

УДК 342.553

Р. В. Горнев

*Марийский государственный университет, Йошкар-Ола***КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ**

В статье автор рассматривает некоторые проблемные аспекты конституционно-правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений. В частности, автором подробно проанализированы нормы действующей отечественной Конституции, регламентирующие механизм взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений. В процессе исследования автор приходит к выводу о недостаточности регулирования данных вопросов на уровне Конституции Российской Федерации. По мнению автора, это препятствует формированию в масштабах всей России полной и всесторонней нормативно-правовой базы, закрепляющей механизм и формы взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений. По результатам изучения данной проблемы автор делает определенные теоретические выводы, а также практическое предложение о закреплении на уровне российской Конституции нормы, регламентирующей основы взаимодействия органов местного самоуправления и местных общественных объединений.

*Ключевые слова:* органы местного самоуправления, общественные объединения, гражданское общество, публичная власть, демократия.

На современном этапе становления отечественной государственности возрастает роль институтов гражданского общества, их взаимодействия с органами публичной власти, влияния на выработку государственной и муниципальной политики. О важности данных вопросов указывал в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года Президент РФ В. В. Путин, который отметил, что, если государство и общество действуют в одной повестке, в атмосфере сотрудничества и доверия, – это гарантия достижения успеха [8]. Полагаем, что такое взаимодействие необходимо именно на муниципальном уровне власти, поскольку, как отмечается, местное самоуправление является фундаментальным уровнем публичной власти, наиболее приближенным к своему источнику – народу [6, с. 59], а проблема поступательного развития местного самоуправления очень тесно сопрягается с активностью граждан, местных сообществ, иных структур гражданского общества [7, с. 66].

Ранее мы неоднократно подчеркивали, что одним из базовых институтов гражданского общества на муниципальном уровне являются общественные объединения [2, с. 72; 1, с. 66; 3, с. 9] как добровольные и самоуправляемые формирования

граждан, созданные на основе общности интересов и задач. В этой связи целью данной работы является проведение правового исследования механизма взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений, а также выработка конкретных теоретических и практических рекомендаций по совершенствованию конституционно-правового регулирования взаимодействия органов местной власти и общественных объединений.

Правовое регулирование обозначенных отношений осуществляется значительным количеством нормативных правовых актов. Однако главное место в регламентации институтов местного самоуправления и общественных объединений, а также механизмов их взаимодействия занимает Конституция РФ [4]. Обозначенным вопросам посвящено большое число норм Основного закона РФ, в частности статья 1, часть 2 статьи 3, статья 12, часть 4 статьи 13, часть 2 статьи 24, статья 30, часть 1 статьи 32, статья 33, статьи 130–133.

Анализируя текст действующей отечественной Конституции, уже в первой статье мы находим одну из правовых основ функционирования в России местного самоуправления и общественных объединений и их взаимодействия – указание

на демократический характер нашего государства. И местное самоуправление, как уровень публичной власти, и общественные объединения, как институт гражданского общества, представляют собой проявления демократических начал в обществе и государстве.

В части 2 статьи 3 Конституции РФ указано, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Содержание данной конституционной нормы позволяет сделать вывод о возможности народа участвовать в осуществлении местного самоуправления путем прямого волеизъявления или посредством народного представительства. Под народом необходимо понимать граждан Российской Федерации в целом как некий физический субстрат государства, их группы и объединения, а также отдельно взятых граждан. Осуществление местного самоуправления в обеих формах возможно в рамках взаимодействия народа в лице общественных объединений с органами местного самоуправления. Тем самым Конституция РФ закрепляет возможность групп и объединений граждан участвовать в осуществлении местного самоуправления и взаимодействовать с органами местного самоуправления.

Статья 12 Основного закона РФ закрепляет в национальном законодательстве принцип местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и независимость от органов государственной власти. Данная норма имеет базовое значение для всего правового регулирования местного самоуправления, поскольку в соответствии с частью 2 статьи 16 Конституции РФ положения главы 1 имеют приоритет по отношению к иным нормам Основного закона РФ.

Более детальному регулированию вопросов местного самоуправления посвящена также глава 8 Конституции Российской Федерации. Статья 130 закрепляет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В Постановлении Конституционного Суда РФ № 7-П от 02.04.2002 года [9] указано, что субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти выступает население муниципального образования, которое вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления, в том числе путем

воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления. Конституционный Суд РФ также отметил, что контроль населения за деятельностью, устанавливаемый в качестве предпосылки соответствующего воздействия, представляет собой по существу одно из средств самоорганизации населения.

Согласимся с мнением Ю. С. Яичниковой, которая отмечает, что конституционное право граждан на местное самоуправление включает и возможность реализации населением и иными институтами гражданского общества полномочий по осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления [12, с. 104]. Более того, считаем, что указанное право включает в себя возможность граждан и местных общественных объединений в различных формах взаимодействовать с органами муниципальной власти в процессе осуществления местного самоуправления.

