

3. *Тытарь А.Д.* Методика оценки и коррекции мотивированности студентов в учебном процессе // Известия ЮФУ. Технические науки. – 2012. – № 1 (126). – С. 235-240.
4. *Тытарь А.Д.* Личный проект профессиональной самореализации // Тезисы трудов второй Всероссийской научной школы «Нейробиология и новые подходы к искусственно-му интеллекту и науке о мозге». – Ростов-на-Дону: Изд-во ЮФУ, 2011. – С. 192-195.

Статью рекомендовал к опубликованию д.ф.н., профессор Б.С. Щеглов.

Тытарь Алим Данилович – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»; e-mail: alimdanilovich@mail.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44; тел.: 88634371905; кафедра менеджмента; доцент.

Tytar Alim Danilovich – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: alimdanilovich@mail.ru; 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +78634371905; the department of management; associate professor.

ББК 67.99

Н.Ф. Земченков

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РФ

Рассматриваются философско-правовые аспекты становления гражданского общества в условиях местного самоуправления и общинной жизни. Местное самоуправление в широком смысле позиционируется как партнер гражданского общества, воплощающего принцип гражданского политического участия во власти. Народное представительство влияет на динамику общественных преобразований, так как непосредственно вносит в них определение целей и постановку задач. Подчеркивается роль местного самоуправления, которое становится одной из форм прямого осуществления народом принадлежащей ему власти, указывается что развитие общественных связей на муниципальном уровне способствует реализации прав и свобод человека в соответствии с Конституцией РФ и Европейской Хартией о местном самоуправлении.

Самоуправление; гражданское общество; суверенитет; права и свободы; социальное партнерство; демократизация политической жизни.

N.F. Zemchenkov

LOCAL GOVERNMENT AS THE FACTOR OF FORMATION OF CIVIL SOCIETY IN THE RUSSIAN FEDERATION

In article filosofsko-legal aspects of formation of a civil society in the conditions of local government and communal life are considered. The local government is in a broad sense positioned as the partner of the civil society embodying a principle of civil political participation in the power. The national representation influences dynamics of public transformations as directly brings in them definition of the purposes and statement of tasks. The role of local government which becomes one of forms of direct implementation by the people of the power belonging to it is emphasized, it is specified that development of public relations at municipal level promotes realization of the rights and freedoms of the person according to the Constitution of the Russian Federation and the European Charter about local government.

Self-management; civil society; sovereignty; the rights and freedom; social partnership; democratization of political life.

Институт народного представительства является средством существования управления и одновременно условием управления. Опыт, приобретенный в практике местного самоуправления, может быть использован и реализован в построении правового государства и развитии институтов гражданского общества, реализующих суверенную власть народа в демократических формах политико-правового участия. Современные преобразования структуры местного самоуправления, поиск адекватных и работающих организационных схем властных отношений, форм и способов обеспечения активного участия граждан в делах государства и общества, подготовке и общественной экспертизе властных решений требуют внимания к концептуализации технологии представительских функций власти, особенно в контексте ее транспарентности с органами местного самоуправления. «Динамичное развитие любого элемента системы во многом определяется, насколько эффективно эти отношения урегулированы правом, правильностью избранных принципов и конкретных инструментов правового воздействия», – считает М.А. Костенко [1].

Сравнительный анализ принципа народовластия с институтом современного народного представительства в Российской Федерации позволяет выявить механизм его трансформации и постепенной легитимации в системе российской публичной власти. Понимание роли местного самоуправления в политической системе современной России невозможно без всестороннего осмысления всех уровней публичной власти и ее вклада в процесс демократизации общественной жизни. Тем самым обеспечивается преемственность в Российском государстве, для которого приоритетной всегда являлась идея народного представительства, отражающая политико-правовые представления о местном самоуправлении как демократическом пути развития России. Этот путь диалектически сложен и поливариантен, так как «шкала ценностей имеет смысл только в связи с количеством и разнообразием накопленного опыта» [2]. Следовательно, с этой позиции местное самоуправление нужно рассматривать как соединение теории и практики, сущего и должного, природного и социального, что позволяет рассматривать самоуправление как универсальное явление цивилизации.

