УДК 316.334:352

*ПОПОВ А.А.,*
*АЛЕКСЕЁНОК А.А.,*
*МЕЛЬНИКОВА Р.И.*

# Теоретические подходы к изучению феномена общественных организаций в системе местного самоуправления: российский опыт

В статье изложены основополагающие теоретические походы, касающиеся вопроса изучения общественных организаций как феномена в системе местного самоуправления. Затрагиваются труды российских учёных общественной сферы периода, начиная с середины 19 века и заканчивая современными парадигмами. Рассматривается феномен возникновения самоуправленческих механизмов и появления самоорганизующихся общественных организаций.

Ключевые слова: общественные организации, самоорганизация общества, органы местного самоуправления, социальное управление, некоммерческие организации.

Упоминания об общественных объединениях как элементе местного самоуправления можно найти в российской литературе с 60-х гг. XIX в. Однако подчас ученые обращались к этой проблематике урывками, неоднородно и, как правило, исследовали лишь отдельные аспекты данного феномена. Необходимо было произвести хронологический и тематический анализ доступной на сегодняшний день литературы, который позволил выявить следующие закономерности и тенденции в области изучения общественных организаций в системе местного самоуправления.

Во-первых, научный интерес к самоуправлению в России и добровольным объединениям граждан стал проявляться в 60–70 гг. XIX века.

Этот период земской реформы открыл огромные возможности для развития общественной активности населения в России. Земства как негосударственные институты стали играть активную роль, разрушая монополию на общественную деятельность, ранее принадлежавшую бюрократии и самодержавию.

В трудах русских ученых (А. Градовского, И. Евтихиева, Н. Лазаревского, В. Матвеева, М. Свешникова, Б.Чичерина и др.) рассматривались понятие самоуправления и его естественно-правовые основы, его возможности в российских условиях, система и компетенция органов местного самоуправления, а также исследовалась их связь с населением и центральными органами власти[1]. При этом учёные разделяли в основном государственную теорию самоуправления, смысл которой состоял в том, что самоуправление – это форма государственного управления.

Одновременно с теоретической мыслью развивалась практическая деятельность органов местного самоуправления, ставшая предметом изучения и обобщения. Также в центре внимания учёных находились вопросы общественного призрения, развития благотворительных организаций; ими публиковался обширный статистический материал.

Во-вторых, после революции 1917 года теория местного самоуправления продолжала развиваться до 1930-х гг., а исследовательский интерес ученых постепенно концентрировался на тех общественных организационных структурах, которые формировались в России и функционировали до конца 1980-х гг.

Основой для развития теории местного самоуправления служили тезисы

В.И. Ленина, который указывал на необходимость того, чтобы рядом постепенно проводимых мер все трудящееся население привлекалось к участию в управлении государством. В партийных документах идея местного самоуправления связывалась с Советами депутатов. В это время начали формироваться многочисленные общественные структуры, следующая классификация которых предлагалась в литературе: 1) общественные организации в собственном (узком) смысле, т.е. открытые, членские, уставные объединения (профсоюзы, ВЛКСМ, кооперативные организации и др.); 2) органы массовых общественных движений (Комитет советских женщин, Советский комитет защиты мира и др.); 3) органы общественной самодеятельности; 4) общественные органы в структуре органов государственного управления (внештатные отделы и управления исполкомов местных Советов народных депутатов, научно-технические советы министерств и ведомств и др.); 5) общественные учреждения (Всесоюзное агентство по авторским правам, Всесоюзная торгово-промышленная палата и др.); 6) любительские объединения и клубы по интересам[2].

Теоретическая мысль в 1920-е гг. развивалась в двух направлениях. Во-первых, местное самоуправление исследовалось с точки зрения его самостоятельности и взаимоотношений его органов с центральными органами государственной власти. Однако и здесь советские ученые склонялись к государственной теории самоуправления. Содержание второго направления составили работы второй половины 1920-х гг., в которых утверждалось, что местное самоуправление есть атрибут современной буржуазной демократии, а также высказывалось мнение о том, что если термин "советское самоуправление" ещё сохранился, то это только результат невыясненности проблемы. Постепенно начали формироваться идеи, отрицающие это понятие. Развитие государства пошло по такому пути, при котором самостоятельности территорий не было места, теория местного самоуправления задержалась в своем развитии на долгое время.

В 1930–1940-е гг. самостоятельное изучение вопросов функционирования местного самоуправления практически прекратилось. Как отмечалось в литературе, во многих исследованиях "в сущности, отбрасывалась сама идея самоуправления мест". Здесь, по-видимому, сыграли свою роль две причины: принятие Конституции 1936 г. определило жесткие рамки, в которых официальная идеология допускала анализ проблем самоуправления, и политическая реальность, которая предоставляла исследователю эмпирический материал, но резко контрастировала с провозглашаемыми Конституцией нормами.

