

Конституционное и муниципальное право

УДК 342.553+329

К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ И ФОРМАХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Д. С. Михеев

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»,
г. Йошкар-Ола

Данная статья представляет собой рецензию на научную монографию Р.В. Горнева и Т.Н. Михеевой «Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными объединениями» (Йошкар-Ола: ООО «Вертола», 2017).

***Ключевые слова:** местное самоуправление, общественные объединения, взаимодействие.*

В конце 2017 г. увидела свет научная монография Р.В. Горнева и Т.Н. Михеевой «Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными объединениями»¹. По своему содержанию это издание является настолько значимым и актуальным на современном этапе развития муниципальных и общественных отношений, что требует к себе особого внимания. Причины этого кроются не только в уникальности монографической работы, предопределяемой авторским замыслом и положенной в основу исследования концепции, но и в обширности эмпирической и нормативной основы работы.

Вопросы гражданского общества, взаимодействия его элементов с органами публичной власти относятся к числу фундаментальных научных проблем современности. При этом если в сфере взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества в целом и отдельными его элементами в том числе в последнее время появилось немало научных работ², то в области

¹ Горнев Р.В., Михеева Т.Н. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными объединениями. Монография. Йошкар-Ола: ООО «Вертола», 2017. 172 с.

² См.: Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества. М.: Юрист, 2010. 384 с.; Грудцына Л.Ю. Государство, народ и гражданское общество в России // Адвокат. 2011. № 6. С. 54 - 61; Михеева Т.Н. Актуальные проблемы формирования региональных общественных палат // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 52 - 55; Михеева Т.Н.

взаимодействия местного самоуправления с общественными объединениями подобные исследования остаются достаточно редкими³. В данной связи публикация названной монографии восполняет правовой вакуум, позволяя заглянуть в глубь проблемы, понять природу и глубинную суть отношений. Она выступает ярким подтверждением необходимости концептуального осмысления роли общественных объединений как одного из наиболее многочисленных элементов гражданского общества в муниципальных сообществах и их диалога с муниципальной властью. Как справедливо отмечают авторы, «для качественного развития гражданского общества недостаточно взаимодействия общественных объединений только с государством в лице государственных органов, важным является также взаимодействие с местными органами власти, которые наиболее приближены к народу и уполномочены решать различные вопросы» (с. 8 - 9).

Анализируя теоретико-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений в первой главе, авторы книги последовательно раскрывают эволюцию отечественной правовой мысли в отношении как местного самоуправления, так и общественных объединений. Следует признать обоснованным такой подход, поскольку ретроспективное исследование позволяет уяснить современную сущность обоих институтов. Подвергнут осмыслению достаточно обширный исторический пласт, начиная с IX в., когда зародились элементы местного самоуправления в Новгородской и Псковской феодальных республиках. Одновременно стала намечаться роль населения в общественной жизни в тех случаях, когда «скудный состав правительственных средств оказывался недостаточным для удовлетворения неотложных потребностей общежития» (с. 10 - 11). Опираясь на точки зрения многих российских исследователей как прошлого, так и современности, авторы подчеркивают тезис о существовании в Древнерусском государстве частных общественных союзов, которые взаимодействовали с вечевыми органами власти в решении вопросов местного значения, выступая прообразом современных общественных объединений (с. 12).

Проследив исследуемые правоотношения в историческом аспекте до 2003 г., авторы сделали вывод о периодизации основных этапов

Историко-правовые аспекты развития институтов гражданского общества в Республике Марий Эл // Марийский юридический вестник. 2015. № 4 (5). С. 9 - 12.

³ См.: Велиев Э.Э. Правовые основы взаимодействия муниципальных общественных объединений с органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 11. С. 23 - 28; Горнев Р.В., Михеева Т.Н. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и соотношения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 8 - 12.

правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений.

