

На правах рукописи



Вижевитова Татьяна Анатольевна

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ
В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ
(муниципально-правовое исследование)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2009

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и административного права негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский юридический институт».

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор
Костюков Александр Николаевич
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор
Матейкович Максим Станиславович
профессор кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета
- кандидат юридических наук, доцент
Конева Наталья Геннадьевна
доцент кафедры конституционного и административного права
Южно-Уральского
государственного университета
- Ведущая организация:** Иркутский государственный университет

Защита диссертации состоится «28» ноября 2009 года в 12 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «26» октября 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



О. В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В России осуществляются государственно-политические, социально-экономические и правовые преобразования. Построение правового государства, формирование гражданского общества требуют новых подходов к фундаментальным проблемам правовой теории, выработки новых нравственных и правовых идеалов, высокой правовой культуры.

Отечественная правовая система находится в состоянии глубокого кризиса, который в первую очередь связан с девальвацией в сознании общества основополагающих правовых ценностей, несовершенством законодательства, недостаточностью реальных гарантий защиты прав и свобод граждан, деформированностью системы отправления правосудия, отсутствием общедоступной правовой информации и др. В результате падает уровень правовой культуры общества, характерной чертой правосознания становится правовой нигилизм.

Уровень правовой культуры в стране является показателем развития общества, условием становления правового государства. Одной из причин распространения в России правового нигилизма является низкая культура – как общая, так и правовая. Следствие этого – отсутствие одной из важнейших предпосылок реального функционирования правового государства. Правовая культура приобретает все большее значение для обеспечения достойной и благополучной жизни граждан Российской Федерации. Это определяет ее особое значение как фактора социального развития.

Сложившаяся ситуация требует безотлагательного поиска путей ее разрешения. Одним из важнейших факторов преодоления кризисных явлений служит создание условий для повышения уровня правовой культуры во всех ее проявлениях. Большая роль в решении этих непростых проблем принадлежит местному самоуправлению.

Местное самоуправление выступает одним из институтов гражданского общества, который позволяет населению государства на самом близком для

него низовом уровне власти принимать участие в управлении делами государства, самостоятельно решая отдельные вопросы местного значения. Отечественный исторический опыт и зарубежная практика местного самоуправления свидетельствуют о том, что для развития местного самоуправления необходима пропаганда правовых знаний, информирование граждан о содержании муниципальных нормативных правовых актов, создание правовых возможностей для эффективного участия населения в местном самоуправлении. Иначе говоря, эффективность местной власти находится в прямо пропорциональной зависимости от правовой культуры самой власти и жителей муниципального образования.

Новая модель организации местного самоуправления в Российской Федерации позволяет решать конкретные вопросы местного значения, особенно в области правовой культуры жителей муниципального образования, на том уровне, где имеются средства, а также обеспечивать организационные и структурные возможности. Кроме того, она позволяет выполнять двойную задачу: создавать оптимальную систему взаимоотношений между местным органом власти и населением, с одной стороны, и местным органом власти и государственными структурами – с другой.

Все изложенное обуславливает необходимость системного изучения правовой культуры в муниципальном образовании. Кроме того, в современной юридической литературе практически отсутствуют комплексные исследования, посвященные формированию правовой культуры в муниципальном образовании, ее влиянию на развитие местного самоуправления, на обеспечение защиты прав и свобод местных жителей.

Актуальность темы исследования объясняется также задачами социального управления процессами, происходящими в правовой культуре населения муниципального образования, в целях предотвращения нежелательных вариантов развития, потребностями социального и правового прогнозирования и научной оценки происходящих изменений внутри российского социума.

Все названное и обуславливает актуальность темы диссертационного исследования в теоретико-доктринальном, правотворческом и правоприменительном аспектах.

Степень научной разработанности темы. Вопросы, рассмотренные в настоящем исследовании, были основаны на общетеоретических подходах к понятию правовой культуры, которые разрабатывались в трудах таких российских и зарубежных ученых, как: Е.В. Аграновская, В.М. Боер, А.Б. Венгеров, Н.Ф. Волкодаев, В.В. Витрянский, И.А. Ильин, Д.А. Керимов, Х. Кетц, Ю.В. Кудрявцев, Б.А. Кистяковский, Е.В. Лукашева, Ю.М. Лотман, Э.С. Маркарян, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А. Моль, М.С. Ошеров, Л.И. Петражицкий, И.Ф. Покровский, Н.В. Разуваев, И.Ф. Рябко, В.П. Сальников, А.П. Семитко, Л.И. Спиридонов, Е.В. Татаринцев, Ю.В. Тихонравов, А. Тоффлер, Л.С. Явич и др.

