

УДК 340.11: 304.442

*Барышникова Е.В.
Baryshnikova E.V.*

Правовая культура в системе управления качеством жизни (на примере Владивостока)

**Legal culture in the system of managing the quality of life
(on the example of the Vladivostok)**

Сегодня процесс вовлечения граждан в управление делами государства и муниципалитета в России становится не только благоприятным, но необходимым для сохранения стабильности, для формирования высокого качества жизни, для процветания общества. На уровне муниципалитета важнейшим среди инструментов в этом направлении может быть вовлечение в участие в публичных слушаниях большого числа граждан. Однако это требует активной работы муниципальных органов по повышению правовой грамотности участников процесса.

Ключевые слова: *правовая культура, правовая грамотность, качество жизни, участие граждан, социальная активность, публичные слушания*



Today the process of citizen's involvement in managing the Affairs of the state and the municipality in Russia is not only beneficial, but necessary for stability's preservation, for the formation of a high quality of life for society's welfare. At the municipality level the most important instrument in this direction could be the involvement of a large number of citizens to the participation in public hearings. However, this requires the municipal authorities' active work of the process participants' legal literacy increase.

Key words: *legal culture, legal literacy, quality of life, participation of citizens, social activity, public hearings*

Сегодня высказывания Президента РФ В.В. Путина, законодательной и исполнительной власти различных уровней и ведущих экспертов констатируют факт, что в российском обществе обозначено приоритетное направление – повышение качества жизни населения. Принято считать, что качество жизни – собирательное понятие, обозначающее количественный уровень и разнообразие тех материальных и духовных потребностей, которые способен удовлетворить человек в условиях определённого общества. Данная задача "повышение качества жизни населения" относится к субъектно-объектным отношениям, где качество жизни выступает с позиции объекта управления.

Сегодня в информационном пространстве существует ряд дискуссий, связанных как с критериями оценки качества жизни, его составляющих, способами влияния на них, так и, прежде всего в сфере определения субъекта, деятельности по повышению качества жизни населения.

БАРЫШНИКОВА Елена Викторовна, магистрант Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (г. Владивосток). **E-mail:** Helen7_88@mail.ru

Диаграмма 1. Результаты исследования недовольства населения властями в РФ.



Источник: [4].

Исследователь М.А. Дремина, сформировав весомый аналитический очерк развития научной и общественной мысли в России по вопросу повышения качества жизни, оценив исследования Н.А. Нестерцовой, М.Г. Анохина, Н.П. Петрова, А.С. Власова, В.А. Копнова и др. о роли и степени участия в процессе управления качеством жизни бизнеса, профсоюзов, органов государственной и муниципальной власти, политиков, учёных, преподавателей, самих граждан и т.д., сделала вывод, что "не может быть единственного субъекта управления" этим процессом. Управление процессом повышения качества жизни должны осуществлять "в соответствии со своими собственными представлениями наделённые полномочиями сообществ, как органы местного самоуправления, так и лидеры (инициативные граждане, учёные, политики, эксперты и т.д.)" [2, с. 195-200].

На взгляд авторов данного подхода, максимальная ответственность в достижении качества жизни ложится на самих граждан, как на первичный, базовый, уровень управления. Ведь кто лучше самого гражданина знает о количестве и качестве своих материальных и духовных потребностей. Или кто способен максимально адекватно оценить деятельность органов государственной (муниципальной) власти, их результативность, как не то самое лицо, на которое прямо направлена деятельность первых.