В начале 1950-х гг. в трудах отдельных ученых вновь было введено понятие "местное самоуправление", связанное, однако, лишь с деятельностью местных Советов. Причина состояла в том, что наука находилась в значительной степени под контролем, а в партийных документах самоуправление не рассматривалось шире, чем было указано. Однако там термин "самоуправление" вновь возник после многолетнего перерыва только в 1959 г. на XXI съезде КПСС: "…для нас демократия – это подлинная власть народа, это всемерное развитие самостоятельности и активности трудящихся масс, их самоуправление".

В-третьих, расширение проблематики научных исследований в 1960–1970-х гг. как по вопросам самоуправления, социального управления, так и общественных организаций было вызвано новыми общественно-политическими условиями.

Постепенное расширение проблематики научных исследований происходит в 1960–1970-х гг. В центре внимания ученых были вопросы общенародного самоуправления, проблемы демократических основ социалистического управления, перехода к коммунистическому самоуправлению[3].

Вопросы местного самоуправления ставились достаточно редко. В 1963 г. появилось специальное исследование В.А. Пертцика "Проблемы местного самоуправления в СССР", в котором автор разделял понятия государственного, общественного и местного самоуправления. Последнее обладало следующими характерными признаками: (а) не имеет своих особых интересов, расходящихся с интересами центральных органов власти; (б) отражает волю местного населения; (в)

находится во взаимоотношениях с центральными органами власти на началах демократического централизма; (г) предполагает полновластность местных Советов в решении всех вопросов, отнесенных к их ведению. Такая концепция местного самоуправления развивалась в 1960-е гг. Тогда же была высказана мысль, подтвержденная впоследствии практикой, о том, что процесс развития самоуправления возникает прежде всего на местах.

Вопрос о месте теории общественных организаций в системе общественных наук был актуализирован в конце 1970-х гг. на фоне оформления социологии организаций в разновидность специальной теории в советской социологической науке. Ученые ставили вопрос о месте теории общественных организаций в системе общественных наук. Отмечалось, что теория социалистических общественных организаций уже немало сделала для исследования общетеоретических и политико-правовых аспектов этих организаций.

На 1970–1980-е гг. пришелся период бурного роста числа публикаций по проблематике социального управления. В этот период внимание ученых привлекало изучение самоуправления как вида управления в социалистическом обществе. Они писали о том, что самоуправление является высшей формой управления, в нем самоуправление приобретает подлинно демократические черты, а социальные общности превращаются из участников управления в его первичных субъектов.

В-четвертых, с конца 1980-х гг. происходит существенное усиление внимания к функционированию институтов гражданского общества – местного самоуправления и третьего сектору.

Современная литература по гражданскому обществу основана на произведениях классиков политической науки Дж. Локка, Т. Гоббса, Ш. Монтескье, И. Канта, Г. Гегеля, Ж. Руссо и др. Этой же проблематике были посвящены работы Б. Чичерина, А. Куницына, С. Франка, И. Ильина, М. Бакунина и других русских философов и правоведов XIX–нач.XX в. Тем не менее до сих пор существуют различные подходы к определению самого понятия, границ, структуры и функций гражданского общества. В литературе высказывается точка зрения о том, что “в современных исследованиях их авторы больше склонны обращаться к этой прошлой традиции, истории идей о гражданском обществе, а также процессов его становления, нежели к сегодняшним структурам гражданского общества и реальным механизмам его функционирования”[4].

Усиление интереса к местному самоуправлению как институту гражданского общества было вызвано попытками найти выход из сложной экономической и политической ситуации, в которой оказалось общество в 1980-е гг. Социологи, философы и правоведы пытались дать научное определение понятию самоуправления, раскрыть теоретические аспекты и практику осуществления самоуправленческих начал в СССР, анализировали проявления самоуправления в человеческой истории и строили прогнозы о его возможностях в будущем.

Такой подход к проблеме был необходим, но он полностью строился на идеализации “социалистического самоуправления”[5]. В то же время оценивался критически западноевропейский опыт местного самоуправления. Только в конце 1980-х гг. началось массовое издание в переводах на русский язык конституций и важнейших правовых актов крупнейших зарубежных государств.

В 1986 г. было сформулировано положение, которое легло потом в основу концепции Закона СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” (1990 г.), о том, что самоуправленческие начала развиваются не вне, а внутри государственности. Однако тогда же ученые обратили внимание на то, что постановка вопроса о государственной природе местного самоуправления является односторонней: корректно говорить о его двойственной природе – государственной и общественной.