Теоретической основой для исследования стали работы известных российских ученых в области теории права и государства, конституционного и муниципального права, а именно: А.А. Акмаловой, С.С. Алексеева, С.А. Авакьяна, Г.Г. Бернацкого, Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, В.В. Васильева, И.В. Выдрина, В.Н. Витрука, В.Г. Графского, Е.В. Гриценко, Е.Н. Емельянова, А.Н. Кокотова, А.Н. Костюкова, Д.А. Керимова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, Е.А. Лукашевой, Т.Н. Михеевой, В.С. Мокрого, Е.Е. Некрасова, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинникова, А.Н. Писарева, А.Е. Постникова, Н.В. Постового, Н.Л. Пешина, А.А.Сергеева, М.И. Семенова, В.А. Сивицкого, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, А.А. Уварова, В.И. Фадеева, Г.Н. Чеботарева, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной и др.

Важное значение имеют научные труды, посвященные как общим вопросам правотворчества, так и отдельным вопросам нормотворческой деятельности различных органов, в том числе и органов местного самоуправления – работы В.М. Баранова, Т.М. Бялкиной, Р.Ф. Васильева, Н.А. Власенко, Б.В. Дрейшева, Т.Д. Зражевской, В.Н. Карташова,

Д.А. Ковачева, И.А. Котелевской, Б.М. Лазарева, А.В. Мицкевича, Ж.И. Овсепян, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, И.С. Самощенко, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Р.О. Халфиной и др.

Автором диссертации были использованы научные публикации и обзоры, появившиеся в последнее время в реферативных изданиях и в периодической печати, материалы авторефератов Н.А. Антоновой, О.И. Баженовой, Д.А. Барина, Л.Ю. Грудцыной, З.Н. Каландаришвили, А.С. Матненко, Н.Р. Мухудиновой, Л.В. Овчинникова, Р.И. Хачатурова, И.М. Хиль и др.

Несмотря на появление значительного числа исследований по местному самоуправлению и отдельным его проблемам, в научно-теоретической литературе не уделяется достаточного внимания вопросам формирования правовой культуры в муниципальном образовании, хотя при определении этой сферы выявляются серьезные проблемы, препятствующие развитию местного самоуправления, осуществлению его функций. В целом можно констатировать большой научный и теоретический дефицит работ в исследуемой области. В связи с этим одной из целей автора является попытка восполнить имеющийся пробел и рассмотреть вопросы избранной темы, начиная с теоретических аспектов формирования правовой культуры, исследовать муниципально-правовую основу и практику реализации деятельности органов местного самоуправления по формированию и повышению правовой культуры в муниципальном образовании.

Нормативная и эмпирическая база исследования. Источниками для проведения исследования послужили Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие те или иные вопросы осуществления органами местного

самоуправления деятельности по формированию и повышению правовой культуры на территории муниципального образования.

При написании работы автор обращался к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации, посвященным отдельным вопросам осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Анализ особенностей правового регулирования отношений в области формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании на различных частях территории России обусловили необходимость использования автором широкого круга законодательных актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов.

Объектом исследования является сфера общественных отношений, в которой находит воплощение деятельность органов местного самоуправления по формированию и повышению правовой культуры в муниципальном образовании. В центре внимания – отношения, возникающие по поводу принятия и реализации муниципальных правовых актов, направленных на формирование и повышение правовой культуры в муниципальном образовании.

Предметом исследования является состояние и перспективы развития деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации по формированию и повышению правовой культуры в муниципальном образовании на основе анализа правовых актов различного уровня, регламентирующих названную деятельность органов местного самоуправления.

Цель исследования – комплексный анализ теоретических и практических правовых проблем формирования правовой культуры на территории муниципального образования, определение основных направлений совершенствования деятельности органов местного самоуправления по повышению уровня правовой культуры в муниципальном образовании.

Для достижения этой цели в диссертации были поставлены и решались следующие **задачи**:

- теоретический анализ выработанных наукой о праве положений, характеризующих институт правовой культуры, в частности, его понятие и структуру;

- комплексный системный анализ федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в сфере осуществления органами местного самоуправления деятельности по формированию и повышению уровня правовой культуры в муниципальном образовании;

- исследование понятия и природы правовой культуры в муниципальном образовании;

- выявление особенностей формирования правовой культуры в муниципальном образовании;

- исследование формы повышения правовой культуры в муниципальном образовании;

- определение значения термина «юридическая помощь» в муниципальном праве;

- определение перспективных направлений и методов оптимизации деятельности органов местного самоуправления по повышению уровня правовой культуры в муниципальном образовании.