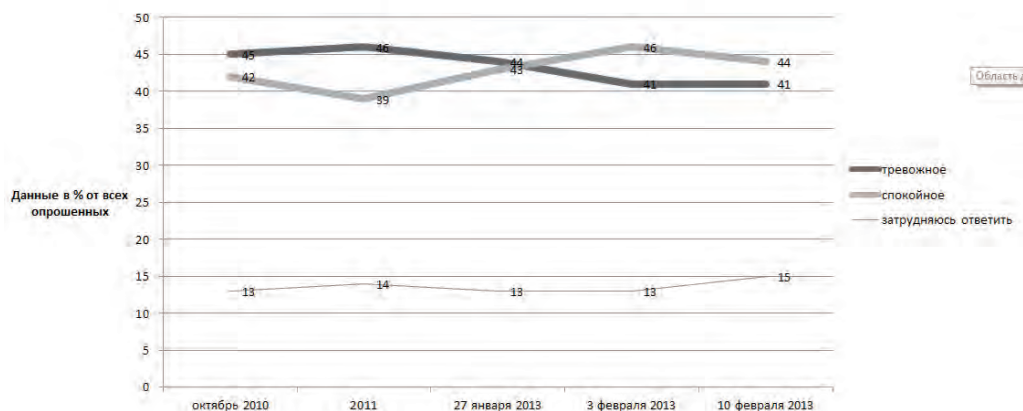
Но возникает определённая проблема: участие в управлении качеством жизни требует от граждан особых знаний и компетенций, развитие которых является зоной профессиональной ответственности не только образовательных учреждений, но и органов государственной и муниципальной власти. К таким примерам может быть отнесена функ-

Диаграмма 2. Результаты исследования тревожности настроения среди населения РФ.

Настроение окружающих

Опрос "ФОМнибус" 9-10 февраля. 204 населенных пункта. 64 субъекта РФ, 3000 респондентов.

Какое настроение, по Вашему мнению, преобладает сегодня среди Ваших родных, друзей, коллег, знакомых - спокойное или тревожное?



Источник: [4].

ция по повышению правовой грамотности граждан с целью вовлечения в участие в публичных слушаниях.

В РФ на данный момент особенно назрела актуальность решения данного вопроса. В первую очередь потому, что сегодняшняя Россия — страна политических разногласий, массового недовольства и противостояния власти. Согласно исследованию Фонда общественного мнения, проведённому 9-10 февраля 2013 года среди 3000 респондентов в 204 населённых пунктах 64 субъектов РФ на тему "Протестные настроения", около 60% россиян в последнее время приходилось слышать от окружающих критическую оценку деятельности органов государственной (муниципальной) власти (см. *Диаграмма 1.* "Результаты исследования недовольства населения властями в РФ"). [4].

Около половины россиян оценивают ситуацию в стране как "тревожную", по результатам вышеуказанного исследования (см. *Диаграмма 2* "Результаты исследования тревожности настроения среди населения РФ") [4].

И недовольство это общественно демонстрируется именно в форме митингов и пикетов на улице, о чём может свидетельствовать как частота, так и численность участников митингов, в частности, "За честные выборы!", прошедшие в Москве 24 декабря 2011, 4 февраля 2012, 5 и 10 марта 2012 г.

Таким образом, в России протестная активность граждан реализуется в одной из наиболее примитивных форм защиты прав граждан, их интересов, в силу того, что борьба идёт не с источником возникновения, а со следствием возникших проблем. Эти некорректные, вызывающие недовольство населения решения закладываются ещё на этапе законот-

Таблица 1. Результат опроса молодёжи по поводу участия в публичных слушаниях во Владивостоке

№ п/п	Показатель	Результат, в кол-ве человек	Результат, в %
1	Участвовали в слушаниях	2	10
2	Не участвовали в слушаниях	17	85
3	Воздержались от ответа	1	5

Источник: составлено автором.

ворчества: при принятии тех или иных законов, нормативно-правовых актов, при прогнозировании их результатов.

Очевидно, что противоборство абсолютно здраво и полезно. Полезно для общества. Полезно для бюджета. Особенно в процессе планирования последнего, когда принимаются "невыгодные" для граждан "решения". Воздействовать надо там, где они зарождаются, а не только по факту их функционирования или же необоснованной, а подчас и нецелевой траты на их реализацию значительных государственных (муниципальных) средств.

Участие граждан в планировании и принятии бюджета на местном уровне предусмотрено в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Далее – Закон № 131-ФЗ) в нескольких формах, основной из которых является участие в публичных слушаниях. В соответствии с 28 статьёй Закона № 131-ФЗ они проводятся "для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования" [3].

