



ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Оксана ОСТАПЕЦ,

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой теории права и правоохранительной деятельности
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Summary

In article the condition of legal culture of the population of municipalities in the sphere of local government is analyzed. The reasons interfering development of system of local government in modern Russia, consisting in legal nihilism of local community, the lowest level of trust of citizens to existing institutes of the public power, lack of system approach are defined from regional and local authorities to a solution, connected with by educational activity in the sphere of local government.

In this regard need of a program goals management of system of legal education of local community locates in the sphere of local government and according to development of the target program by subjects of the Russian Federation, the main forms of educational activity are specified.

Key words: local government, local community, legal education, legal culture; program goals management.

Аннотация

В статье анализируется состояние правовой культуры населения муниципальных образований в сфере местного самоуправления.

Определяются причины, препятствующие развитию системы местного самоуправления в современной России, заключающиеся в правовом нигилизме местного сообщества, крайне низком уровне доверия граждан к существующим институтам публичной власти, отсутствием системного подхода со стороны региональных и местных властей к решению проблемы, связанной с просветительской деятельностью в сфере местного самоуправления.

В связи с этим обосновывается необходимость программно-целевого управления системой правового просвещения местного сообщества в сфере местного самоуправления и, соответственно, разработки целевой программы субъектами Российской Федерации, указываются основные формы просветительской деятельности.

Ключевые слова: местное самоуправление, местное сообщество, правовое просвещение, правовая культура; программно-целевое управление.

Постановка проблемы. Создание системы правового просвещения населения муниципальных образований в сфере местного самоуправления является одним из приоритетных направлений политики Российского государства, способствующим популяризации идеи местного самоуправления как формы народовластия, осознанию местным сообществом своей роли в решении вопросов местного значения, преодолению дефицита доверия народа к институту местного самоуправления.

Актуальность темы исследования подтверждается отсутствием комплексного подхода со стороны государства к решению проблемы правового просвещения местного сообщества, с одной стороны, и отсутствием фундаментальных научных разработок в указанной сфере, – с другой.

Состояние исследования. Проблемой правового просвещения местного сообщества занимаются такие ученые, как А. Новокрещенов, И. Мелехина и др. Особо следует отметить вклад в изучение указанной проблемы О.Андреевой.

Целью и задачами исследования является разработка теоретико-практических подходов, направленных на совершенствование программно-целевого управления в сфере правового просвещения жителей муниципальных образований. Новизна работы заключается в обосновании конкретных рекомендаций и предложений, направленных на создание системы правового просвещения в субъектах Российской Федерации.

К основным методам исследования относятся диалектический и статистический.

Изложение основного материала. Процесс формирования гражданского общества во многом зависит от создания эффективной системы правового просвещения граждан в различных сферах жизнедеятельности. В свою очередь, эффективное развитие местного самоуправления как института гражданского общества возможно тогда, когда членам местного сообщества присуще понимание роли и значения местного самоуправления в системе публичной власти. По мнению А.В.

Новокрещенова, «местное сообщество заинтересовано в эффективном управлении и максимальном удовлетворении своих материальных и духовных потребностей...» [1, с. 14].

Следует отметить, что на последнем этапе реформирования системы местного самоуправления к приоритетным направлениям правовой политики Российского государства в указанной сфере относится поиск способов активизации участия населения муниципального образования в решении вопросов местного значения. В этих условиях необходима готовность должностных лиц органов публичной власти к созданию предпосылок, способствующих переходу к более эффективному и широкому участию местного сообщества в процессах самоуправления. Для реализации поставленной задачи представителям местного сообщества следует знать о кардинальных изменениях, происходящих в системе правовых, территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления. При отсутствии соответствующих знаний жители муниципаль-



ного образования не смогут в полной мере осознать свою принадлежность к местному сообществу и реализовать право на осуществление местного самоуправления.

Понимание неоднозначности процессов, происходящих в сфере местного самоуправления, дает возможность контролировать их, благодаря осознанию конкретных противоречий, существующих между местным сообществом и представителями муниципальной власти. Задачей ученых, политиков, представителей общественности является поиск выхода из кризисной ситуации, связанной во многом с отсутствием опыта разрешения проблемы у представителей властных структур и населения муниципальных образований. В то же время уместно вспомнить идею Гегеля о том, что везде, где действует противоречие, существует источник развития [2, с. 24]. Именно применение диалектического метода познания способствует выявлению причины противоречий, существующих на муниципальном уровне, и позволяет наметить пути их разрешения.