Методологическую и теоретическую основу исследования составили современные политические и правовые учения и методология научного познания. В процессе исследования использованы общенаучные методы системного анализа и обобщения нормативных и практических материалов, диалектический подход к рассмотрению изучаемых проблем. Применение названных методов позволило провести в интересах решения поставленных задач обобщение результатов исследования различных сторон деятельности органов местного самоуправления, выработать некоторые предложения и рекомендации по совершенствованию деятельности муниципальных органов по формированию и повышению правовой культуры в муниципальном образовании.

При решении задач диссертации автор опирался на основные теоретические понятия, идеи, принципы права. Задачи исследования потребовали обращения к достижениям теории местного самоуправления, теории компетенции, наук теории государства и права, конституционного, административного, муниципального, гражданского, гражданско-процессуального и других отраслей права.

Научная новизна исследования обусловлена своевременной постановкой проблемы, а также использованием новых идей и тенденций в области формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании. Диссертация представляет собой первое исследование теоретических и прикладных аспектов деятельности органов местного самоуправления в области формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании. Выводы и предложения, сделанные в ходе исследования, направлены на совершенствование деятельности органов местного самоуправления по формированию и повышению правовой культуры в муниципальном образовании.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Правовая культура в муниципальном образовании является разновидностью правовой культуры в государстве и представляет собой правовой режим (качественное состояние правовой организации в муниципальном образовании), обеспечивающий надлежащий уровень законности на территории муниципального образования, неукоснительную реализацию прав и свобод жителей муниципального образования, иных лиц, взаимную ответственность муниципального образования и проживающего на его территории населения.

2. Механизм формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании представляет собой совокупность общественных, государственно-правовых и муниципально-правовых (публичных) отношений, субъекты которых с помощью различных методов, способов и средств с учетом правовых, политических, социальных и экономических факторов

воздействуют на сознание населения муниципального образования, должностных лиц органов местного самоуправления в целях восприятия и усвоения ими юридических норм, развития умения и навыков пользования правовыми актами в практической жизни, формирования уважения к праву, его оценки как необходимой социальной ценности для нормального функционирования цивилизованного сообщества людей, внутренней потребности к соблюдению закона и социально-правовой активности.

3. Специфической особенностью формирования и повышения правовой культуры в муниципальных образованиях является использование органами местного самоуправления программно-целевого метода, выражающегося в одновременной увязке при его осуществлении следующей совокупности элементов: целей (планируемых количественно и (или) качественно измеримых результатов); мероприятий (действий) и их исполнителей; бюджетных и других ресурсов, необходимых для достижения целей; сроков достижения целей, осуществления мероприятия, использования ресурсов.

4. Программы формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании, принимаемые органами местного самоуправления, а также органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для соответствующих территорий, являются основной формой реализации программно-целевого метода.

5. Анализ современного состояния правового регулирования правотворческого процесса в муниципальном образовании показывает, что определенные наработки в плане создания правовой основы для осуществления правотворчества органами местного самоуправления в муниципальных образованиях имеются. Уставы муниципальных образований, регламенты органов местного самоуправления определяют общие правила разработки и принятия муниципальных правовых актов. Однако в условиях реформирования органов местного самоуправления, изменения структуры органов местного самоуправления в муниципальных образованиях,

расширения законодательно закрепленных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления необходима серьезная работа по созданию правовой основы нормотворческого процесса на уровне муниципальных образований с целью урегулирования порядка разработки нормативного правового акта, согласования его с заинтересованными субъектами, вынесения проекта акта на публичные слушания, принятия муниципальных правовых актов органами и должностными лицами муниципального образования. При этом правовая основа правотворчества муниципальных органов, создаваемая в муниципальных образованиях, должна обеспечивать решение вопросов местного значения при активном участии населения.