Анализ мирового опыта в исследуемой сфере показал, что существенную роль в эффективности местного самоуправления в развитых демократических государствах играет тесное взаимодействие органов местной власти с различными структурами гражданского общества: профессиональными союзами, волонтерскими, религиозными, этнокультурными и иными объединениями. Отмечая ряд сходных моментов с отечественными общественными формированиями и их взаимодействие с местной публичной властью, авторы также предлагают обратить внимание на координирующие органы – американские национальные муниципальные лиги для совместного решения органами местного самоуправления и общественными объединениями вопросов местного значения (с. 52 - 53).

Получили обоснование правовые формы взаимодействия органов местной власти с местными общественными структурами, в числе которых – правотворческая инициатива общественных объединений по вопросам местного значения; совместное решение вопросов местной жизни в рамках постоянных и временных советов и комиссий; общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления со стороны местных общественных объединений; экономическая поддержка органами местного самоуправления деятельности общественных объединений и др. (с. 75 - 76). В практической части монографии перечисленные правовые формы и иные формы взаимодействия получили предметную оценку.

Авторы попытались, и следует признать, что им это удалось, выявить, обосновать особенности механизма взаимодействия местных властных и общественных структур, что стало предметом исследовательской работы во второй главе. Одним из бесспорных достоинств монографии является то, что исследование обобщило всю нормативную базу, создавшую правовые условия для развития отмеченного взаимодействия, несмотря на то, что правовая регламентация в этой части на протяжении последних 25 лет неоднократно претерпевала изменения. Представляются заслуживающими внимания выводы авторов рецензируемой книги о необходимости наделения общественных объединений правотворческой инициативой в отношении муниципальных правовых актов (с. 108 - 109). Они соглашались с С.С. Важновым⁴, что в этом случае многократно возрастает эффект воздействия на власть, в обществе

⁴ Важнов С.С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2007. С. 18.

создается атмосфера повышенного внимания к определенной проблеме, чем увеличивается вероятность ее разрешения.

Другим весомым предложением авторов является включение общественных объединений в число субъектов, инициирующих публичные слушания. Данный вывод зиждется, в том числе, и на опыте советского периода, когда общественные объединения имели право вынести на обсуждение проекты решений местных Советов и их исполкомов по различным вопросам хозяйственного, социально-культурного строительства на местах (с. 113 - 114).

Однако не со всеми выводами авторов можно согласиться безоговорочно, что лишь подчеркивает значимость высказанных в исследовании новых идей.

Например, неоднозначным видится предложение о восполнении конституционного пробела в части указания на взаимодействие органов местного самоуправления с общественными объединениями. Так, авторы предлагают дополнить ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации следующей дефиницией: «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» (с. 82). Предложение, на наш взгляд, является дискуссионным, требует дополнительной аргументации, хотя оно небезынтересно, направлено на укрепление правового статуса общественных формирований.

Рассуждая о путях развития гражданской активности на местах, авторы связывают ее, в том числе, и с созданием специализированных подразделений местных администраций по взаимодействию с общественными объединениями, что имеет место в ряде муниципальных образований. Наличие таких органов напрямую вытекает из задачи расширения взаимодействия органов местного самоуправления с общественными объединениями. Как справедливо подчеркивается, подобным образом формируется система поддержки институтов гражданского общества, общественных и гражданских инициатив, в чем, безусловно, общественный сектор нуждается (с. 127). Ценным является обзор муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации названных подразделений местных администраций, – положений об управлениях, отделах, службах по взаимодействию с общественными объединениями, которые уже функционируют в некоторых муниципальных образованиях: городах Норильске, Челябинске, Екатеринбурге, Йошкар-Оле,

Темрюкском районе Краснодарского края и др. Рецепции положительного опыта в муниципальную практику других регионов будет способствовать, по мнению авторов, внесение дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» об обязательности наличия в местных администрациях городских округов и муниципальных районов упомянутых структурных подразделений.

