Вавилов Никита Сергеевич. Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Вавилов Никита Сергеевич;[Место защиты: ФГАОУВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»], 2016.- 191 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования**. Развитие демократии в государстве и становление институтов гражданского общества находятся в прямой взаимосвязи между собой: чем более развито гражданское общество в стране, тем демократичнее становится государство. Государство не может полноценно функционировать без гражданского общества, как и гражданское общество не может существовать без государства. Местное самоуправление является связующим звеном государства и гражданского общества, так как смысл самоуправления подразумевает под собой самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

В ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 года Президент России В.В. Путин отметил следующее: «Власть должна слышать людей, объяснять суть возникающих проблем и логику своих действий, видеть в гражданском обществе и в бизнесе равных партнёров». Конституционный суд Российской Федерации также делает заключение о том, что осознание гражданским обществом своей роли и ответственности за дальнейшую судьбу России является свершившимся фактом, что требует мирного и конструктивного диалога между гражданским обществом и «властями предержащими».

В современных условиях российской государственности происходит формирование и становление институтов гражданского общества, и именно в силу их неразвитости они не могут осуществлять эффективный контроль над действующей государственной властью и местным самоуправлением. Однако уже сегодня мы можем наблюдать явные тенденции укрепления и возрастания роли гражданского общества в механизмах реализации прав, свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Как правильно указывает В.В. Гриб, «в числе важнейших факторов развития гражданского общества является законодательное оформление его отношений с государством».

Следует особо отметить практически полное отсутствие правового
регулирования деятельности институтов гражданского общества на
муниципальном уровне, дисбаланс в законодательно закрепленных формах
влияния органов местного самоуправления и гражданского общества друг на
друга, что свидетельствует об актуальности темы исследования. Рост числа
научных публикаций за последнее десятилетие указывает на неподдельный
интерес ученых-правоведов к проблемам взаимодействия местного

самоуправления и институтов гражданского общества в Российской Федерации, месту и роли последних в механизме реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теоретической основой правового исследования деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне стали труды отечественных и зарубежных правоведов, социологов, политологов.

Идеи гражданского общества нашли свое отражение в трудах деятелей
Русского просвещения – Б.А. Кистяковского, П.И. Новгородцева,

Б.Н. Чичерина и других видных российских мыслителей конца XIX – начала XX вв.

В контексте общетеоретических аспектов исследования заслуживают внимание работы Л.Ю. Грудцыной, Н.А. Емельянова, Е.А. Незнамовой, содержащих подробный теоретический и практический анализ соотношения гражданского общества и государства в Российской Федерации, роли и места институтов гражданского общества в политико-правовой системе государства, вопросов роли местного самоуправления в формировании гражданского общества, перспективах развития демократии на местах.

Важным аспектом в построении гражданского общества на местах
является гласность муниципальных органов, эффективность деятельности
территориального общественного самоуправления, развитые институты
непосредственной демократии – легитимные выборы, местный референдум, а
также механизмы ответственности органов местного самоуправления перед
населением, и именно этим аспектам посвящены работы М. Балашовой,
Н.С. Бондаря, А.А. Делеевой, С.Г. Дырды, Н.Ф. Земченкова, С.В. Корсаковой,
А.П. Ларькиной, Э.Ю. Майковой, Т.Н. Михеевой, Д.С. Михеева,

Т.К. Петровой, Е.В. Симоновой, В.А. Щепачева и др.

Особо следует отметить исследования В.В. Гриба и Л.Ю. Грудцыной,
уделивших внимание, в первую очередь, проблемам сотрудничества органов
государственной власти и институтов гражданского общества, их формам
воздействия друг на друга. А.И. Бобылев, С.М. Воробьев, А.Н. Дементьев,
В.А. Затонский, А.Ф. Малый, М.В. Тарханов, А.А. Уваров в своих

исследованиях анализируют современное состояние местного

самоуправления, гражданского общества в России, механизмы

государственного принуждения и обеспечения гласности в государстве.

Зарубежному законодательству о гражданском обществе и его месте в правовой системе государств уделяли внимание В.А. Ачкасов, Ж. Доменак, В.Б. Евдокимов, А.В. Емельянов, М.А. Исаев, М.А. Сазонов, Я.Ю. Старцев, К. Тонами, В.Г. Хорос, Д. Элерс и др. Именно в их работах особо отмечается развитость органов местного самоуправления в зарубежных странах по сравнению с Российской Федерацией, кроме того, подчеркивается практически полное отсутствие влияния государства на органы местного самоуправления, что дает основание рассуждать о приближенности местного самоуправления к гражданскому обществу.