7. Правоприменительная деятельность в муниципальном образовании представляет собой властную деятельность компетентных органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществляемую на основе принципов законности, целесообразности, обоснованности и социальной справедливости в строго установленном процессуальном порядке и направленную на принятие индивидуальных муниципальных правовых актов. Повышение правовой культуры муниципального правоприменения осуществляется посредством улучшения организационно-кадровой, нормативно-юридической и процедурной обеспеченности правоприменительной деятельности органов местного самоуправления; повышения интенсивности правоприменительных действий, в том числе путем введения в нормативный массив темпоральных показателей – сроков правоприменительных действий должностных лиц органов местного самоуправления; проведения в системе исполнительных органов местного самоуправления на плановой основе правового мониторинга.

8. Под юридической помощью в муниципальном праве понимается направленная на осуществление прав и законных интересов жителей деятельность органов и должностных лиц муниципального образования по оказанию на подведомственной территории квалифицированной помощи

населению в понимании, правильном использовании и соблюдении законодательства, включающая консультирование по вопросам права.

9. Участие органов местного самоуправления в механизме формирования должного уровня правовой культуры молодежи, проживающей на территории муниципального образования, осуществляется путем создания эффективных стратегий и программ, содержащих молодежный компонент и отражающих различные составляющие территории муниципального образования и состав проживающей на ней молодежи; подготовки депутатов местных органов власти, а также муниципальных служащих в области обеспечения интересов молодежи и в осуществлении Европейской хартии об участии молодежи в жизни муниципальных образований; расширения спектра проведения мероприятий, собраний, встреч в контексте обеспечения интересов молодежи на местном уровне; содействия в создании и развитии молодежных муниципальных советов и парламентов, детских муниципальных парламентов.

Теоретическая и практическая значимость настоящего исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы, во-первых, освещают юридическое содержание понятий «правовая культура в муниципальном образовании», «муниципально-правовой механизм формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании», во-вторых, выявляют правовую природу и особенности деятельности местных органов власти по формированию и повышению правовой культуры в муниципальном образовании, в-третьих, способствуют развитию и совершенствованию деятельности органов местного самоуправления в области повышения правовой культуры в муниципальном образовании.

Полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе практические предложения, касающиеся правовой природы и особенностей реализации муниципально-правового механизма формирования и повышения правовой культуры, способствуют повышению эффективности

профессиональной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества.

Основные выводы и предложения, сформулированные в диссертации, развивают и дополняют понятийный материал, на котором строится изучение дисциплины «Муниципальное право Российской Федерации», и могут быть использованы в научной и учебной юридической литературе при подготовке учебников и учебных пособий, а также в преподавании курса муниципального права и спецкурсов в юридических вузах.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и административного права негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский юридический институт», где проходило обсуждение результатов исследования и рецензирование работы.

Важнейшие положения и выводы диссертационного исследования опубликованы в научных статьях автора в ведущих научных юридических журналах общим объемом 3,48 печатного листа.

Теоретические положения и выводы диссертации апробированы автором в выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях, проводившихся в Москве, Омске и других городах.

Подготовка диссертации основана на сотрудничестве автора с государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского», негосударственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Омский юридический институт», органами местного самоуправления муниципального образования город Омск, Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов, Общероссийской общественной организацией «Всероссийский совет местного самоуправления». Сотрудничество выражалось в разработке предложений и рекомендаций по созданию юридических клиник при органах местного самоуправления города Омска, выступлениях на конференциях, семинарах и

круглых столах, организуемых Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов, государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского», негосударственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Омский юридический институт» по проблемам совершенствования законодательства о местном самоуправлении, совершенствования правотворческой работы муниципальных образований, обеспечения законности муниципальных правовых актов, по вопросам разработки проектов общегородской целевой программы «Повышение правовой культуры в городе Омске» (2006 – 2010 годы) и Концепции долгосрочной целевой программы города Омска «Повышение правовой культуры» на 2010 – 2012 годы.

Полученные автором результаты используются при чтении лекционных курсов и проведении практических занятий в государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Омский государственный технический университет», подготовке учебных и научно-методических изданий.

Структура диссертации соответствует содержанию и целям исследования и включает в себя введение, три главы, каждая из которых состоит из двух параграфов, заключение и библиографический список.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура работы подчинена логике исследования. Во **введении** обосновываются актуальность и новизна темы, раскрывается состояние ее разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологические и теоретические основы, используемые источники, формулируются положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования, характер и формы апробации его результатов.

Глава 1 «Правовая культура в муниципальном образовании»

включает два параграфа.

Первый параграф посвящен осмыслению сущностного (аксиологического) значения правовой культуры в муниципальном образовании как правовой категории, ее роли как определяющего фактора развития муниципально-правовых процессов.

