



УДК 342.55

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

*Вавилов Никита Сергеевич,
аспирант кафедры конституционного
и административного права Марийского
государственного университета, г. Йошкар-Ола.
E-mail: nikitalawyer@rambler.ru*

В статье анализируется зарубежный опыт правового регулирования деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне, формы и механизмы воздействия гражданского общества на государственные органы и органы местного самоуправления, рассматриваются законодательные положения, которые могут быть восприняты Российской Федерацией.

Ключевые слова: зарубежный опыт, гражданское общество, местное самоуправление, правовое регулирование, правовой акт, местное население, механизмы влияния.

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 существовать без гражданского общества, как и гражданское общество не может функционировать 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 своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года Президент России В. В. Путин отметил следующее: «Сейчас мы видим, насколько активно и конструктивно проявляют себя граждане. Они не только ставят перед властью вопросы, но и сами участвуют в их решении, в решении проблем. Понимают, что от их личных усилий многое зависит» [12].

В современных условиях российской государственности происходит формирование и становление институтов гражданского общества, но пока в силу их неразвитости они не могут осуществлять эффективный контроль над действующей государственной властью. Однако уже сегодня мы можем наблюдать явные тенденции укрепления и возрастания роли гражданского общества в механизме реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. В связи с этим представляется важным рассмотреть зарубежный опыт функционирования институтов гражданского общества на местном уровне некоторых зарубежных государств, а также имеющиеся на муниципальном уровне формы воздействия населения на местные органы. В последние годы для большинства зарубежных стран (как постиндустриальных, так и с переходной экономикой) среди направлений реформирования характерно все большее вовлечение населения муниципальных образований

в сферу принятия и реализации управленческих решений [4, с. 66].

Интересен опыт Франции в вовлечении местного населения в процессы принятия решений на местном уровне. По закону «Об органах местного самоуправления Французской Республики» № 92-125 от 6 февраля 1992 г. [3] местное население принимает участие в обсуждении вопросов, но не в принятии решений. Это участие возможно в двух формах: путем создания специальных консультативных инстанций или в форме непосредственного обсуждения. Этим же законом предусмотрено, что «муниципальные власти могут выносить на обсуждение жителей коммун вопросы коммунальной компетенции, по которым предстоит принять решение». Однако, как указывает Ж. Доменак, настоящее решение не подкреплено ни правом населения на инициативу, ни правом на референдум [1, с. 79].

Решение об обращении к населению принимается муниципальным советом, для чего необходимо либо предложение мэра, либо письменное заявление как минимум трети членов муниципального совета коммуны с населением 3500 человек и выше – или половины, если население коммуны составляет менее 3500 человек. К тому же результат обсуждения не имеет для муниципалитета юридической силы. Наконец, обращение к мнению населения регламентируется строгими временными рамками: во-первых, данная процедура может быть организована не чаще одного раза в год и, во-вторых, ее запрещено предпринимать, начиная с 1 января года, предшествующего году выборов в муниципальный совет.

В Федеративной Республике Германия, как и во Французской Республике, население имеет широкий перечень правомочий по влиянию на деятельность органов местного самоуправления. Согласно абз. 2 ст. 28 Основного закона ФРГ общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под собственную ответственность все дела местного сообщества [7, с. 132]. На муниципальном уровне,



наряду с избирательным правом, жители и граждане (т. е. жители, имеющие право избирать) имеют и другие многочисленные права на участие в жизни общин и принятие решений. К примеру, граждане не только имеют право посещать открытые заседания совета. Совет со своей стороны обязан проводить собрания жителей, выделять часы вопросов и ответов, слушания, информировать их о самых важных проблемах общины. Все эти механизмы повышают прозрачность и легитимность местных органов власти в Германии.

Как отмечает Д. Элс, право на участие в принятии решений жители осуществляют путем специальных заявок, а граждане – в виде гражданских требований и решений. Подписанная 5 % жителей заявка обязывает совет рассматривать затронутые в ней вопросы и принимать соответствующее решение. Гражданское же требование предполагает, что граждане намерены сами вместо совета решить какой-либо вопрос. Как правило, его должны подписать от 10 до 100 граждан, после чего состоится гражданское решение [14, с. 68]. Следует отметить, что подобных положений об обязательности рассмотрения органами местного самоуправления заявления, подписанного определенным количеством граждан, в законодательстве Российской Федерации нет. Введение данной формулировки в законодательство России о местном самоуправлении, безусловно, усилило бы механизмы влияния населения на муниципальные органы.

Интересен опыт Великобритании в организации деятельности институтов гражданского общества на местном уровне и участия общественности в решении вопросов местного значения. Кроме классических органов местного самоуправления, в Великобритании на местном уровне действует огромное количество отраслевых органов управления. Они не являются выборными, но и не могут быть безоговорочно названы органами прямого государственного управления [2, с. 80]. Примерами данных организаций могут служить тресты по жилищному строительству, корпорации городского развития, корпорации поддержки образования, советы по переподготовке и предпринимательству, учреждения здравоохранения, кондоминиумы жильцов и т. д. [2, с. 80].