Институт народовластия отражает объективные реалии современной российской действительности и является необходимым условием развития представительной демократии. «Человек, будучи несовершенным, не может существовать в одиночестве. Отсюда – необходимость жить сообща, – писал в свое время Л. Вовенарг. Под словом «общество» мы всегда разумеем некое объединение отдельных лиц, в котором интересы каждого сливаются с общим интересом» [3]. Поэтому в ходе исследования рассмотрены правовые механизмы легализации народовластия и выявлена зависимость между ними и качеством представительной природы публичной власти, что служит цели наиболее полной реализации его принципа в форме местного самоуправления. Местное самоуправление в широком смысле можно рассматривать как обратную сторону народовластия, которая воплощает принцип народного суверенитета. Народовластие выражается в нем как своим политическим бытием и находит юридическое обоснование в самоуправлении народа. Совершенствование института народного представительства на современном этапе означает усиление роли местного самоуправления на всех уровнях публичной власти.

Для более глубокого понимания института народовластия в формировании публичной власти представляется целесообразным ввести категорию «система органов народного представительства» как единство публичной власти, реализующей в своей деятельности волю народа. Учитывая функцию власти, следует признать, что именно она выражает его волю посредством органов представительной власти, которые являются главными «выразителями» электоральных интересов. И хотя в Конституции РФ отсутствуют нормы, определяющие структурную

иерархию представительных органов власти, и не устанавливается подчиненность представительных органов субъектов Федерации федеральному представительному органу, следует учитывать, что народное представительство в России связано с Конституцией РФ и федеральными законами. Местная власть существует не сама по себе, а является основой устойчивости и стабильности развития народовластия начиная с низшего уровня и прирастая верхними эшелонами власти в условиях единого федеративного государства.

Дальнейшее совершенствование института местного самоуправления в России возможно при наличии соответствующей нормативно-правовой базы. Самоуправление в России тесно связано с такими способами организации власти и управления, как централизация и децентрализация. Одним из первых на это указывал А. де Токвиль, выделявший два типа централизации – политическую и административную. При первом типе власть концентрируется с целью защиты общих интересов всех слоев общества, а при втором – эта концентрация осуществляется как защита интересов тех или иных действий и начинаний общины [4]. Другой стороной достижения легитимности местного самоуправления являются правовые гарантии реализации субъективных прав граждан на участие в отправлении функций государственной и местной власти. В настоящее время реформа местного самоуправления состоит не в его ломке, как это имело место при переходе от советской формы к современной, а во внутренних, структурных изменениях, направленных, прежде всего на качественное улучшение природы органов местной власти, в связи с чем можно констатировать, что на всех уровнях публичной власти происходит совершенствование института народного представительства путем его правовой институционализации и наполнения новым политико-правовым содержанием.

Легализация института народного представительства оказывает влияние на повышение роли общественных организаций в системе публичной власти, что получает непосредственное отражение в правовом определении их целей и задач. Общественные организации становятся участниками формирования органов местного самоуправления, элементом системы гражданского общества. Народное представительство в России находится на очередном витке своего развития, траектория которого задана новеллами специальных законов, раскрывающих основные принципы формирования органов народного представительства. Местное самоуправление в части его представительных органов должно позиционироваться в системе сдержек и противовесов власти, так как представляет собой реальный ресурс народовластия в системе публичной власти. На местном уровне народ принимает непосредственное и предметное участие в формировании представительных органов, так как заинтересован в решении проблем, стоящих перед местной властью. Реформирование представительства на местном уровне начинается с модели, которая позволяет ему играть ведущую роль в структуре гражданского общества, не сливаясь с ним, с тем, чтобы устоять правовую и экономическую основы представительства.