Использование статистического метода, основанного на анализе количественных показателей, отражающих состояние и динамику отдельных процессов [3, с. 24] в сфере местного самоуправления, позволяет сделать вывод о следующей серьезной проблеме, существующей на муниципальном уровне.

Так, например, опрос граждан различных социальных и возрастных групп 14-ти муниципальных образований Балаковского, Питерского, Вольского районов, проведенный студентами Балаковского филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, показал, что существует серьезный пробел в сфере просвещения и воспитания жителей муниципальных образований.

Во время проведения опроса населения на вопрос: «Знаете ли вы, к какому виду муниципальных образований относится населенный пункт, в котором вы проживаете?» – положительно ответили только 12% респондентов. Из пятисот опрошенных (преимущественно проживающих в сельских поселениях) более половины не имеют четкого представления о порядке формирования и направлениях деятельности исполнительно-распорядительных

и представительных органов местного самоуправления; о том, какие вопросы местного значения решаются в сельском или городском поселениях, а какие – на уровне муниципального района и т.д.

Таким образом, исследование состояния правовой культуры населения в сфере местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях Саратовской области свидетельствует о ее крайне низком уровне. Большинство жителей муниципальных образований традиционно не видят возможности и не желают влиять на местную власть и участвовать в принятии ею решений, проявляют иждивенческие настроения. Данные мировоззренческие установки в конечном итоге препятствуют реформированию системы местного самоуправления на современном этапе. Исторически сложившееся представление общества о моноцентрическом образе «верховой» власти приводит к тому, что местное самоуправление в представлении жителей муниципального образования является «вторичным», «искусственно созданным», «несамостоятельным» институтом публичной власти, полностью зависящим от государственной воли.

Возникает парадоксальная ситуация. Член Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Тимченко подчеркивает, что концепция закона об общих принципах местного самоуправления направлена на «реальное приближение местной власти к населению...» [4], но в условиях отсутствия у жителей муниципального образования целостного понимания процессов, происходящих в сфере местного самоуправления, решение указанной задачи становится проблематичным. Фактически реализация права населения на осуществление местного самоуправления выглядит утопичной, несмотря на базовые конституционные принципы, определяющие организационное обособление указанного института власти и самостоятельное решение жителями муниципального образования вопросов местного значения непосредственно или через муниципальные органы власти.

Как верно отметил Т. Парсонс, «общность – это объединение действующих лиц, обладающих определенным

территориальным пространством как основой для осуществления большей части их повседневной деятельности» [5, с. 83]. А. Токвиль подчеркивал, что «...общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой... Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретает» [6, с. 65]. Идеи, высказанные этими учеными, служат основой для понимания предназначения местного сообщества в развитии и совершенствовании института местного самоуправления.

Основными причинами сложившейся ситуации являются, во-первых, правовой нигилизм самого населения, во-вторых, крайне низкий уровень доверия граждан к существующим институтам публичной власти и, в-третьих, отсутствие системного подхода со стороны региональных и местных властей к решению проблемы, связанной с просветительской деятельностью в сфере местного самоуправления. Данные факторы, бесспорно, препятствуют поступательному развитию местного самоуправления как института гражданского общества.

Следует также учитывать, что появление современного российского государства явилось следствием кардинального реформирования буквально всех сфер общественной жизни. Начальный этап становления демократических институтов в России, во многом отражающий советскую ментальность, и в настоящее время не позволяют местному сообществу, являющимся частью многонационального народа, осознать себя в полной мере «...единственным источником власти в Российской Федерации» [7].

Кроме того, негативное влияние на процессы в социальной, политической, экономической, правовой и иных сферах на муниципальном уровне оказывает нестабильность законодательства в сфере местного самоуправления, смена декларируемых проектов, которые в большинстве случаев не соответствуют интересам местного сообщества.

В контексте рассматриваемой парадигмы нельзя не согласиться с достаточно жесткой оценкой процесса



реформирования публичной власти в постсоветской России, данной М.И. Яндиевым: «...муниципальную власть нельзя было образовывать сразу и везде по всей территории страны. Муниципалитеты можно создавать только в тех поселениях, где население четко знает, чего оно хочет, владеет знаниями о том, что такое муниципалитет...» [8].