Понятие «правовая культура в муниципальном образовании» рассматривается исходя из теоретического анализа правовой категории «правовая культура», что позволяет выделить признаки, свойственные правовой культуре в целом, то есть характеризующие и правовую культуру в муниципальном образовании. Правовая культура, в том числе правовая культура в муниципальном образовании, представляет собой определенно очерченный в своих границах социально-правовой феномен, существующую в обществе правовую реальность, включающую в себя нормы, знания, ценности, статусы, ситуации в правовой сфере и их реализацию в правопорядке. В то же время правовая культура в муниципальном образовании имеет особые черты, обусловленные спецификой предмета и метода муниципально-правового регулирования: а) наличие совокупности ценностей, принципов и мировоззренческих установок, исторически возникших в муниципальном образовании в области права, подкрепленных профессиональными правовыми знаниями; б) носит социальный характер, являясь неотъемлемой стороной жизни населения муниципального образования, способствует сплочению жителей муниципального образования, формированию сближающих или подобных социальных качеств и черт в муниципальном образовании; в) уровень накопления, владения и пользования правовой информацией населением муниципального образования.

Исходя из изложенного под правовой культурой в муниципальном образовании в работе понимается правовой режим (качественное состояние правовой организации в муниципальном образовании), обеспечивающий надлежащий уровень законности на территории муниципального образования,

неукоснительную реализацию прав и свобод жителей муниципального образования, иных лиц, взаимную ответственность муниципального образования и населения муниципального образования.

Показателем правовой культуры в муниципальном образовании являются: уровень правового сознания жителей и должностных лиц органов местного самоуправления, их убежденность в следовании предписаниям правовых норм; уровень совершенства нормативных правовых актов (научная обоснованность, эффективность, справедливость); уровень законности и правопорядка; состояние работы правоприменительных органов; достаточная материальная оснащенность; качество развития юридической техники; уровень правотворческой и правореализующей культуры.

Для более детального исследования феномена правовой культуры в муниципальном образовании диссертантом анализируется ее понятийно-категориальный аппарат (структура, уровни, виды), который представляет собой достаточно сложное, отражающее результаты процессов правовой социализации местных жителей состояние законности, правопорядка в муниципальном образовании и способствует укреплению политических и экономических основ местного самоуправления, его правовому развитию и совершенствованию.

Во втором параграфе рассматриваются особенности формирования правовой культуры в муниципальном образовании. Автором делается вывод о том, что под механизмом формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании следует понимать совокупность общественных, государственно-правовых и муниципально-правовых (публичных) отношений, субъекты которых с помощью различных методов, способов и средств с учетом правовых, политических, социальных и экономических факторов воздействуют на сознание населения муниципального образования, должностных лиц органов местного самоуправления в целях восприятия и усвоения ими юридических норм, развития умения и навыков пользования правовыми актами в практической жизни, формирования уважения к праву,

его оценки как необходимой социальной ценности для нормального функционирования цивилизованного сообщества людей, внутренней потребности к соблюдению закона и социально-правовой активности.

Выделены три важных элемента механизма формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании: а) социальная среда, в которой протекает жизнь жителей муниципального образования; б) житель муниципального образования, на которого эта среда воздействует; г) определенная сумма правовых знаний, установок, ценностей, которую местное сообщество стремится передать для усвоения жителям муниципального образования.

На основе анализа муниципальных правовых актов автор приходит к выводу о том, что особенностью механизма формирования правовой культуры в муниципальных образованиях является использование программно-целевого метода, специфика которого выражается в одновременной увязке при его осуществлении следующей совокупности элементов: целей (планируемых количественно и (или) качественно измеримых результатов); мероприятий (действий) и их исполнителей; бюджетных и других ресурсов, необходимых для достижения целей; сроков достижения целей, осуществления мероприятия, использования ресурсов.

Основной формой реализации программно-целевого метода формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании выступают целевые программы, принимаемые органами местного самоуправления, а также органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Помимо актов, где в наименовании используется слово «программа», существуют примеры выражения программно-целевого метода деятельности по формированию правовой культуры в муниципальном образовании и в иных плановых документах («концепциях», «основных направлениях», «мероприятиях»).

Многообразие муниципальных целевых программ формирования и повышения правовой культуры в муниципальных образованиях позволило

автору осуществить их классификацию по правовым основаниям разработки и реализации, по объекту регулирования, по срокам реализации.