Деятельности и становлению институтов гражданского общества в Российской Федерации, вопросам взаимодействия государства и личности, эффективному механизму влияния общества и государства уделяют внимание в авторефератах диссертаций на соискание ученых степеней Р.Э. Арутюнян, Д.Ц. Бутитова, А.В. Гаврилов, В.С. Грачев, В.В. Гриб, Л.Ю. Грудцына, Е.Ю. Дравнина, Э.В. Зотов, А.В. Иванов, Н.А. Колесникова, С.С. Тахоева, Г.В. Тихомирова, А.С. Шерьязова, Ю.С. Яичникова.

В настоящее время перспективными направлениями изучения гражданского общества являются вопросы усиления роли населения в процедуре решения вопросов местного значения, формы воздействия

институтов гражданского общества на местное самоуправление. Требуют дальнейшего исследования формы общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, проблемы взаимодействия институтов гражданского общества и органов местного самоуправления.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в связи с правовым закреплением статуса и регулированием деятельности институтов гражданского общества в Российской Федерации на уровне местного самоуправления.

**Предмет исследования** – нормы федерального, регионального законодательства, муниципальных правовых актов, регулирующие статус и деятельность институтов гражданского общества в муниципальных образованиях, практика реализации этих норм.

**Цель исследования** – выработать с позиции науки конституционного и муниципального права целостное представление о правовом регулировании институтов гражданского общества на местном уровне в Российской Федерации.

В соответствии с данной целью решаются следующие **задачи**:

1. Раскрыть содержание деятельности гражданского общества на муниципальном уровне, определить характер взаимосвязей гражданского общества и местного самоуправления.
2. Выявить особенности правового закрепления институтов гражданского общества и их взаимодействия с муниципалитетами зарубежных государств, имея в виду возможности имплементации норм в российское законодательство.
3. Проследить эволюцию самоорганизующихся объединений в историко-правовом аспекте во взаимосвязи с развитием отечественного местного самоуправления.
4. Обосновать структуру гражданского общества и ее правовое закрепление в федеральном законодательстве Российской Федерации, законодательстве субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах.
5. Определить правовые основы взаимодействия гражданского общества и органов местного самоуправления
6. Обосновать формы воздействия гражданского общества на принятие решений органами местного самоуправления.

**Методологической основой** диссертационного исследования послужил комплексный, системный подход к анализу процессов деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне. В ходе исследования статуса, полномочий и перспектив развития институтов гражданского общества как на уровне Российской Федерации, так и на местном уровне использовались общефилософский метод, общенаучные методы познания (диалектический, системный, анализа и синтеза, индукции и дедукции), а также частнонаучные методы (сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой, социологический, системно-

функциональный, статистический, теоретико-прогностический, лингво-юридический методы).

В частности, формально-юридический метод применялся при исследовании проблематики правового регулирования деятельности и закрепления полномочий институтов гражданского общества на муниципальном уровне, сравнительно-правовой метод - при рассмотрении правового регулирования институтов гражданского общества в Российской Федерации, в других государствах, анализе особенностей различных правовых моделей; теоретико-прогностический метод - в ходе подготовки рекомендаций по конкретным вопросам деятельности институтов гражданского общества на местном уровне.

Использование диалектического метода позволило осуществить системный анализ нормативного правового закрепления различных форм участия общественности в контроле деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Методы сравнительно-правовой, системно-функциональный и историко-правовой позволили выявить особенности правовых норм, регулирующих правовой статус институтов гражданского общества в Российской Федерации и зарубежных странах на местном уровне.

Применение различных методов исследования позволило выявить закономерности и особенности правового регулирования вопросов деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне, а также сформулировать определенные законодательные предложения в сфере регулирования их деятельности.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что в нем с позиции конституционного и муниципального права выработано целостное представление о регулировании деятельности гражданского общества на местном уровне. При этом в рамках проведенного исследования:

выделены сходства и различия в правовой природе местного самоуправления и гражданского общества;

сформулировано определение институтов гражданского общества, функционирующих на муниципальном уровне;

установлены механизмы воздействия гражданского общества на муниципальные органы в зарубежном законодательстве, которые могут быть имплементированы Российской Федерацией;

доказано функционирование самоорганизующихся объединений **-**аналогов институтов гражданского общества на местном уровне на всем протяжении становления Российской государственности;

- выявлены причины недостаточной развитости институтов
гражданского общества на муниципальном уровне;

выделены институты и элементы гражданского общества на местном уровне, деятельность которых регулируется муниципальными правовыми актами;

предложены законодательные механизмы улучшения информационной прозрачности деятельности органов местного самоуправления, что влияет на

результативность общественного контроля, осуществляемого населением и гражданским обществом;

– классифицированы формы воздействия общественности, гражданского общества на органы местного самоуправления;

– сформулированы конкретные законодательные нововведения,

призванные укрепить диалог органов местного самоуправления, местного населения и гражданского общества;

– отмечены законодательные возможности усиления ответственности органов местного самоуправления перед населением и гражданским обществом.