Однако отсутствие конкретного нормативного указания в Конституции РФ на допустимость участия местных общественных объединений в осуществлении местного самоуправления и взаимодействия с органами местной власти создает правовую неопределенность в регулировании данных вопросов, а также замедляет развитие федерального и регионального законодательства в части закрепления конкретных форм и механизмов взаимодействия между органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Данный пробел в праве может быть решен путем внесения соответствующих дополнений в часть 2 статьи 130 Конституции РФ и изложения ее в следующей редакции: «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Местные общественные объединения вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления путем взаимодействия с органами местного самоуправления в рамках установленных законом форм».

Восполнение обозначенного конституционного пробела будет способствовать формированию и закреплению в нормативных правовых актах разного уровня эффективного и качественного механизма взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений. В свою очередь в литературе неоднократно подчеркивалась недостаточная регламентация института местного самоуправления в Конституции РФ. В частности, А. А. Сергеев отмечал, что потеря нормой

Конституции формальной определенности и двусмысленность в оценке ее содержания девальвируют Конституцию [10, с. 241]. Считаем, что указанное замечание в равной мере распространяется и на взаимоотношения между общественными объединениями и органами местного самоуправления, поскольку от развития данных отношений зависит построение гражданского общества на муниципальном уровне, который в свою очередь составляет фундамент всего отечественного государства.

Подробного изучения требует также статья 30 Конституции РФ, закрепившая права каждого на объединение, гарантии свободы деятельности общественных объединений, а также запрет на принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Конституционное право на объединение является базовым положением для всего механизма взаимодействия общественных объединений и органов местного самоуправления.

Рассуждая о реализации права на объединение, Т. В. Сойфер отмечает, что содержание и характер многих индивидуальных прав предусматривает их осуществление в коллективном порядке путем объединений их обладателей в сообщества [11, с. 18]. Не вызывает сомнений, что совместное осуществление прав граждан в рамках общественных объединений позволяет добиться большего эффекта. Это особенно проявляется в процессе реализации прав, связанных так или иначе с действиями или решениями органов власти.

Часть 4 статьи 13 Конституции РФ закрепляет принцип равенства общественных объединений перед законом. Суть данной конституционной нормы частично отражает содержание принципа равенства общественных объединений на взаимодействие с органами местного самоуправления, смысл которого заключается в равном доступе общественных объединений к правовым формам взаимодействия с органами местного самоуправления.

Отдельного научного анализа требует часть 2 статьи 24 Конституции РФ, которая возлагает на органы государственной власти и местного самоуправления обязанность обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Рассматривая данную норму, Д. С. Михеев отмечает, что она создает серьезные правовые предпосылки для расширения гражданской активности, вовлечения жителей муниципальных образований в управленческие процессы на местном уровне [5, с. 122].

С указанной нормой связаны положения статьи 33 Конституции РФ, в соответствии с ко-

торой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления.

Приведенные конституционные положения проявляются в частности в такой форме взаимодействия общественных объединений и органов местного самоуправления, как обращения объединений граждан в органы местной власти.

Статья 32 Конституции РФ наделяет граждан России правом участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В совокупности с рассмотренными выше положениями статьи 30 Конституции РФ данная норма на конституционном уровне закрепляет, в том числе, правовые основы участия общественных объединений в осуществлении местного самоуправления и правового взаимодействия с органами местного самоуправления.

Обобщая рассмотренные выше конституционные положения, отметим, что отечественный основной закон в целом заложил основы для последующего развития законодательства о местном самоуправлении, общественных объединениях, а также закрепил основные постулаты, на которых базируется механизм взаимодействия общественных объединений и органов местного самоуправления. Конституционные принципы и правила прослеживаются в большинстве форм и принципов взаимодействия объединений граждан и органов местной власти, выступают в качестве ориентира для развития федерального и регионального законодательства, а также муниципальных правовых актов в данной сфере. Однако для конкретизации конституционных положений автором предложены коррективы содержания отечественной Конституции, направленные на устранение двусмысленности и неопределенности в регулировании взаимодействия местных общественных объединений с органами муниципальной власти.



1. Горнев Р. В. Некоторые проблемы взаимодействия общественных объединений и органов местного самоуправления в Республике Марий Эл // Альманах современной науки и образования. 2015. № 4 (94). С. 66–68.

2. Горнев Р. В. Общественные объединения как субъект инициирования публичных слушаний на муниципальном уровне // Актуальные проблемы юридических наук: материалы научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов за 2014 год. Мар. гос. ун-т. Йошкар-Ола, 2015. С. 72–75.