Установлено, что особенностью формирования правовой культуры в муниципальном образовании является проводимый органами местного самоуправления мониторинг состояния правовой культуры на территории муниципального образования и заинтересованности жителей муниципального образования в ее повышении. Проведение в муниципальных образованиях мониторинга правовой культуры следует признать положительным, поскольку эффективность процесса формирования высокой правовой культуры населения муниципального образования во многом зависит от реального состояния правовой активности различных групп жителей муниципального образования, уровня правовых знаний, учета степени распространения негативных явлений среди населения муниципального образования.

Формирование и повышение правовой культуры в муниципальном образовании осуществляется посредством реализации программных мероприятий. Само по себе мероприятие программы включает одно или несколько действий, совершаемых определенным субъектом (субъектами). Для удобства восприятия мероприятия муниципальных целевых программ формирования и повышения правовой культуры в муниципальном образовании группируются в блоки, объединенные общими направлениями, или задачами. В современных условиях в муниципальных образованиях применяются разнообразные приемы и способы организации процесса по формированию и повышению правовой культуры жителей муниципальных образований: правовой всеобуч, пропаганда средствами массовой информации, правовоспитательная работа.

Исполнителями программных мероприятий в разных муниципальных образованиях в зависимости от принятых в них подходах являются представительные органы местного самоуправления, структурные подразделения местных администраций, иные органы местного самоуправления; исполнительные органы государственной власти;

общественные организации; образовательные учреждения, организации, непосредственно осваивающие бюджетные средства.

Глава 2 «Формы повышения правовой культуры в муниципальном образовании» включает два параграфа.

В первом параграфе внимание уделено определению сферы правотворчества органов местного самоуправления и анализу форм повышения правовой культуры в правотворческой деятельности органов местного самоуправления.

На основе достижений теории государства и права и отраслевых наук дается понятие муниципального правотворчества, под которым понимается правовая деятельность органов местного самоуправления по созданию, изменению и упразднению обязательных правил поведения по вопросам, находящимся в ведении муниципального образования на постоянной или временной основе, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами и иными нормативными правовыми актами муниципального образования.

Установлено, что увеличение числа муниципальных образований в результате проводимой реформы местного самоуправления, расширение полномочий муниципальной власти по регулированию различных сфер общественных отношений и, как следствие, увеличение интенсивности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления выявило ряд проблем в этой сфере, в числе которых: дефектность муниципальных нормативных правовых актов, бессистемность и несогласованность между различными муниципальными нормативными правовыми актами; недостаточность внимания, уделяемого привлечению общественности к участию в муниципальном правотворчестве; необеспеченность большинства муниципальных образований квалифицированными юридическими кадрами.

В диссертации проводится анализ нормативных правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих процесс повышения правовой культуры муниципального правотворчества. Установлено, что в муниципальных образованиях активно реализуются мероприятия по повышению правовой культуры правотворческой деятельности органов местного самоуправления, направленные на профессионализацию правотворческой деятельности, предоставление населению права законодательской инициативы, распространение знаний в области юридической техники, широкое публичное освещение правотворческой деятельности, усиление юридической ответственности за нарушения прав и свобод граждан. Основными из них являются: юридические коллегии и еженедельные совещания с юристами; лекции и семинары для муниципальных служащих на правовую тематику; мониторинг изменений действующего законодательства; общественное обсуждение проектов муниципальных правовых актов; деловые игры; создание общественных палат; публичные слушания.

В целях совершенствования правотворческого процесса и повышения культуры муниципального правотворчества предлагается предпринять ряд практических мер, в числе которых: повышение внимания к планированию муниципального правотворчества; внедрение для депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований обязательных учебных курсов, семинаров по законодательской технике, проблемам правотворчества, законодательским ошибкам; выделение в составе правовых управлений (департаментов) представительных органов местного самоуправления подразделений нормотворчества; активное привлечение общественности к участию в муниципальном правотворчестве, широкое использование института публичных слушаний; осуществление подготовки проектов муниципальных правовых актов специально созданными научно-исследовательскими группами, объявление конкурса среди авторских коллективов; организация обучения должностных лиц органов местного

самоуправления и муниципальных служащих основам юридической техники и правилам русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей юридических текстов.

Во втором параграфе исследуется правоприменительная деятельность органов местного самоуправления и особенности повышения правовой культуры в этой сфере деятельности.

Проведенный анализ правоприменительной деятельности органов местного самоуправления позволил выявить ряд проблем. Во-первых, отсутствуют традиции, на которые должна опираться культура муниципального правоприменения. Во-вторых, необходимо более солидное финансовое подкрепление. В-третьих, отмечается низкая профессиональная компетентность муниципальных правоприменителей.