На защиту выносятся следующие **положения, в которых нашла отражение научная новизна диссертации**:

**1.** Институты гражданского общества, функционирующие на
муниципальном уровне, – это закрепленные в законодательстве Российской
Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципальных правовых
актах формы деятельности граждан или групп граждан в муниципальных
образованиях, объединенных общими групповыми целями, призванные
представлять интересы граждан или юридических лиц, направленные на
реализацию и защиту прав и свобод, обладающие законодательно
закрепленным набором полномочий по воздействию на органы местного
самоуправления.

**2.** Содержание деятельности гражданского общества на муниципальном
уровне тесно взаимосвязано с местным самоуправлением, что отличает
правовое регулирование гражданского общества на местном уровне от
регулирования посредством федерального законодательства. Активность
негосударственного сектора может позитивно повлиять на процесс
функционирования местного самоуправления в Российской Федерации ввиду
того, что институты и элементы гражданского общества имеют реальную
возможность и способны оперативно реагировать на недостатки в работе
муниципальных органов, которые в тесном сотрудничестве с последними
возможно устранить.

**3.** В основу зарубежного законодательства, регулирующего вопросы
гражданского общества на муниципальном уровне, положены создание
правовых условий для вовлеченности населения в принятие решений на
местном уровне, обеспечения автономии граждан в решении муниципальных
вопросов, механизмы горизонтального и вертикального сотрудничества между
публичными органами власти и неправительственным сектором.

Правовые нормы, закрепляющие обязанность муниципальных советов Федеративной Республики Германия рассматривать подписанную 5% жителей заявку и принимать соответствующее решение, механизмы руководства местными учреждениями коллегиями граждан в Дании, процедура роспуска представительного органа местного самоуправления по требованию третьей части избирателей соответствующей территориальной единицы в Японии целесообразно имплементировать в российское законодательство.

**4.** Исторический анализ российской государственности и
самоуправления в России показал, что на местном уровне имелись
предпосылки для деятельности гражданского общества и осуществления
общественного контроля за деятельностью институтов местного
самоуправления. Наиболее ранние самоорганизующиеся объединения на
муниципальном уровне в России, – вече и общины. Свое дальнейшее развитие
общественная составляющая в местном самоуправлении получила в правовом
закреплении в 1785 г. городских и дворянских обществ. Продолжением
развития общественной активности на местах стало закрепление правового
статуса земских учреждений в 1864 г.

В Советском государстве общественные начала в местном

самоуправлении проявились в таких формах самоорганизации граждан как трудовые коллективы, домовые комитеты, собрания и сходы граждан, что доказывает закрепление в СССР аналогов институтов современного российского гражданского общества.

1. В ходе исследования установлено отсутствие правового закрепления форм взаимодействия органов местного самоуправления с институтами и элементами гражданского общества. В целях организации поддержки органами местного самоуправления институтов гражданского общества необходимо дополнить ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» «вопросы местного значения муниципального района» пунктом 37 «организация поддержки гражданского общества на территории муниципального образования», аналогичные изменения целесообразно внести в ч. 1 ст. 14 «вопросы местного значения поселения», дополнив пунктом 40; в ч. 1 ст. 16 «вопросы местного значения городского округа», дополнив пунктом 44.
2. Доказано, что дальнейшими направлениями правового регулирования институтов гражданского общества на муниципальном уровне должны являться совершенствование правового статуса местных общественных палат, добровольных дружин по охране общественного порядка, добровольных пожарных дружин, общественных советов при органах местного самоуправления, сельских старост, а также регламентация форм воздействия институтов гражданского общества на принятие решений органами местного самоуправления.

**7.** Для повышения гласности посредством внедрения интернет-
технологий в деятельность органов местного самоуправления необходимо
законодательно наделить данные органы соответствующими полномочиями
по информационному освещению собственной деятельности в сети
«Интернет», а представительные органы муниципалитетов – обязанностью
ежегодной публикации отчета о проделанной работе.

**8.** Анализ Федерального закона «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации», законодательства
субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов позволил
сделать вывод об отсутствии правового закрепления общественного участия в
процессах правотворчества на муниципальном уровне. В связи с этим абз. 1 ч.