Органы местного самоуправления Владивостокского городского округа Приморского края, действуя в соответствии с Федеральным законом № 131 – ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также Уставом города Владивостока и МПА г. Владивостока "Положение о порядке проведения публичных слушаний в городе Владивостоке" от 20 июня 2008 года, минимум дважды в год проводят публичные слушания, посвящённые бюджету, принятию и утверждению отчёта по нему, а также другим вопросам, среди которых:

- проект устава города Владивостока, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствии Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;

- проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешённый вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешённого использования земельных участков и объ-

Таблица 2. Отчёт о количестве участников – граждан города Владивостока в публичных слушаниях муниципалитета

№ п/п	Дата публичного слушания	Количество участников – граждан города Владивостока*
1	29.11.2012	70
2	22.03.2012	28
3	18.05.2012	33
4	07.12.2011	19
5	27.04.2011	46
6	04.12.2009	30
Итого:		226
Итого, в среднем:		37,7

Источник: составлено автором на основе аналитического наблюдения.

* Максимальное отклонение +/- 10 человек. Включая представителей Администрации города Владивостока и СМИ.

ектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утверждённых правил землепользования и застройки;

- вопросы о преобразовании муниципального образования;
- проект генерального плана города Владивосток, проекты муниципальных правовых актов о внесении изменений в генеральный план;
- иные вопросы [5, 6, 7].

Таким образом, формально, процедура участия в законотворческом процессе закреплена. Однако особой популярностью среди горожан не пользуется, ещё раз подчёркивая высокий уровень политического безразличия к общественным процессам в целом. При этом тенденции неключённости в социально – политическую жизнь города характерны практически для всех возрастных категорий владивостокцев.

Проведённый авторами статьи опрос активной молодёжи города Владивостока, представляющей различные общественные организации города, от 18 до 27 лет на семинаре "Молодёжная политика в городе Владивостоке" от 02 декабря 2012 года в Думе города Владивостока, в количестве 20 человек, показал, что в публичных слушаниях не участвовало более 80% респондентов. Результаты отражены в *Таблице 1* "Результат опроса молодёжи по поводу участия в публичных слушаниях во Владивостоке".

То есть даже самая активная молодёжь Владивостока, являющаяся локомотивом самых передовых начинаний в обществе, практически не участвует в мероприятиях по рассмотрению бюджета и планированию деятельности местных органов власти.

В ходе самостоятельной оценки посещаемости публичных слушаний Владивостока нами был отмечен крайне низкий уровень активности жителей Владивостока. Так, среднее количество участников слушаний составило 38 человек, что составляет менее 0,02% числа граждан Владивостока. Расчёты отражены в *Таблице 2* "Отчёт о количестве участников – граждан города Владивостока в публичных слушаниях муниципалитета".

Основными причинами, по нашему мнению, столь низкой явки являются:

◆ Интенсивное развитие действующего законодательства. Граждане, особенно пожилого возраста, мыслят в реалиях прошлого века, не понимают современной юридической лексики.

◆ Сложность юридической лексики.

◆ Незнание и сложность с доступом к актуальной информации по местному законодательству, списку изменений в юридической сфере.

◆ Низкая мотивация в самостоятельном, "неконкурентном" изучении законов, нормативно-правовых актов, правоприменительной практики и дальнейшем её применении.

◆ Отсутствие квалифицированной поддержки в процессе активистской деятельности в направлении публичных выступлений.

Между тем, потребность в участии в делах города, региона и в целом государства, сопричастности в решении касающихся проблем для человека мыслящего колоссальна. Она подтверждается теорией известного философа Жака Лакана: "Обоснование бытия мышлением должно быть опосредовано речью, то есть эмпирический и теоретический уровень в человеке не могут не реализоваться через речь" [6].

Значит, мы получаем человека, желающего высказаться, но не имеющего на это возможности.