Решению указанной проблемы будет способствовать, в первую очередь, информирование граждан о возможностях местного самоуправления в рамках различных коммуникационных площадок – от образовательных учреждений до средств массовой информации. Требуется всесторонняя подготовка и реализация комплекса мер по просвещению граждан в сфере местного самоуправления [9] в рамках программно-целевого планирования. Система правового просвещения местного сообщества является основой формирования культуры самоуправления.

Следует подчеркнуть, что концепция программно-целевого управления (планирования) была впервые определена П. Друкером в научном исследовании «Практика управления» [10]. Применение программно-целевого подхода связано с необходимостью разрешения долговременных и насущных проблем. И именно программно-целевой подход становится действенным средством решения конкретных задач в определенной сфере.

В целях создания и оптимизации системы правового просвещения граждан одним из приоритетных направлений правовой политики субъектов Российской Федерации должны стать разработка и принятие региональной целевой программы по развитию правового просвещения населения муниципального образования в сфере местного самоуправления (далее – Программа). При этом следует учитывать, что целью общегосударственной политики, в том числе и в указанной сфере, является повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности [11].

Необходимость принятия указанной Программы именно субъектами Российской Федерации обусловлена тем, что, во-первых, большинство муниципальных образований не имеют достаточных финансовых ресурсов для

разработки и реализации муниципальных программных документов по указанному направлению, во-вторых, во многих муниципальных образованиях явно недостаточное специально подготовленных кадров, способных принять участие в их разработке. На муниципальном уровне программно-целевое управление в указанной сфере может быть реализовано путем включения в отдельные целевые муниципальные программы (например, «Молодежь муниципального района», «Дети муниципального района» и др.) компонента по правовому просвещению в сфере местного самоуправления.

В Программе должны быть определены следующие задачи:

– создание условий, обеспечивающих формирование правового сознания и правовой культуры населения субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления;

– повышение уровня информированности населения о действующем законодательстве в сфере местного самоуправления и уровня интереса населения к изучению вопросов, связанных с реализацией прав и свобод в указанной области;

– обеспечение свободного доступа жителей муниципального образования к информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

В каждом субъекте Российской Федерации целесообразно проведение мониторинга по вышеназванной проблеме с целью определения в последующем конкретных направлений политики в сфере правового просвещения населения.

Разработка Программы возможна при активном участии советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, призванных способствовать выражению и защите общих интересов муниципальных образований и реализации права граждан на осуществление местного самоуправления в рамках межмуниципального сотрудничества.

Остановимся на отдельных положениях, которые необходимо учитывать при разработке и реализации Программы.

Во-первых, система правового просвещения населения муниципального образования включает совокупность

соответствующих программ (подпрограмм) регионального и муниципального уровней, а также структуры, обеспечивающие их реализацию (органы государственной власти и местного самоуправления, исследовательские научные центры, общественные организации, высшие учебные заведения, средства массовой информации (далее – СМИ) и т.д.). Следовательно, требуется четко обозначить круг субъектов просветительской деятельности.

Во-вторых, к основным составляющим просветительской деятельности в указанной сфере относятся:

– информационная, позволяющая реализовать право граждан на доступ к получению необходимой информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, об изменениях, происходящих в сфере правового регулирования местного самоуправления. При этом следует обратить внимание на создание условий для подключения к открытым информационным системам и обеспечению эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и их объединениями на основе повсеместного внедрения информационно-коммуникационных технологий (например, создание многоцелевых порталов);

– разъяснительная, обеспечивающая адекватность уяснения сведений о процессах, происходящих в рамках муниципального образования;

– идеологическая, способствующая популяризации идеи местного самоуправления и отражающая общие интересы местного сообщества. При этом наиболее значимой является пропаганда ценностей местного самоуправления среди молодежи, которые должны быть востребованы ею, и быть не только средством для защиты прав и свобод на местном уровне, но и развивать чувство понимания своих обязанностей и социальной ответственности в указанной сфере;

– консультативная, предусматривающая оказание комплексной юридической помощи жителям муниципальных образований по конкретным вопросам в сфере местного самоуправления (например, путем создания муниципальных юридических бюро, юридических клиник в высших учебных заведениях, центров бесплатной



юридической помощи общественных организаций и т.д.).

При разработке указанных направлений важно учесть положения Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 384-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», определяющего «организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения» [12].