Особое внимание уделено исследованию вопросов практической реализации органами местного самоуправления мероприятий, направленных на повышение правовой культуры муниципального правоприменения. Установлено, что в большинстве муниципальных образований достаточно активно реализуются меры по повышению правовой культуры правоприменительной деятельности органов местного самоуправления, основными из которых являются: лекции, семинары, научно-практические конференции; формирование кадрового резерва; тренинги; тестирование; деловые игры.

Несмотря на проведение ряда комплексных и самостоятельных мероприятий для повышения правовой культуры правоприменительной деятельности в муниципальных образованиях, нерешенными остаются такие проблемы, как: недостаточная стабильность кадров; низкий процент муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации; недостаточное использование современных технологий управления персоналом; отсутствие комплексной системы оценки деятельности муниципальной службы; отсутствие системы морального поощрения

муниципальных служащих; недостаточное взаимодействие с органами администрации по вопросам управления муниципальной службой.

Сформулирован вывод о том, что в целях совершенствования правоприменительной деятельности и повышения культуры муниципального правоприменения необходимо улучшить организационно-кадровую, нормативно-юридическую и процедурную обеспеченность правоприменительной деятельности органов местного самоуправления; повысить интенсивность правоприменительных действий; своевременно и регулярно повышать уровень владения юридической техникой муниципальных служащих, привлекая для эффективности обучения специалистов из правовых управлений законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации и высших учебных заведений; организовать в системе исполнительных органов местного самоуправления на плановой основе осуществление правового мониторинга, содержанием которого должно быть наблюдение за нормотворческим и правоприменительным процессами, их анализ, а также оценка качества и эффективности законодательства, включая антикоррупционную экспертизу.

Глава 3 «Правовое просвещение населения как форма повышения правовой культуры в муниципальном образовании» включает два параграфа.

В первом параграфе диссертант анализирует проблемы оказания юридической помощи органами местного самоуправления населению муниципального образования как разновидности правового просвещения.

Установлено, что проблемы оказания юридической помощи органами местного самоуправления населению муниципального образования правоведами в рамках публичных отраслевых наук, вообще, и муниципального права, в частности, не исследовались. Под юридической помощью в муниципальном праве предлагается понимать направленную на осуществление прав и законных интересов жителей деятельность органов и должностных лиц муниципального образования по оказанию на подведомственной территории

квалифицированной помощи населению в понимании, правильном использовании и соблюдении законодательства, включающую консультирование по вопросам права.

Выделены следующие специфические особенности, характеризующие юридическую помощь в муниципальном праве: осуществляется на территории муниципального образования; оказывается жителям муниципального образования; субъектами, оказывающими юридическую помощь, являются органы и должностные лица местного самоуправления; оказывается на бесплатной основе; основной формой оказания юридической помощи являются структуры (юридические клиники, общественные приемные и др.), создаваемые при органах местного самоуправления.

Изучение нормативных правовых актов и аналитических материалов, разработанных в некоторых муниципальных образованиях, показало, что на местах прослеживается положительная тенденция развития правовой базы по вопросам оказания органами местного самоуправления юридической помощи населению муниципального образования. В настоящее время в рамках муниципальных целевых программ повышения правовой культуры населения реализуется широкий круг мероприятий по оказанию квалифицированной юридической помощи жителям, наиболее важными и эффективными из которых являются:

- организация при органах местного самоуправления юридических клиник и общественных приемных;
- содействие развитию на территории муниципального образования информационно-правовых центров, оказание методической и организационно-технической помощи в их работе;
- организация и проведение «горячих» телефонных линий по правовым вопросам;
- размещение в местных средствах массовой информации и на сайте муниципального образования информации об органах местного самоуправления, возможностях населения по участию в управлении; графиков

проведения «горячих» телефонных линий; обзоров федерального, регионального и местного законодательства, иных правовых материалов.

Во втором параграфе рассматриваются особенности повышения правовой культуры молодежи в муниципальном образовании.

Изучение опыта органов местного самоуправления свидетельствует о том, что во многих муниципальных образованиях накапливается интересный опыт, создаются условия для формирования и повышения правовой культуры молодежи муниципального образования, выявляются наиболее оптимальные пути решения проблем молодых жителей муниципальных образований.

