



3. Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Йошкар-Ола», утв. решением городского Собрания муниципального образования «Город Йошкар-Ола» от 19 апр. 2005 г. № 89-IV // Йошкар-Ола. 2005. 20 апр.

4. *Михеев Д. С.* Регулирование принципа гласности местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69).

5. *Михеева Т. Н.* О некоторых аспектах общественного контроля за органами местного самоуправления // Марийский юридический вестник. 2015. № 1 (12).

6. *Михеева Т. Н., Вавилов Н. С.* Правовое закрепление форм деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (95).

7. К вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления с населением: зарубежный опыт // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 8.

Y. S. Yaichnikova

## PUBLIC HEARINGS AND MUNICIPAL PUBLIC HEARING: ASPECTS OF PUBLICITY

In the article the comparative analysis of a form of social control – the public hearing and the form of municipal democracy – public hearings. Given the obvious similarity between them revealed significant differences, made some proposals to improve the legal framework for these institutions.

**Key words:** social control, public hearings, local government, public hearings, transparency.

YAICHNIKOVA Yuliya Stepanovna – PhD, lead advisor on the staff of the National Assembly of the Republic of Mari El, Yoshkar-Ola.  
E-mail: law@marsu.ru

УДК 342.55

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД С 1985 ГОДА ПО НАЧАЛО 1990-Х ГОДОВ\*

*Горнев Роман Вадимович,*  
аспирант кафедры конституционного  
и административного права ФГБОУ ВО «Марийский  
государственный университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: gornev.roman@mail.ru

Статья посвящена исследованию конституционно-правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений в Советской России в период с 1985 года по начало 1990 годов. Основной целью работы является рассмотрение обозначенного историко-правового опыта с позиций применимости к регулированию аналогичных современных конституционно-правовых отношений. По результатам работы автор делает определенные выводы.

**Ключевые слова:** гласность; гражданское общество; местное самоуправление; местные советы; общественные объединения; перестройка.

Важнейшим условием эффективного развития местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти является его взаимодействие с гражданами и институтами гражданского общества [1, с. 41]. Решение данной проблемы невозможно без закрепления эффективных правовых алгоритмов воздействия общественных институтов на власть. И здесь нельзя не согласиться с мнением Т. Н. Михеевой, что эффективность деятельности органов местного самоуправления напрямую зависит от их взаимодействия с жителями муниципального образования [8, с. 93].

К основным институтам гражданского общества на муниципальном уровне исследователи относят религиозные объединения, некоммерческие организации, добровольные дружины по охране общественного порядка, общественные советы при органах местного самоуправления, общественные объединения, местные и первичные отделения политических партий, общественные палаты субъектов Российской Федерации [7, с. 24]. В свою очередь, полагаем, что базовым институтом гражданского общества на местном уровне являются общественные объединения, поскольку именно они объединяют значительную часть населения муниципалитетов и осуществляют свою деятельность в различных областях муници-

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-33-01138.



пальной жизнедеятельности, которые зачастую совпадают со сферой компетенции органов местного самоуправления – решением вопросов местного значения. Имеется позитивный опыт зарубежных государств, где получили развитие привлечение общественности к управлению на местном уровне, поддержка гражданских инициатив в муниципальной сфере [12, с. 23].

Вместе с тем заслуживает изучения отечественный исторический аспект становления и развития данных взаимоотношений, поскольку эта проблема появилась одновременно с возникновением государства и разделением общества на государственную и негосударственную сферы человеческой жизнедеятельности [10, с. 59]. Ранее нами уже отмечалось, что зарождение и развитие механизма взаимодействия органов местной власти и общественных объединений имеет длительную историю, а ее изучение позволит глубже понять текущее состояние и перспективы реформирования конституционно-правового регулирования [6, с. 50]. Отдельного исследовательского внимания заслуживает анализ взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений на закате советской власти, поскольку в указанный исторический период происходили существенные изменения в сознании населения, а также в системе государственного и муниципального управления, что, безусловно, отражалось на механизмах взаимодействия власти и общества и проявлялось в реформировании законодательства, регулирующего данные сферы.