Следует заметить, что авторы системно отстаивают предлагаемую законодательную новацию, о чем свидетельствуют многие научные публикации, в том числе одна их последних в журнале «Современное право» с характерным названием «О создании структурных подразделений местных администраций по взаимодействию с общественными объединениями»⁵.

К научным достоинствам монографии следует отнести фрагмент, посвященный новой форме взаимодействия общественных объединений с органами местного самоуправления – общественному контролю на муниципальном уровне. Анализ базового закона об общественном контроле под призмой его реализации в муниципальной сфере позволил выявить скрытые возможности для развития нового общественного контрольного института и включения в общественный контроль общественных объединений, статус которых на сегодня в законе остается урегулированным недостаточно. Вполне обоснованным представляется предложение о включении общественных объединений в состав прямых субъектов общественного контроля, что значительно расширит правовые возможности общественных объединений в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (с. 135).

Вместе с тем не кажется оправданным другой вывод о дополнении ч. 3 ст. 13 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», по сути диктующий местному самоуправлению создание общественных советов на уровне городских округов, муниципальных районов (с. 142). Практика показывает, что некоторые муниципальные образования районного уровня пошли по пути формирования общественных советов в городских и сельских поселениях, отчего общественный контроль только выигрывает. Ведь чем больше общественности включается в общественные контрольные мероприятия, тем меньше возможностей остается для злоупотреблений, коррупции во властных структурах.

⁵ Горнев Р.В., Михеева Т.Н. О создании структурных подразделений местных администраций по взаимодействию с общественными объединениями // Современное право. 2017. № 14. С. 15 - 19.

Привлекшие в ходе рецензирования внимание отдельные дискуссионные положения монографического исследования ни в коей мере не умаляют ценности проведенной работы. С научной точки зрения она представляет значительный интерес, привносит немалый вклад в правовую науку и создает определенные предпосылки для совершенствования правоприменительной практики.

Список литературы

1. Важнов С.С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2007. С. 18.

2. Велиев Э.Э. Правовые основы взаимодействия муниципальных общественных объединений с органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 11. С. 23 - 28.

3. Горнев Р.В., Михеева Т.Н. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными объединениями: монография. Йошкар-Ола: ООО "Вертола", 2017. 172 с.

4. Горнев Р.В., Михеева Т.Н. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и соотношения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 8 - 12.

5. Горнев Р.В., Михеева Т.Н. О создании структурных подразделений местных администраций по взаимодействию с общественными объединениями // Современное право. 2017. № 14. С. 15 - 19.

6. Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества. М.: Юрист, 2010. 384 с.

7. Грудцына Л.Ю. Государство, народ и гражданское общество в России // Адвокат. 2011. № 6. С. 54 - 61.

8. Михеева Т.Н. Актуальные проблемы формирования региональных общественных палат // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 52 - 55.

9. Михеева Т.Н. Историко-правовые аспекты развития институтов гражданского общества в Республике Марий Эл // Марийский юридический вестник. 2015. № 4 (5). С. 9 - 12.

**THE QUESTION OF PRINCIPLES AND FORMS
OF RELATIONSHIP OF PUBLIC ASSOCIATIONS AND LOCAL
AUTHORITIES**

D. S. Mikheev

Mari state University, Yoshkar-Ola

This article is a review of the scientific monograph R. V. Gornev and T. N. Mikheeva "Interaction of local governments with public associations" (Yoshkar-Ola: "Vertola", 2017).

Keywords: *local government, public associations, interaction.*

Об авторе

МИХЕЕВ Денис Степанович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета (424000, Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1), e-mail: Mikheev_DS@mail.ru

MIKHEEV Denis – Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law the Mari State University (424000, Yoshkar-Ola, pl. Lenina, 1), e-mail: Mikheev_DS@mail.ru

Михеев Д.С. К вопросу о принципах и формах взаимоотношений общественных объединений и органов местного самоуправления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 3. С. 94 – 100.