Определяя формы правового просвещения, следует акцентировать внимание на использовании адресного подхода, то есть на необходимости учета специфики интересов и потребностей определенных категорий населения (возрастные, профессиональные группы и т.д.). Так, например, возможно проведение адаптированных уроков по муниципальному праву в общеобразовательных учреждениях; в трудовых коллективах – организация лекций; для лиц, проживающих в сельской местности, – выступление выездных бригад; для молодежи – организация дискуссионных площадок, «создание мест для организации встреч, проведения форумов (клубов, школ, домов молодежи; ассоциаций, местных молодежных организаций)» [13, с. 25] и т.д.

Кроме того, в процессе разработки Программы в обязательном порядке должно быть определено место СМИ в системе правового просвещения местного сообщества. По мнению Э. Багерстама, «серьезная журналистика занимается вопросами власти и практики пользования ею, будучи сама властью уравновешивающей и контролирующей. ...Пресса и независимые журналисты со своей системой этических правил-принципов – четвертая власть» [14, с. 3]. Именно по этой причине важно привлечение СМИ к просветительской деятельности в сфере местного самоуправления.

Практически во всех муниципальных районах, городских округах имеются официальные печатные органы. Одним из направлений деятельности такого рода изданий должно стать закрепление правовой тематики по вопросам местного самоуправления и создание при редакциях структур, представленных специально подготовленными журналистами, политологами, социологами и учеными, специализирующимися в

области конституционного, административного и муниципального права. Возможна также организация «прямых телефонных линий» в СМИ по вопросам местного самоуправления совместно с представителями муниципальных органов власти.

И, наконец, видится логичным возложить организацию управления Программой на региональные органы исполнительной власти, осуществляющие взаимодействие с органами местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации, которые будут обязаны, в частности, осуществлять контроль за ходом проведения программных мероприятий; проводить оценку результативности реализации Программы и т.д. При этом система управления реализации Программы должна включать текущую работу по обеспечению координации деятельности исполнителей мероприятий Программы, внесение корректировок в мероприятия в соответствии с изменениями ситуации. В ходе реализации Программы целесообразно проводить анкетирование жителей муниципальных образований региона для оценки показателей эффективности реализации Программы. В качестве приложений к Программе следует использовать примерные формы и образцы анкет, иных документов, предназначенных для наблюдения за реализацией мероприятий.

Выводы. Резюмируя сказанное, хотелось бы отметить, что идея концепта правового просвещения местного сообщества имеет своей целью не только осознание того, что без правовой культуры невозможна полноценная духовная жизнь социума и личности, но и выражает стремление к «реализации человеком гуманистической модели бытия», к воплощению «таких гуманистических ценностей, как вера, добро, истина, свобода, равенство, справедливость, толерантность» [15, с. 11]. На современном этапе правовая культура становится неотъемлемым элементом политико-правовой парадигмы, определяющей цель, средства и результаты общественного развития. По мнению Л. Фридмэна, «правовая культура – это барометр общественной жизни, являющаяся одновременно и общественной силой, которая определяет, как часто тот или иной закон применяется на практике, как его избегают или как им злоупотребляют» [16, с. 11].

Рост уровня общей правовой культуры – это безусловный залог формирования и развития демократических основ, а значит, и местного самоуправления. Нельзя не согласиться с точкой зрения О.А. Андреевой о том, что необходимо «правовую политику, как государства, так и местного самоуправления объединить с интересами и потребностями местного населения» [17, с. 10].

Следовательно, для развития правовой культуры, инициативности и самостоятельности местного сообщества, являющегося «первичной организационной ячейкой, в рамках которой формируются властеотношения» [18, с. 11], приоритетным становится формирование эффективной системы всеобщего, непрерывного и последовательного правового просвещения в сфере местного самоуправления в рамках целевых программ, финансируемых в полном объеме из бюджетов соответствующих уровней. Проблему низкой гражданской активности населения муниципальных образований и исторически сложившегося недоверия к власти в целом придется долго и кропотливо преодолевать. Решение указанных задач позволит местному сообществу реально влиять на общественные процессы в сфере местного самоуправления.

Список используемой литературы:

1. Новокрещенов А.В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С.14.
2. См.: Гегель Г.Ф.Ф. Наука логики. Соч. в 14 т. Т. 1. М. – Л., 1929. 66 с.
3. См.: Пиголкин А.С., Головоستيкова А.Н., Дмитриев Ю.А. Теория государства и права: учебник [под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева]. – 2-е изд. перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2011. 743 с.
4. Тимченко В. Местное самоуправление: к новым рубежам развития, 15 сентября 2011 г. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>. (дата обращения 10.10.2013 г.).
5. Парсонс Т. Американская социология. Перспективы. Проблемы. Методы. [под ред. Г.В. Осипова]. М.: Прогресс, 1972. 392 с.
6. Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. 554 с.