Перестройке и последовавшему за ней распаду СССР сопутствовали реформы и местного самоуправления, и института общественных объединений. Отмечается, что провозглашение политики перестройки весной 1985 года наложило определенный отпечаток на последующее развитие правовой базы и практики органов местной власти (местных Советов и их исполкомов) [9, с. 56].

Положением, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 года [5], было закреплено, что общие собрания и сходы граждан по месту жительства являются одними из форм непосредственного участия населения в решении вопросов местного и общегосударственного значения. В соответствии с указанным правовым актом общественные организации получили право вносить в местные Советы народных депутатов и их исполнительные комитеты предложения о созыве общих собраний, сходов граждан и вопросах, подлежащих рассмотрению на них.

На общих собраниях и сходах граждан формировались различные общественные институты (общественные, сельские, уличные, квартальные и домовые комитеты, товарищеские суды и др.); заслушивались доклады и информация о работе Советов народных депутатов, а также органов общественной самодеятельности населения, участковых инспекторов мили-

ции, руководителей дворцов, домов культуры, клубов и спортивных сооружений; обсуждались проекты решений местных Советов народных депутатов по важнейшим вопросам; обсуждались вопросы благоустройства населенных пунктов, сохранности и надлежащего использования жилищного фонда, коммунально-бытового, культурного и иного обслуживания населения, развития физической культуры и спорта, организации досуга граждан по месту жительства, охраны природы, оказания помощи колхозам и совхозам в проведении сельскохозяйственных работ, развития личных подсобных хозяйств граждан, вовлечения населения в работу по реализации наказов избирателей; рассматривались вопросы воспитания населения в духе советского патриотизма, социалистического интернационализма, соблюдения законов, бережного отношения к народному добру, непримиримости к пьянству, хулиганству, стяжательству и другим антиобщественным проявлениям; обсуждалось поведение граждан, допускающих нарушения советских законов, общественного порядка, правил социалистического общежития, а также решений местных Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов, общих собраний, сходов граждан; рассматривались вопросы, связанные с наименованием и переименованием в установленном порядке населенных пунктов, улиц, площадей и других составных частей населенных пунктов.

Названный нормативный правовой акт очень подробно регулировал механизм взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и различными общественными институтами, включая общественные объединения. При этом граждане и их объединения получили возможность участвовать в решении вопросов местного значения, влиять на муниципальное правотворчество, а также контролировать деятельность органов местного самоуправления. Несмотря на то, что местные советы по-прежнему являлись частью государственно-партийного аппарата, а общественные объединения еще не получили полноценной фактической свободы деятельности во всех сферах, был сделан важный шаг на пути построения в стране гражданского общества, функционирующего в том числе на местном уровне.

В ходе сопровождавшей перестройку конституционной реформы претерпевал изменения Основной закон СССР и в части взаимодействия местного самоуправления с общественностью. 1 декабря 1988 года был принят Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» [1], в соответствии с которым в новой редакции была изложена глава 12 Конституции СССР 1977 года «Система и принципы деятельности Советов народных депутатов». Статья 94 Основного Закона СССР в обновленной редакции предусматривала, что Советы народных депутатов и создаваемые ими органы учитывают общественное мнение, выносят на обсуждение граждан важнейшие вопросы общегосударственного и местно-



го значения, систематически информируют граждан о своей работе и принятых решениях. Впервые на уровне отечественной Конституции были закреплены отдельные элементы общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

9 апреля 1990 года был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [2], который послужил отправной точкой в правовой реформе местного самоуправления. В статье 2 названного закона было указано, что органы местного самоуправления функционируют в тесном взаимодействии с трудовыми коллективами, общественными организациями и движениями, создают условия для реализации каждым гражданином СССР конституционного права на участие в управлении государственными и общественными делами. Важным, на наш взгляд, является то, что в качестве принципа осуществления местного самоуправления была закреплена гласность и учет общественного мнения.

Еще одной важной особенностью данного закона являлось то, что в нем впервые было дано легальное определение местного самоуправления, под которым понималась самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы.

В научной литературе Закон СССР 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» оценивается как нормативный правовой акт нового поколения, хотя и не преодолевший до конца старых стереотипов, однако, как отмечается, ему была суждена короткая жизнь в условиях «парада суверенитетов» и обострения внутривнутриполитической ситуации [9, с. 58].