Среди множества других вопросов, актуализированных учеными, обсуждался вопрос о формах привлечения трудящихся к активному участию в государственной и общественной жизни, в том числе по месту жительства. Под общественными формами самоуправления по месту жительства понимали организационно-правовую форму участия широких слоёв

населения в разработке, обсуждении и осуществлении социально-экономических и политических решений, действующую по месту жительства и отражающую конкретные групповые интересы граждан.

К числу таких общественных институтов социалистического самоуправления народа относились органы общественной самодеятельности, которые, согласно статье 48 Конституции СССР (1977 г.), наряду с другими формами социалистической демократии должны были обеспечивать право граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами.

Имевшийся в нашей стране опыт функционирования объединений граждан по месту жительства (домовых, уличных, квартальных, поселковых, сельских комитетов, товарищеских судов, добровольных народных дружин, женских советов, советов пенсионеров и т.д.) нашёл отражение в научной литературе. Органам общественной самодеятельности, в том числе территориальным, был посвящён ряд работ, в которых анализировались их сущность, правовая основа образования и функционирования, формы взаимодействия с государственными органами[6].

Ученые акцентировали внимание на том, что органы общественной самодеятельности являются формой выражения самоуправления отдельных групп населения (например, родителей, читателей библиотек, жителей села, улицы, дома и т.п.), поэтому их следует характеризовать как органы общественного самоуправления. В целом отмечалось, что вопросы, касающиеся их функционирования, изучались недостаточно, хотя углубленное исследование их деятельности не только представляло научный интерес, но и могло служить импульсом для улучшения их повседневной работы.

Ученые также выделяли характерные признаки органов территориального общественного самоуправления: (а) представительный характер; (б) территориальный принцип организации и деятельности; (в) общественная форма; (г) самоуправленческая природа.

В целом развитие теории местного самоуправления в 1980-е – начале 1990-х гг. основывалось на существовавшей в то время советской представительной системе и многоуровневости местного самоуправления.

После принятия Конституции РФ в 1993 г. тема местного самоуправления стала обсуждаться с новой силой в связи с провозглашением новых принципов его осуществления – местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Процессы, происходящие в местном самоуправлении, стали предметом социологического анализа. Задачами такого анализа являются определение основных проблем развития местного самоуправления, форм и методов участия населения в выработке и принятии управленческих решений, в решении социальных проблем территорий[7].

Свидетельством увеличения интереса к общественным объединениям явилось то, что в конце 1980-х гг. центром внимания ученых СССР стали так называемые “неформальные самодеятельные объединения”. Термин “неформальный” начали употреблять для обозначения любой инициативы, идущей “снизу”. В 1988 г. в журнале “Коммунист” писали о “неформальных независимых инициативах” как средстве создания гражданского общества. Спектр этих объединений был широким: социально-культурные, творческие, экологические, правозащитные, спортивные, национальные и др.

Существование этих организаций в нашей стране было легитимизировано в 1990 г. принятием Закона СССР “Об общественных объединениях”. С этого времени можно отметить увеличение внимания ученых и специалистов к негосударственным некоммерческим организациям (далее – НКО), о чем свидетельствует большое количество публикаций в научных и публицистических изданиях. Тематика публикаций отражает основные направления происходящего процесса институционализации российского третьего сектора.

С середины 1990-х гг. процессы, происходящие в российском третьем секторе, стали предметом активного изучения социологов. Большую долю составляют исследования третьего сектора в регионах России[8].

В рамках этих исследований изучаются такие вопросы, как организационные

структуры НКО, стратегии финансирования деятельности, отношения НКО с внешней средой, в т.ч. клиентские отношения, некоторые аспекты менеджмента, программной деятельности, трудности, с которыми сталкиваются НКО в процессе функционирования, и т.д., делаются попытки прогнозирования развития сектора некоммерческих организаций.

Очевидно, что негосударственные некоммерческие организации являются новым объектом изучения в отечественной социологии. Пока неуместно говорить о формировании специального научного направления, в фокусе внимания которого находятся организации третьего сектора как особой области современной российской социологии, однако можно выделить следующие признаки институционализации этого направления исследований: формирование понятийного аппарата, профессионального языка для описания исследовательского поля, анализ традиций изучения и концептуализации негосударственных некоммерческих организаций как объекта исследования, участие в мировой научной дискуссии, проведение эмпирических исследований, образование исследовательских коллективов, проведение научных семинаров и конференций, рост числа публикаций, посвященных данной проблематике.