7. Яндиев М.Я. Готово ли население к реализации муниципальных прав? // Бюджетная система Российской Федерации, 2003 г. URL: <http://www.Budgetrf.ru/Publications/Analysis/experts/experts>. (дата обращения 08.09.2013 г.).

8. См.: ст. 3 Конституции Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (в редакции от 30 декабря 2008 г. № 6 – ФКЗ, № 7 – ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 4, ст. 445.

9. См.: Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг.: Аналитический доклад Института современного развития, 2009 г. URL: <http://www.insorussia.ru/ru/programs/doc/3928> (дата обращения 20.09.2013 г.).

10. См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утверждена Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Российская газета. 2011. 14 июля. № 151.

11. См.: Drucker P. F. The Practice of Management/P. Drucker. New York, 1954. 355 с.

12. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48, ст. 6725.

13. См.: Вижетова Т.А. Формирование правовой культуры в муниципальной образовани: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. 228 с.

14. Багерстам Э. Свобода прессы в демократическом обществе: настольная книга по этике прессы. / Пер. с эст. Тарту – Вяллингби, 1992., 91 с.

15. Миролюбова Л.Р. Вещь как социокультурный феномен: монография [под ред. М.В. Тулузаковой]. Саратов: Издательский центр «Наука», 2011, 156 с.

16. Фридман Л. Введение в американское право. М: Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1993. 286 с.

17. Андреева О.А. Формирование правосознания в процессе реформирования местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9.

18. Мелехина И.И. Местное общество: теоретико-правовой анализ: Автореферат дис... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. 27 с.

ДИНАМИКА ОХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ УГОЛОВНОГО ПРАВА НА ЭТАПЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Анастасия ОЦЯЦЯ,

ассистент кафедры уголовного права

Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

In the article the theoretical study of the dynamics of the protective function of criminal law. Carried out an analysis of the legal literature on the study of the concept of sustainable development. Proposed definition of sustainable development of protective functions of criminal law, and the Concept of sustainable development of protective functions of criminal law of Ukraine, which would provide legal certainty, predictability of the criminal legislation and practice of its application, and also, will reduce the level of activity of the dynamics of the protective functions of criminal law.

Key words: protective function of criminal law, dynamics, static's, sustainable development, concept.

Аннотация

В статье осуществляется анализ юридической литературы по исследованию понятия устойчивого развития. Также проводится теоретическое исследование динамики охранительной функции уголовного права как процессов развития и изменения Уголовного кодекса Украины. Изменения в уголовном законодательстве следует рассматривать как недостаточную его полноту и определенность, которые являются важным фактором функционирования любой отрасли законодательства. Несоблюдение этих требований в сфере уголовного законодательства объективно способствует появлению в нем дефектов. Поэтому предлагается определение устойчивого развития охранительной функции уголовного права, а также Концепция устойчивого развития охранительной функции уголовного права Украины, которая предоставляла бы правовую определенность, предсказуемость уголовного законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: охранительная функция уголовного права, динамика, статика, устойчивое развитие, концепция.

Постановка проблемы. Проблема понятия «устойчивое развитие» является достаточно новой конструкцией, поэтому в рамках современных исследовательских подходов не имеет надлежущей разработки, тем самым обуславливает целесообразность ее методологического обоснования в рамках современной уголовно-правовой науки.

Актуальность темы исследования. В настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по динамике охранительной функции на этапе устойчивого развития украинского законодательства.

Состояние исследования. Научный анализ проблем охранительной функции уголовного права и устойчивого развития осуществляется многими учеными. Среди них следует назвать В.С. Ковальского, В.Г. Смирнова, С.Л. Федорова, В.Д. Филимонова, Е.А. Фролова, Дж. Форрестера, Д.

Медоузаи др., работы, которых стали фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является исследование динамики и статистики охранительной функции уголовного права. Новизна работы заключается в том, что в данной работе предложена Концепция устойчивого развития охранительной функции уголовного права Украины, которая предполагает правовую определенность, предсказуемость уголовного законодательства и практики его применения.

Изложение основного материала. Впервые понятие «устойчивое развитие» рассматривалось как оптимизационная модель общественного развития. Данную модель обосновал в 1971 году Дж. Форрестер, труды которого посвящены исследованию кризиса социально-экономических и экологических систем, представленных в