ru> (дата обращения: 25.06.2012).
14. **Попов С. Н.** Формирование обратных связей в местном самоуправлении // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. 2011. № 3. С. 7-11.
15. **Типовое Положение об Общественных советах муниципальных образований Республики Удмуртия** [Электронный ресурс]. URL: <http://op.udmurt.ru/index.php?option=com> (дата обращения: 30.06.2012).

LOCAL SELF-ADMINISTRATION AS CIVIL SOCIETY INSTITUTION: ORGANIZATIONAL-LEGAL REGULATION

Polina Yur'evna Kuznetsova, Ph. D. in Sociology
*Department of State Administration and History
Perm' National Research Polytechnic University
pkuznetcova@list.ru*

The author analyzes the diversity of the mechanisms for local self-administration implementation in Russia, reveals the problem of the insufficient consideration of citizens' interests in municipal policy formation, suggests extending the activity of public councils under local self-administration bodies as the method for this problem solution, develops the model for the analysis of their organizational-legal status, and formulates the recommendations on how to improve the organizational-legal foundations of public councils functioning.

Key words and phrases: local self-administration; civil society; public councils under local self-administration bodies; public-advisory bodies; forms of civil activity; public expertise; public (civil) control.