Наиболее типичными органами и агентствами, относимыми к неправительственным организациям и действующими на муниципальном уровне в Великобритании, являются следующие [11, с. 190–197]:

1) городские конкурсные компании, правовой статус которых установлен законом 1991 года, вовлекшие органы местного самоуправления в регионах в поиск предложений по финансированию восстановления местной инфраструктуры на основе тендеров;

2) жилищные трасты, созданные в 1988 году в соответствии с законом «О жилищном строительстве» и получившие «проблемный» жилищный фонд на определенный срок для его соответствующего восстанов-

ления. Они создаются по решению местного населения для управления муниципальным жилищным фондом, однако управляющие данными трастами назначаются министерством окружающей среды;

3) ассоциации жилищного строительства – независимые организации, которые создаются для обеспечения муниципальным жильем граждан с низким доходом, престарелых и инвалидов;

4) советы по обучению и предпринимательству, впервые созданные в 1988 году Законом «О муниципальных землях и землепользовании», в полномочия которых входит восстановление и очистка земель в центре города. Шотландским аналогом данных организаций являются Советы по местному предпринимательству, всего их 13;

5) корпорация развития лондонских доков, учрежденная центральным правительством в 1981 году законом «О муниципальных землях и землепользовании» 1980 года для экономического и физического восстановления земель на обширной территории речного берега Лондона, пострадавшего от промышленной деятельности.

Таким образом, в Великобритании роль неправительственных организаций в осуществлении местного самоуправления особо велика, что дает населению и общественным объединениям возможность не только влиять на принятие управленческих решений на местном уровне, но и непосредственно принимать участие в их осуществлении.

Скандинавские страны также имеют положительный опыт в организации местного самоуправления, соответствующего интересам и потребностям местного населения. М. А. Исаевым в Скандинавии выделяется три основных субъекта гражданского общества, напрямую вовлеченных в «диалог» с государством. Прежде всего, это корпорации, политические партии и органы местного (коммунального) самоуправления вместе с некоторыми организационными формами национальной автономии [5, с. 369]. Под «коммуной» в странах Скандинавии понимается местная или региональная общность, которая является самостоятельным субъектом права, имеет избранные населением органы управления и наделена правом принятия решений и налогообложения. В общем и целом коммуна (община) в этом регионе считается правовым образованием, наделенным правом на собственное управление [5, с. 386].

Правовую основу местного самоуправления в Дании составляют Конституция 1953 г., Закон о местном управлении 1970 г. и законы, регулирующие организацию деятельности публичной власти в той или иной сфере. В частности Конституция Дании 1953 г. закрепляет лишь то, что право муниципалитетов самостоятельно осуществлять под контролем государства ведение местных дел [6, с. 772].



Интересен тот факт, что в Дании принцип местных сообществ закреплен в Конституции; центральные органы власти имеют право принимать решения, затрагивающие функционирование местного самоуправления, лишь при наличии закона, предполагающего подобные меры [9, с. 219]. В общем и целом коммуна (община) в Дании считается правовым образованием, наделенным правом на собственное управление [5, с. 386].

В настоящее время в датской системе местного самоуправления возникла новая тенденция – активное включение пользователей в руководство учреждениями местного самоуправления (например, школьные учреждения для начальных школ и учреждения для детей типа детских садов). В каждой начальной школе и детском саду пользователи (то есть родители) выбирают коллегию, которая несет ответственность за общее руководство этим учреждением, включая финансовые вопросы, не касаясь при этом кадровой политики. Данный опыт интересен для Российской Федерации, поскольку создание попечительских советов при муниципальных учреждениях у нас не распространено, так как для данных процедур нет определенных предпосылок, в том числе и законодательно закрепленных положений.

Датское законодательство также определяет ситуации, когда граждане должны быть заслушаны перед тем, как будут приняты решения местными органами самоуправления. Такое правило, например, действует в сфере планирования: законодательство устанавливает здесь фиксированные процедуры при принятии муниципальных и местных планов. Эти процедуры, наряду с прочим, включают наличие предложений для решения, общественные дебаты, представление предварительного плана, возражения граждан по представленному плану, только после этого окончательный план может быть принят местным органом.

Другим важным фактором является муниципальная информация. Датские муниципалитеты прилагают огромные усилия для информирования граждан о мерах, которые принимаются местным советом. Это может быть сделано в виде рекламы в газетах или в форме материала, доставленного непосредственно по домашним адресам жителей, и это может быть постоянная информация в местных газетах о деятельности местных советов [10, с. 297–299]. Таким образом, открытость в осуществлении местного самоуправления, активное включение местных жителей в руководство учреждениями местного самоуправления, а также сама природа органов местного самоуправления в Дании, при которой законодательно не установлена их компетенция, позволяет судить о довольно качественной общественной составляющей в осуществлении местного самоуправления.