На данный момент органы местного самоуправления решают проблему формирования и повышения правовой культуры молодежи на местах с помощью муниципальных целевых программ и комплексных планов, направленных на правовую социализацию, нравственно-правовое воспитание молодежи, проведение образовательных, культурно-массовых и информационных мероприятий с целью формирования у молодежи патриотизма и уважения к истории и культуре, нравственных, семейных ценностей, здорового образа жизни и т.д.

При этом в ряде муниципальных образований (в Рыльском и Железнодорожном районах Курской области, в городах Омске, Оренбурге, Тюмени, Стерлитамаке) вопросы формирования и повышения правовой культуры молодежи решаются в рамках муниципальных целевых программ повышения правовой культуры населения муниципального образования, в других муниципальных образованиях принимаются и реализуются городские или районные целевые программы повышения правовой культуры молодежи муниципального образования.

Участие органов местного самоуправления в механизме формирования должного уровня правовой культуры молодежи в современных условиях российского общества осуществляется по следующим направлениям:

- усиление роли органов местного самоуправления в выработке и утверждении политико-правовых ценностей и норм, а также духовных, нравственных и правовых установок;

- создание эффективных стратегий и программ, содержащих молодежный компонент и отражающих различные составляющие территории муниципального образования и состав проживающей на ней молодежи;

- содействие и осуществление подготовки депутатов местных органов власти, а также муниципальных служащих в области обеспечения интересов молодежи и в осуществлении Европейской хартии об участии молодежи в жизни муниципальных образований (организация семинаров, конференций, исследований и т.д.);

- целенаправленное развитие у молодого поколения чувства гражданственности, создание мест для организации встреч, проведения дискуссий, форумов (клубов, школ, домов молодежи; ассоциаций, местных молодежных организаций и т.д.). Молодежь в таких объединениях училась бы совместной разработке отдельных проектов, работе на перспективу и установлению прочных дружеских связей в области проведения досуга, спорта, культуры, туризма, групповых поездок, встреч с молодежью из других географических мест (стран), а также с людьми других поколений и других взглядов;

- расширение спектра проведения мероприятий, собраний, встреч, вручение премий в контексте обеспечения интересов молодежи на местном уровне;

- содействие распространению информации о принимаемых международных и европейских документах, а также всех программ и проектов на местном или других уровнях в области молодежной политики; с целью их реализации распространение позитивных новаторских муниципальных примеров в области молодежи;

- содействие и поддержка создания и развития молодежных муниципальных советов и парламентов, в частности, через привлечение

внимания и координацию действий в отношении местных, региональных и федеральных властей, а также через руководителей общеобразовательных учреждений (школ), партнеров из неправительственных организаций (молодежных ассоциаций, клубов и т.д.);

- подготовка докладов с целью оценки уровня участия молодежи в жизни муниципальных образований, в частности, в форме реализации проектов или участия в соответствующих молодежных структурах.

В заключении диссертантом подводятся итоги проделанной научной работы, формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Завершает работу список использованных нормативных актов, судебной практики и литературы.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций:

1. Вижевитова Т.А. Правовая культура в муниципальном образовании: понятие, природа, структурные компоненты // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 15. С. 31-35. – 0,75 п.л.

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

2. Вижевитова Т.А. Повышение правовой культуры в муниципальном образовании (на примере города Омска) // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы VI науч.-практ. конференции, Омск, 26 – 27 ноября 2008 г. – Омск: Изд-во ОмГУ, 2008. С. 102-116. – 1 п.л.

3. Вижевитова Т.А. Повышение правовой культуры в муниципальном образовании (опыт города Омска) // Местное право. 2009. № 3, 4. С. 3-12. – 0,6 п.л.

4. Вижевитова Т.А. Об общегородской целевой программе «Повышение правовой культуры в городе Омске» (2006 – 2010 годы) // Городское управление. 2009. № 7. С. 79-92. – 0,78 п.л.

5. Вижевитова Т.А. Система непрерывного правового образования на примере целевой программы «Повышение правовой культуры в городе Омске» // Муниципальная власть. 2009. № 4. С. 24-27. – 0,2 п.л.

6. Вижевитова Т.А. Правовые проблемы, связанные с оформлением прав на земельные участки для строительства линейных объектов // Муниципальная экономика. 2009. № 3. С. 108-110. – 0,15 п.л.

7. Вижевитова Т.А. Правовые проблемы, связанные с оформлением прав на земельные участки для строительства линейных объектов // Правовые вопросы недвижимости. 2009. № 2. С. 2-4. – 0,38 п.л.