Такие учёные, в основном юристы, и политические деятели, как Бабичев И.В., Невинский В.В., Щепачёв В.А., Соловьёв С.Г. и Карагод Н.В. рассматривают феномен местного самоуправления сквозь призму реализации гражданских прав населением. Они рассматривают ряд проблем, связанных с теоретическими основами правотворческой инициативы граждан в муниципальном праве России, для решения которых предлагается авторский вариант понятия правотворческой инициативы граждан, проводится отграничение форм непосредственного осуществления местного самоуправления и участия в его осуществлении[9].

Также имеется целый ряд работ, посвященных проблемам участия граждан в местном самоуправлении. Данная проблематика затронута в работах Е.М. Акимкина, А.А. Демина, Е.Н. Заборовой, А.А. Замотаева, Э.Р. Курманова и др. В центре внимания авторов – факторы, модели и формы участия населения в местном самоуправлении[10].

В ряде работ анализируются проблемы правового регулирования деятельности местных органов власти с точки зрения функции самоуправления. В последнее время появляются исследования о роли местных органов власти в политическом и экономическом развитии регионов, но отсутствуют работы, в той или иной мере охватывающие весь комплекс социальных вопросов, связанных с партнёрством неправительственных организаций и местных органов власти как институтом самоуправления.

Однако, несмотря на широкий диапазон дискуссий по проблеме местного самоуправления в России, среди работ наблюдается явный “перевес” в пользу учёных-юристов, что открывает широчайшие возможности для социологического анализа проблемы местного самоуправления и роли в его функционировании общественных организаций. Этой теме посвящено не так много работ, среди которых можно выделить работу И.А. Боцу, в которой она предлагает модель социального партнёрства между общественными организациями и органами местного самоуправления[11].

Подводя итог, отметим, что в современной литературе представлены теоретические разработки и результаты исследований в сфере местного самоуправления и вместе с тем весьма ограниченные источники знаний об общественных объединениях. Практически отсутствуют разработки, предметом которых является институционализация общественных объединений в местном самоуправлении. Это не является свидетельством неактуальности данной темы. Среди ученых и практиков происходит осознание значимости всестороннего рассмотрения проблем институционализации общественных объединений в системе местного самоуправления.

---

[1] Градовский А.Д. История местного управления в России// Собр. соч. – СПб., 1899; Евтихиев И.И. Начало самоуправления и закон об обеспечении рабочих на случай болезни// Вопросы административного права. – М., 1916. – Кн. 1; Лазаревский Н.И. Мелкая земская единица: Сб. ст. – СПб., 1902. – Вып. 1; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. — СПб., 1910. – Т. 2;

Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке// Вестник права. – СПб., 1905. – № 1; Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Очерк критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. – СПб., 1882; Пешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 г. января первого. – М., 1865; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М.,1866; Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3-х томах. – СПб., 1869-1871 и др.

[2] Брянский А.Ф Понятие общественной организации и содержание права граждан на объединение// Советское государство и право. – 1963. – № 9; Власов Ю. Добровольные общества как форма советской демократии (общества и союзы, не преследующие целей извлечения прибыли)// Советское строительство. — 1929. – № 4; Козлов Ю.М. Самодеятельные организации населения. – М., 1962; Мовчановский Б.Ф. Общества, союзы и собрания. – М., 1923; Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты. – М., 1972; Щиглик А.И. Добровольные общества при социализме. – М.,1976; Тарле Г.Я. Движение сторонников мира в СССР. – М., 1988 и др.

[3] Волков Ю.Е. Так рождается коммунистическое самоуправление. – М.,1965; Белых А.К. Управление и самоуправление. Социалистическое управление: сущность и перспективы развития. – Jl.,1972; Гавриленко К.Н. О развитии социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление. – М., 1961; Козлов Ю.М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. – М., 1962.

[4] Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). – М., 1973; Лебедев П.Н. Социальное управление. – JL, 1980; Марков М. Теория социального управления. – М., 1978; Слепенков И.М., Аверин А.В. Основы теории социального управления. М., 1990 и др.

[5] Гулиев В.Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления// Советское государство и право. – 1986. – № 2; Социалистическое самоуправление: опыт и тендеции развития / Отв. ред. Б.Н. Гопорнин. – М., 1986; Ильинский И.П. Социалистическое самоуправление народа. – М.,1987 и др.