С позиции деятельности институтов гражданского общества на местном уровне интересно рассмотреть систему местного самоуправления Японии. В соответствии со статьей 92 Конституции Японии, положения в отношении организации и работы местных органов публичной власти устанавливаются законом в соответствии с принципом местной автономии [7, с. 429]. В Японии на местном уровне широко распространены институты непосредственной демократии. К таким институтам относится народная законодательная инициатива, при которой по требованию пятой части территориальной единицы самоуправления может быть предложено издание, изменение или отмена определенного постановления органа местной власти. Еще одна форма – предъявление от имени не менее одной пятой части избирателей соответствующей территориальной единицы требования об инспектировании управления местных публичных предприятий уполномоченными на то лицами.

Как отмечает К. Тонами, важной тенденцией в области местного самоуправления в последнее время стало проведение референдумов среди населения, проживающего на территории соответствующего субъекта местного самоуправления [13, с. 82–83]. В качестве примера автор приводит результаты референдумов по вопросам строительства атомной электростанции Маки-тё (префектура Ниигата), военных американских баз, дислоцированных в префектуре Окинава, сооружения предприятия по переработке промышленных отходов в городке Митакэ-тё (префектура Гифу). В данных случаях волеизъявление населения было одинаковым: люди отрицательно отнеслись к реализации вынесенных на референдум предложений по строительству опасных для местного населения и окружающей среды объектов.

Кроме того, как указывает В. В. Маклаков, на местном уровне в Японии известна процедура роспуска собрания по народной инициативе по требованию третьей части избирателей соответствующей единицы. Между 1947 и 1960 гг. состоялось 110 голосований такого рода, 74 из которых окончились положительным исходом [8, с. 862]. Следует отметить, что в законодательстве о местном самоуправлении Российской Федерации подобных положений нет. Включение правила роспуска представительного органа местного самоуправления по требованию определенной части избирателей в России, конечно, помгло бы повысить политическую ответственность местных властей перед населением.

Еще один интересный момент в организации местного самоуправления в Японии заключается в том, что здесь большую роль играют территориальные образования, которые существуют внутри муниципалитетов – «дзайсанку». Таких структур на сегодняшний день в Японии насчитывается более 4 тысяч. В 1947 г. были запрещены сельские и квартальные



сообщества, которые сейчас постепенно восстанавливаются. Жители дзайсанку избирают старосту, который автоматически включается в состав муниципальной администрации [9, с. 260]. Таким образом, функционирование подобных территориальных образований, а также законодательная регламентация механизмов форм непосредственной демократии в местном самоуправлении дает широкие возможности общественности влиять на качество принимаемых органами местного самоуправления решений.

Проведя анализ положений зарубежного законодательства об участии населения и институтов гражданского общества в решении вопросов местного значения, необходимо отметить следующее: в целом в российском законодательстве о местном самоуправлении присутствуют все основные положения, имеющиеся в зарубежных государствах, касательно участия граждан в решении вопросов местного значения.

Заслуживает внимания обязанность муниципальных советов Федеративной Республики Германия рассматривать подписанную 5 % жителей заявку и принимать соответствующее решение, опыт функционирования на местном уровне в Великобритании неправительственных полуавтономных организаций, руководство местными учреждениями коллегиями граждан в Дании, а также процедура роспуска собрания по требованию третьей части избирателей соответствующей территориальной единицы в Японии. Данные положения могут быть восприняты в законодательстве о местном самоуправлении Российской Федерации.

Литература

1. *Домена Ж.* Территориальные коллективы во Франции: учеб. пособие / пер. с франц. С. В. Лапшина. – Н. Новгород: Пресс Университет де Гренобль; Изд-во Нижегородского ун-та, 1999. – 162 с.
2. *Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – 251 с.
3. Закон от 6 февраля 1992 г. № 92-125 «Об органах местного самоуправления Французской Республики» [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. *Игнатов В. Г., Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д.: МарТ, 2005. – 352 с.
5. *Исаев М. А.* Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – М.: Городец, 2004. – 400 с.
6. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Изд-во НОРМА, 2011. – Т. 1. – 824 с.
7. Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В. Н. Дубровин. – М.: Юрлитинформ, 2009. – 440 с.
8. *Маклаков В. В.* Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.
9. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. С. Прудников, Л. А. Ларина, М. В. Максютин и др.; под ред. А. С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 271 с.
10. Местное самоуправление / отв. ред. Холгер Пиндт. – М., 1995. – 440 с.
11. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учеб. пособие. – М.: Академический проект, Фонд «Мир». – 752 с.

N. S. Vavilov

FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATIONS OF ACTIVITY OF CIVIL SOCIETY'S THE INSTITUTIONS AT LOCAL LEVEL

This article deals with foreign experience of law regulation of the activity of civil society's institutions at the municipal level, and it also deals with forms and mechanisms of interaction between civil society's institutions, local authorities and state bodies, some legislative norms are analyzed which may be implemented by the Russian Federation.

Key words: foreign experience, civil society, local self-government, legal regulation, law act, local population, mechanisms of the interaction.

VAVILOV Nikita Sergeevich – Postgraduate Student of the department of Constitutional and Administrative Law of the Mari State University, Yoshkar-Ola.
E-mail: nikitalawyer@rambler.ru