В настоящее время организация представительной власти на местном уровне становится более устойчивой и мобильной, непосредственно приближая управленческие структуры к субъекту муниципального права, которым, в частности, является население местной общины. Такое разделение представительной власти выступает эффективным средством повышения качества управления в муниципальных образованиях, что свидетельствует о востребованности народовластия как принципа демократии, получившего новое содержание в условиях становления «демократии участия» в РФ. Недостаточная разработанность рассмотренных проблем местного самоуправления и очевидная неоднозначность подходов к их решению приводят к выводу о том, что эти вопросы остаются открытыми для дальнейших научных исследований.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя и становится самостоятельной формой прямого осуществления народом принадлежащей ему власти. В соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении его принципы закреплены в Основных законах ряда стран и тем самым установлена новая самостоятельная система власти народа для решения вопросов местного значения. Местное самоуправление выступает важнейшим фактором стабилизации жизни народа, целостности государства, формой непосредственного управления. Для реализации возможностей, заложенных в формуле самоуправления, предстоит большая нормотворческая работа на муниципальном уровне по регламентации повседневной жизнедеятельности местных общин. Сюда относятся вопросы организации местного самоуправления, разделение предметов ведения с другими властными структурами, формирование местных бюджетов, местных органов власти и так далее. Тем более, что разделение властей на местном уровне не является категорическим. «Мировой опыт свидетельствует, считает Е.В. Мирошниченко, что чаще обеспечивается не равновесие властей в системе местного самоуправления, а приоритет одной из властей при ограничениях, сдержках со стороны другой власти» [5]. Поэтому существенным моментом в системе самоуправления на местном уровне является не дифференция его структуры, а скорее создание органа, представляющего интересы всего населения.

В социально-философском смысле местному самоуправлению нужно обосновать право и доказать способность взять на себя значительную часть государственных дел, чтобы, эффективно управлять или под свою ответственность и с одобрения населения. Может, например, оказаться, что «муниципальная автоинспекция» (МАИ) действенной государственной (ГАИ), а поскольку порядок на дорогах населенного пункта в основном является местным делом, то вполне возможна замена ГАИ на МАИ. Другим органом местного самоуправления мог бы стать муниципальный суд. Это решило бы извечную проблему нехватки судей или даже привело к их сокращению, так как большинство жалоб и заявлений граждан касается местных вопросов и конфликтов, которые могут быть разрешимы в муниципальном суде. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий, в которые вмешательство государства не обязательно. Нужно только оставаться в рамках закона.

Концепция народовластия не предполагает контроль над местным самоуправлением, напротив, подчеркивает его самостоятельность, независимость, но федеральные законы подчас ограничивают права местного самоуправления, приравнивая его к государственной службе, т.е. подчиняя вертикали власти. Местное самоуправление не знает властной вертикали и в этом его важное отличие от государства. Сила местной власти состоит в установлении неформальных связей внутри и между самоуправляющимися территориями для реализации взаимных материальных, культурных и иных интересов местного населения. В границах России – это укрепляет ее единство в рамках международных контактов, ведет к реализации конституционных прав и свобод граждан на местное самоуправление. По мере развития неформальных контактов с самоуправляющимися общинами других стран могут наконец-то реализовываться права свободного выезда и въезда, выбора места жительства, профессиональной деятельности, образования, туризма и другие.

Развитие связей на муниципальном уровне поможет продвинуть проблему реализации прав и свобод человека с мертвой точки, что будет соответствовать идеалам Европейской Хартии о местном самоуправлении ратифицированной Государственной думой РФ 11 апреля 1998 г. и провозгласившей, что защита и укрепление местного самоуправления в присоединившихся к Хар-

тии странах представляет собой значительный вклад в построении Европы, основанный на принципах демократии и децентрализации власти, свободной от разграничительных линий и разделяющих народы границ. Нужно признать, что развитие правовой базы местного самоуправления в России не далеко от демократического минимума требований, заключенных в названной выше Хартии, успешно реализуемой в законодательстве европейских стран.

Компетенция местного самоуправления раскрывается через понятие «вопросы местного значения» (ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации), которые решаются муниципальными органами самостоятельно. Компетенция органов местного самоуправления есть совокупность прав и обязанностей, закрепленных за ними Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов РФ, необходимых для эффективного решения вопросов местного значения, конкретизированных в условиях муниципальных образований. Органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения на своей территории, осуществляют руководство всем комплексом социально-экономических задач, входящих в их компетенцию в тесном контакте с гражданским обществом.