1 ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагается изложить в следующей редакции: «С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, общественная палата (совет) муниципального образования, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля муниципального образования в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования».

**Теоретическая значимость** исследования заключается в развитии
научных представлений о роли местного самоуправления во

взаимоотношениях гражданского общества и государства, роли населения и
институтов гражданского общества в реализации муниципальной политики в
Российской Федерации, специфике правового регулирования

функционирования институтов гражданского общества на муниципальном уровне.

**Практическая значимость** исследования состоит в том, что его
положения могут быть использованы в процессе научных исследований,
посвященных вопросам взаимоотношения государства, гражданского

общества и местного самоуправления, эффективных методов регулирования деятельности институтов гражданского общества, усиления роли населения на местном уровне. Кроме того, результаты исследования могут быть применены в образовательном процессе высших учебных заведений, при подготовке справочных, учебных и учебно-методических пособий, посвященных проблемам функционирования гражданского общества в России, а также при совершенствовании законодательной политики в области взаимоотношений государства, общества и личности, в правотворческой деятельности по дальнейшему совершенствованию законодательства, регламентирующего различные аспекты деятельности институтов гражданского общества.

**Нормативная и эмпирическая основы исследования.** Исследование
проводилось на основе изучения Конституции Российской Федерации,
федерального законодательства, законодательства субъектов Российской
Федерации и муниципальных правовых актов органов местного

самоуправления Российской Федерации. Использованы решения

Конституционного Суда Российской Федерации, фактический материал, нашедший отражение в публикациях в периодической печати и других средствах массовой информации. В работе использованы материалы аналитической деятельности Общественной палаты России и Общественной палаты Республики Марий Эл, а также Всероссийского Совета местного самоуправления.

Эмпирическую основу исследования составили законодательные акты
Алтайского края, Ульяновской области, Республики Марий Эл, Рязанской
области, Республики Бурятия, Чувашской Республики, а также

муниципальные правовые акты органов местного самоуправления Томской,
Московской, Новгородской, Брянской, Калужской, Самарской,

Волгоградской, Белгородской областей, Республики Мордовия,

Хабаровского, Красноярского края, Удмуртской Республики.

В исследовании использован ряд международных правовых актов, иностранное законодательство, большое количество научных исследований российских и зарубежных правоведов.

**Апробация результатов диссертации.** Результаты исследования
докладывались на различных международных, всероссийских и межвузовских
научно-практических конференциях, в том числе: «Инновационные ресурсы и
национальная безопасность в эпоху глобальных трансформаций» (Марийский
государственный технический университет, 8-9 декабря 2011 года), «Право и
суд в современном мире» (Казанский филиал Российской академии
правосудия, 29 февраля 2012 года), «Актуальные проблемы юриспруденции в
современной России» (Межрегиональный открытый социальный институт, 21-
22 марта 2012 года), «Человек, общество, природа в эпоху глобальных
трансформаций» (Поволжский государственный технологический

университет, 25-26 декабря 2012 года), «Основные тенденции развития институтов гражданского общества» (Общественная палата Республики Марий Эл, 31 октября 2013 года), «20 лет Конституции Республики Марий Эл: итоги, проблемы, перспективы» (Марийский государственный университет, 24 июня 2015 года). Также соискателем был сделан доклад на тему «Электронный муниципалитет как форма взаимодействия органов местного самоуправления и гражданского общества» в Общественной палате Республики Марий Эл при обсуждении проекта Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» с участием заместителя секретаря Общественной палаты России В.В. Гриба.

Автор апробировал свое исследование в конкурсе инновационных проектов Марийского государственного университета (ноябрь 2012 года). Выводы диссертационного исследования и положения, выносимые на защиту, были обсуждены профессорско-преподавательским составом и аспирантами на базе Центра муниципальных правовых исследований юридического факультета Марийского государственного университета. Грантовая заявка диссертанта «Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне» под номером 15-53-00011 была поддержана Российским гуманитарным научным фондом в апреле 2015 года.

Основные идеи, теоретические положения и выводы, практические рекомендации диссертации изложены в 40 публикациях автора, из них 12 – в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, монографии «Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне», а также в одной статье в журнале, цитируемом в международной базе Scopus.

Материалы исследования нашли применение при чтении лекций и проведении семинаров по курсам «Муниципальное право», «Государственное и муниципальное управление» в Марийском государственном университете.

Диссертационное исследование выполнено и обсуждено на кафедре
конституционного и административного права Федерального

государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Марийский государственный университет».

Структура работы обусловлена целью исследования и вытекающими из неё задачами. Диссертация включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение и список использованных источников