В связи с этим, приоритетной задачей во Владивостокском городском округе на текущем этапе развития становится повышение правовой грамотности населения.

Авторами статьи в качестве базовых инструментов повышения правовой культуры на публичных слушаниях города Владивостока предлагается разработка и закрепление за специально Уполномоченным отделом (подразделением в структуре исполнительного органа города) функции по реализации целевой программы, включающей следующие мероприятия:

1. Проведение ежеквартальных обучающих программ для жителей города по способам участия граждан в публичных слушаниях; по осуществлению контроля власти; повышения социальной активности; подготовка документации в рамках общественной инициативы.

Важно, чтобы такое обучение проводили именно специалисты-практики в сфере социальной активности в общественных референдумах, публичных слушаниях, проявлении общественной инициативы. Рекомендуются привлечение некоммерческих организаций через муниципальный социальный заказ, который сократит расходы местного бюджета на реализацию вышеуказанных мероприятий. Это связано с тем, что неправительственные организации опираются на энтузиазм добровольцев, социальную активность своих членов и не ставят в качестве цели деятельности получение прибыли [1, с. 195, 198-199].

2. Учредить ежегодный конкурс на звание "Самого социально-активного гражданина города Владивостока в части участия в процессе публичных слушаний".

Реализация этого проекта позволит активизировать и мотивировать граждан для участия в данном виде общественной активности. Финансирование осуществляется из средств городского бюджета, а также с привлечением информационных и других спонсоров.

3. Внести изменения в процедуру публичных слушаний в части предоставления возможности гражданам задавать несложные вопросы без заблаговременной их регистрации. К несложным вопросам можно отнести требующие поверхностного ответа, к примеру, направление на номер и название законодательного акта.

В таком случае повысится заинтересованность к посещению публичных слушаний благодаря снижению планки требуемого для понимания обсуждаемых вопросов уровня юридических знаний.

Изменения необходимо внести в Муниципальный правовой акт г. Владивостока "Положение о порядке проведения публичных слушаний в городе Владивостоке" (с изменениями от 15 сентября 2008 г.), принятый Думой города Владивостока 20 июня 2008 года.

4. Создать единый городской сайт общественных инициатив с целью популяризации их деятельности на уровне города. Также рекомендуется внедрить систему освещения деятельности некоммерческих организаций в части реализации социально – ориентированных проектов в форме социальной рекламы на уличных баннерах, щитах, в сети интернет. Реализацию данного направления деятельности осуществлять посредством частно – государственного партнёрства.

Эти мероприятия позволят повысить информированность населения о проектах и возможностях изменения сложившейся социально – экономической ситуации.

5. Сформировать должность куратора по вопросам повышения правовой культуры населения на местном уровне, который предоставляет возможность всем гражданам Владивостока бесплатно консультироваться по всем юридическим вопросам и формам участия в публичных слушаниях. Это позволит уверенней обращаться в органы местной власти для решения своих проблем и совместного их решения.

Реализация вышеуказанных мероприятий предполагает использование программно-целевого метода, который позволит более точно и детально изучить сложившуюся проблему и даст возможность максимально эффективно использовать дефицитные бюджетные средства города.

Эти базовые шаги, по предварительной оценке, позволят минимум вдвое повысить социальную активность, правовую грамотность, компетентность граждан на местном уровне, а массовость в процессе публичных слушаниях уменьшит число изъятий в принимаемых нормативно-правовых актах на местном уровне.

Данная модель легко адаптируется при внесении изменений, отражающих особенность процесса, на уровень региона и страны.



Литература

1. Гукова И.Н. Взаимодействие негосударственных некоммерческих организаций с органами власти в сфере государственной социальной политики // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. Белгород. 2009. № 12. С. 194-201.
2. Дремина М.А. Повышение качества жизни в России: институциональный подход и обеспечение компетентности / М.А. Дремина // Известия Уральского государственного университета. Екатеринбург. 2006. № 45. С. 190-201.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ. // СПС Консультант плюс. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.03.2013.).