Конституция РФ создала необходимую конституционно-правовую основу для самостоятельного решения местными сообществами вопросов местного значения, а также для реализации коллективных интересов граждан, связанных с местом их проживания. «Поэтому, – пишет В.В. Мамонов, – от того, насколько процветающим будет его население, как в нем соблюдаются и защищаются права и свободы, определяется степень обеспеченности безопасности всего российского общества, защищенности государства от внутренних и внешних угроз» [6]. Реформа местного самоуправления в РФ непосредственно связана с правовым его обеспечением и отражением в нем тех изменений, которые произошли в государстве, а именно: на местный уровень должно быть распространено обязательство государства по защите конституционных прав и свобод граждан и реализация права на их участие в местном самоуправлении.

В настоящее время на федеральном уровне создается нормативная база, необходимая для организации деятельности местного самоуправления и гражданского общества. В развитие конституционных норм разработан и принят новый основополагающий нормативно-правовой акт, регламентирующий осуществление местного самоуправления в России – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131, а также ряд федеральных законов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы, деятельности муниципальных образований как субъектов гражданско-правовых отношений. 11 апреля 1998 г. Российской Федерацией была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления [7], «которая обобщила европейский и мировой опыт, восполнила пробелы в нормативах по определению и защите прав местных органов власти, которые ближе всего к населению, и в предоставлении населению возможности активного участия в принятии решений, затрагивающих его повседневную жизнь» [8].

Хартия определила природу, предмет и субъект местного самоуправления. Так, в п. 2 ст. 3 установлено, что местное самоуправление «осуществляется Советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами». Федеральный закон №

154 о местном самоуправлении в РФ не соответствовал этому требованию, так как о реальной подотчетности администрации представительному органу местного самоуправления можно было говорить лишь в формальном смысле.

Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 определяет местное самоуправление как самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Поскольку новый закон радикально изменил концепцию местного самоуправления, перед юридической мыслью встают задачи по совершенствованию правовой реформы местного самоуправления. Если осуществление этой реформы будет проводиться только бюрократией, то она сведется к приспособлению местного законодательства к федеральному. Никакие новеллы нового закона не будут реализованы на местном уровне, так как на нем уже давно привыкли ждать указаний сверху. Поэтому главной задачей местной общественности является поиск форм, которые позволили бы сделать местное нормотворчество делом населения с учетом местных особенностей, дали бы доступ к нему народной инициативе, тем более что законодатели установили жесткую монополию не только на процедуру принятия правовых актов, но даже и на их предварительное обсуждение, игнорируя юридическую и научную общественность, которая становится все более авторитетной силой в нарождающемся гражданском обществе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Костенко М.А., Яровая В.В.* Средства правовой политики в условиях экономической трансформации России // Известия ЮФУ. Технические науки. – 2011. – № 11 (124). – С. 119-123.
2. *Камю А.* Миф о Сизифе. Бунтующий человек. – М., 1990. – С. 15 – 120 с.
3. *Вовенарг Л.* Размышление и максимы. – Ленинград, 1988. – С. 62 – 286 с.
4. *Токвиль А.* Демократия в Америке. – М., 1992. – 242 с.
5. *Мирошниченко Е.В.* Шаги к самоуправлению // Народный депутат. – 1992. – № 17. – С. 51-56.
6. *Мамонов В.В.* Некоторые конституционные аспекты реформы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 2. – С. 11-13.
7. Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11. 04. 1998 г. № 55-ФЗ. – Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – 1218 с.
8. *Хачатурян Б.Г.* Дискуссионные вопросы российского местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2000. – № 2. – С. 31-35.

Статью рекомендовала к опубликованию д.ф.н., профессор О.А. Андреева.

Земченков Николай Федорович – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»; e-mail: kaf_gp@tsure.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44; тел.: 88634371631; кафедра гражданского права; к.ф.н.; доцент.

Zemchenkov Nikolay Fedorovich – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: kaf_gp@tsure.ru; 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: 88634371631; the department of civil law; cand. of fil. sc.; associate professor.