[6] Ямпольская Ц.А. Органы общественной самодеятельности как форма общественной активности граждан// Советское государство и право. – 1983. – № 12; Конев А.К. Местные Советы и общественные самодеятельные организации. – М., 1968; Бутко Н.Ф., Корниенко Н.И., Стоянов Г.В. Советы в городах и органы общественной самодеятельности. – Киев, 1974; Чигирь А.Е. Общественные самодеятельные организации трудящихся и развитие социалистической демократии. – Минск, 1975; Вахт О. О координации работы органов общественной самодеятельности// Советы народных депутатов. – 1981. – № 2; Хачатрян О.М. Упорядочение системы самодеятельных организаций населения// Советское государство и право. — 1989. – № 9; Литовкин В.Н., Балезин В.П. Общественные домовые комитеты. – М., 1962; Конев А.К., Гибричидзе Б.И. Уличные (квартальные) комитеты. – М., 1965; Прокопченко И.П. Общественные организации в жилищно-коммунальном хозяйстве. – М., 1966; Таршис Е.А. Развитие самоуправления по месту жительства населения в городах// Социальные проблемы производственного самоуправления. – М.,1985 и др.

[7] Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа)// Социологические исследования. – 1997. – № 6; Чанько А. Социологическое исследование отношения к местному самоуправлению в Ленинградской области и Санкт-Петербурге// Местное самоуправление: проблемы и перспективы. – СПб., 1997; Бородкин Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления// Социологические исследования. – 1997. — № 1; Красин Ю.Л. Отчет о результатах социологического исследования восприятия населением Томска и Томской области проблем распределения полномочий между субъектом Федерации и муниципальным образованием. – Томск, 1997 и др.

[8] Киселева Т., Беляева Н. и др. Некоммерческие организации Байкальского региона в контексте развития российского Третьего сектора. – М., 1996; Современное состояние и динамика развития некоммерческого сектора Самарской области. – Самара, 1998; Антипьев А.Г., Вьюжанин В.Н. Проблемы становления и развития некоммерческих организаций г. Перми. – Пермь, 1997; Куревич И.Д., Каторин И.В., Лущенко Т.А. и др. Условия и перспективы развития Третьего сектора в регионах России. – М., 1998; Петренко К. Общественные организации в России// Поле мнение. Дайджест результатов исследований.– М.: ФОМ, 2001. – Вып. 10 и др.

[9] Бабичев И.В. Органы местного самоуправления муниципального образования как публично-правовая система: некоторые вопросы институционализации / И.В. Бабичев // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2010. – № 3. – С. 65 – 81; Невинский В.В. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования / В.В. Невинский // Российская юстиция. – 2010. – № 11. – С. 5 – 9; Щепачёв В.А. Теоретические дискуссии и практика становления

местного самоуправления (правовой аспект) / В. А. Щепачёв // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 54–59; Карагод Н.В. Преемственность и комплексность правового регулирования общественных отношений, связанных с обсуждением населением проектов правовых актов и вопросов местного значения / Н.В. Карагод // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 5–9; Соловьёв, С.Г. Концепция совершенствования модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении МСУ / С. Г. Соловьёв, Е. И. Бычкова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 61–64.); Патрушев В.И. Система распределенного управления: вопросы теории и практики// Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 2. – С. 54–63.

[10] Акимкин Е.М. Диалог и социальное участие в местном самоуправлении/ Е.М. Акимкин // Социальная коммуникация и социальное управление в экоантропоцентической и семиосоциопсихологической парадигмах: В 2 кн. / РАН. Ин-т социологии. Центр социал. упр., коммуникации и социал.-проект. технологий; Отв.ред. Т.М. Дридзе. – М.: Центр института социологии РАН, 2000. – Кн.2. – 155 с; Демин А.А. Проблемы управления населением/ А.А. Демин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – №3. – С. 46–48; Еремин А.Р. Право граждан на реализацию функций местного самоуправления/ А.Р. Еремин // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – №3. – С. 20–25; Заборова Е.Н. Участие граждан в управлении городом/ Е.Н. Заборова // Социологические исследования. – 2002. – №2. – С. 23–30; Замотаев А.А. Реализация конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления: Проблемы, перспективы, механизмы/ А.А. Замотаев // Местное самоуправление: стратегические направления развития. Материалы научно-практической конференции. – Серия “Библиотека местного самоуправления”; выпуск 2. – М.: МОНФ, 2000. – 425 с.; Курманов Э.Р. Некоторые предпосылки для реализации права на участие в местном самоуправлении в условиях построения правового государства/ Э.Р. Курманов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №1. – С. 17–18. Огнева В.В. Преодоление административных барьеров на пути к качеству государственных услуг// Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 1. – С. 69–74.

[11] Боцу Ирина Анатольевна. Роль общественных организаций в деятельности органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08. М., 2002.