3. Горнев Р. В., Михеева Т. Н. К вопросу о формировании общественных советов при органах местного самоуправления // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 9–11.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
5. Михеев Д. С. Принцип гласности местного самоуправления: конституционно-правовые аспекты и проблемы реализации: монография. Мар. гос. ун-т. Йошкар-Ола, 2013. 376 с.
6. Михеева Т. Н. Особенности современного института местного самоуправления в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2012. № 2. С. 58–59.
7. Михеева Т. Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 65–68.
8. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию от 04.12.2014 // Российская газета. 2014. № 278.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.
10. Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2006. 432 с.
11. Соффер Т. В. Некоммерческое юридическое лицо как форма реализации конституционного права на объединение // Законодательство и экономика. 2012. № 2. С. 18–29.
12. Яичникова Ю. С. Проблемы контроля за деятельностью органов местного самоуправления: монография. Мар. гос. ун-т. Йошкар-Ола, 2011. 224 с.
1. Gornev R. V. Nekotorye problemy vzaimodejstviya obshchestvennyh ob'edinenij i organov mestnogo samoupravlenija v Respublike Marij Jel. *Al'manah sovremennoj nauki i obrazovanija*. 2015. No. 4 (94). Pp. 66–68.
2. Gornev R. V. Obshhestvennye ob'edinenija kak sub'ekt iniciirovaniya publicnyh slushanij na municipal'nom urovne. *Aktual'nye problemy juridicheskijh nauk: materialy nauchnoj konferencii po itogam NIR professorsko-prepodavatel'skogo sostava, nauchnyh sotrudnikov i aspirantov za 2014 god*. Mar. gos. un-t. Yoshkar-Ola, 2015. Pp. 72–75.
3. Gornev R. V., Miheeva T. N. K voprosu o formirovanii obshhestvennyh sovetov pri organah mestnogo samoupravlenija. *Rossijskaja justicija*. 2015. No. 8. Pp. 9–11.
4. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993). *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2014. No. 31. St. 4398.
5. Miheev D. S. Princip glasnosti mestnogo samoupravlenija: konstitucionno-pravovye aspekty i problemy realizacii: monografija. Mar. gos. un-t. Yoshkar-Ola, 2013. 376 p.
6. Miheeva T. N. Osobennosti sovremennoho instituta mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii. *Evrazijskij juridicheskij zhurnal*. 2012. No. 2. Pp. 58–59.
7. Miheeva T. N. Novelly v pravovom regulirovanii mestnogo samoupravlenija. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2014. No. 9. Pp. 65–68.
8. Poslanie Prezidenta RF V. V. Putina Federal'nomu Sobraniju ot 04.12.2014. *Rossijskaja gazeta*. 2014. No. 278.
9. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 02.04.2002 g. № 7-P «Po delu o proverke konstitucionnosti otdel'nyh polozhenij Zakona Krasnojarskogo kraja «O porjadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravlenija» i Zakona Korjaksckogo avtonomnogo okruga «O porjadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravlenija, vybornogo dolzhnostnogo lica mestnogo samoupravlenija v Korjaksckom avtonomnom okruge» v svjazi s zhalobami zajavitelej A. G. Zlobina i Ju. A. Hnaeva». *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2002. No. 14. St. 1374.
10. Sergeev A. A. Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii: problemy pravovogo regulirovanija. M.: Prospekt, 2006. 432 p.
11. Sojfer T. V. Nekommercheskoe juridicheskoe lico kak forma realizacii konstitucionnogo prava na ob'edinenie. *Zakonodatel'stvo i jekonomika*. 2012. No. 2. Pp. 18–29.
12. Jaichnikova Ju. S. Problemy kontrolja za dejatel'nost'ju organov mestnogo samoupravlenija: monografija. Mar. gos. un-t. Yoshkar-Ola, 2011. 224 p.

Статья поступила в редакцию 16.11.2015 г.

**R. V. Gornev**

*Mari State University, Yoshkar-Ola*

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF INTERACTION OF LOCAL AUTHORITIES WITH PUBLIC ASSOCIATIONS

The author discusses some problematic aspects of constitutional and legal regulation of interaction of bodies of local self-government and public associations. In particular, the author analyzes in detail the current national norms of the Constitution governing the mechanism of interaction between local authorities and public associations. During the research the author comes to the conclusion that there was insufficient regulation of these issues at the level of the Constitution of the Russian Federation. According to the author, it prevents the formation of a complete and comprehensive legal framework at the level of the whole Russia, enshrining the mechanism and forms of interaction between local authorities and public associations. As a result of research the author makes some theoretical conclusions and practical proposal to consolidate standards at the level of the Russian Constitution. This rule will regulate bases of interaction of local authorities and public associations.

*Keywords:* bodies of local self-government, local authorities, public associations, civil society, public authority, democracy