4. Опрос "Протестные настроения в РФ" // Официальный сайт "Фонд Общественное Мнение". [Электронный ресурс]. URL: <http://soc.fom.ru/> (дата обращения: 03.03.2013.).

5. Положение о порядке проведения публичных слушаний в городе Владивостоке. Муниципальный правовой акт г. Владивостока (с изменениями от 15 сентября 2008 г.), принятый решением Думы г. Владивостока от 20 июня 2008 г. N 90. // Официальный сайт Думы города Владивостока. [Электронный ресурс]. URL: http://dumavlad.ru/files/documents/Reshenie_Dumy_g_Vladivostoka_ot_20_iyunya_2008_g_N_90__O_prinyatii_mun.htm (дата обращения: 03.03.2013.).

6. Структурный психоанализ Жака Лакана // История философии: Запад-Россия-Восток. Книга четвёртая: Философия XX в. Под ред. Н.В. Мотпрошиловой, А.М. Руткевича. [Электронный ресурс]. URL: <http://rudocs.exdat.com/download/docs-47967/47967.doc>. С. 303-310, (дата обращения: 03.03.2013.).

7. Устав города Владивостока. Нормативно-правовой акт, зарегистрирован в правовом департаменте Администрации Приморского края 21 июля 2005 г. № 084, принят решением Думы города Владивостока от 03.03.2005 N 49 с изменениями // Старый официальный сайт Администрации города Владивостока. [Электронный ресурс]. URL: <http://old.vlc.ru/statute/index.htm> (дата обращения: 03.03.2013.).

Транслитерация по ГОСТ 7.79-2000 Система Б

1. Gukova I.N. Vzaimodejstvie negosudarstvennykh nekommercheskikh organizatsij s organami vlasti v sfere gosudarstvennoj sotsial'noj politiki // Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya. EHkonomika. Informatika. Belgorod. 2009. № 12. S. 194-201.

2. Dremina M.A. Povyshenie kachestva zhizni v Rossii: institutsional'nyj podkhod i obespechenie kompetentnosti / M.A. Dremina // Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekaterinburg. 2006. № 45. S. 190-201.

3. Ob obshhikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii. Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131 – FZ. // SPS Konsul'tant plus. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashheniya: 03.03.2013.).

4. Opros "Protestnye nastroyeniya v RF" // Ofitsial'nyj sajt "Fond Obshhestvennoe Mnenie". [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://soc.fom.ru/> (data obrashheniya: 03.03.2013.).

5. Polozhenie o poryadke provedeniya publicnykh slushanij v gorode Vladivostoke. Munitsipal'nyj pravovoj akt g. Vladivostoka (s izmeneniyami ot 15 sentyabrya 2008 g.), prinyatyj resheniem Dumy g. Vladivostoka ot 20 iyunya 2008 g. N 90. // Ofitsial'nyj sajt Dumy goroda Vladivostoka. [EHlektronnyj resurs]. URL: http://dumavlad.ru/files/documents/Reshenie_Dumy_g_Vladivostoka_ot_20_iyunya_2008_g_N_90__O_prinyatii_mun.htm (data obrashheniya: 03.03.2013.).

6. Strukturnyj psikhoanaliz ZHaka Lakana // Istoriya filosofii: Zapad-Rossiya-Vostok. Kniga chetyvortaya: Filosofiya XX v. Pod red. N.V. Motproshilovoj, A.M. Rutkevicha. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://rudocs.exdat.com/download/docs-47967/47967.doc>. S. 303-310, (data obrashheniya: 03.03.2013.).

7. Ustav goroda Vladivostoka. Normativno-pravovoj akt, zaregistrirovannyy v pravovom departamente Administratsii Primorskogo kraja 21 iyulya 2005 g. № 084, prinyat resheniem Dumy goroda Vladivostoka ot 03.03.2005 N 49 s izmeneniyami // Staryj ofitsial'nyj sajt Administratsii goroda Vladivostoka. [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://old.vlc.ru/statute/index.htm> (data obrashheniya: 03.03.2013.).