6 июля 1991 года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [4], в силу которого местное самоуправление в России осуществляется населением через местные Советы народных депутатов, местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения. В соответствии со статьей 16 Закона сессии местных Советов проводятся гласно и на них могут присутствовать и выступать представители общественных объединений. Помимо этого, в Законе были закреплены положения о возможности заключения договоров и соглашений между местной администрацией и общественными объединениями (статья 31), о полномочии поселковой, сельской и городской администрации по регистрации общественных объединений, действующих на территории Совета (статьи 54, 76). Кроме того, местные Советы и местная администрация были наделены правом вносить в соответствующие органы представления о привлечении к

дисциплинарной ответственности должностных лиц общественных объединений за невыполнение решений Совета и местной администрации (статья 87).

9 октября 1990 года был принят Закон СССР «Об общественных объединениях» [3], наделивший общественные объединения полномочиями по участию в формировании органов государственной власти и управления, осуществлению законодательной инициативы, участию в выработке решений органов государственной власти и управления. Закон относил к общественным объединениям и политические партии (статья 1), которые получили право выдвигать своих сторонников в местные Советы народных депутатов.

В целом положения законов СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и «Об общественных объединениях», а также закона РСФСР 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР» в части механизма взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений можно оценить положительно. Исследуемые институты были существенно реформированы после советского периода, на правовом уровне нашли свое закрепление определенные формы взаимодействия общественных объединений с местными органами власти.

Подводя итог рассмотрению историко-правового опыта взаимодействия органов местного самоуправления и общественных объединений в период с 1985 года по начало 1990-х годов, отметим, что при формировании современных институтов местного самоуправления и общественных объединений целесообразно использовать законодательный и правоприменительный опыт, сформированный во время указанного этапа развития нашего государства. Особого внимания заслуживают широкие полномочия общественных объединений в форме воздействия на власть в рамках участия в осуществлении управления на местах, а также разнообразие сфер общественной жизни, в которых создавались объединения граждан и иные общественные институты.

#### Литература

1. Закон СССР от 1 дек. 1988 г. № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.
2. Закон СССР от 9 апр. 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
3. Закон СССР от 9 окт. 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839.
4. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
5. Указ Президиума ВС РСФСР от 27 авг. 1985 года «Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1985. № 36. Ст. 1269.



6. Горнев Р. В. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными объединениями в истории права Российского государства // Закон и право. 2014. № 7. С. 50–52.

7. Михеева Т. Н., Вавилов Н. С. Правовое закрепление форм деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (95). С. 24–29.

8. Михеева Т. Н. К вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления с населением: зарубежный опыт // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 8. С. 93–96.

9. Черноситов В. А. Советы народных депутатов в СССР на рубеже 1990-х гг.: правовой статус и роль в процессе расширения института местного самоуправления // Общество и право. 2008. № 1. С. 56–58.

10. Belousov E. I., Gornev R. V., Mikheeva T. N. About Participation of Institutes of Civil Society in Public Control over the Activities of Local Authorities // Review of European Studies. 2015. Vol. 7, No 8. P. 59–64. DOI: 10.5539/res.v7n8p59

11. Mikheev D. S., Dudko I. G., Mikheeva T. N. Public Control in the Mechanism of Realization of the Principle of Local Authority Publicity // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6, No 3 S7. P. 41–45. DOI:10.5901/mjss.2015.v6n3s7p41

12. Mikheev D. S., Mikheeva T. N., Mokoseeva M. A. On the Experience of Legal Regulation of the Principle of Publicity of Local Authorities in German Law // Review of European Studies. 2015. Vol. 7, No 8. P. 23–27. DOI:10.5539/res.v7n8p23

R. V. Gornev

### SOME ASPECTS OF THE CONNECTION OF PUBLIC ASSOCIATIONS AND LOCAL GOVERNMENT IN THE PERIOD 1985 TO EARLY 1990-IES

The article investigates the constitutional and legal regulation of connection of local governments and public associations in Soviet Russia in the period from 1985 to early 1990. The main purpose of this article is to examine the historical and legal experience from the standpoint of the applicability of the regulation of similar modern constitutional-legal relations. As a result, the author makes some theoretical conclusions.

**Key words:** publicity; civil society; local government; local councils; public associations; perestroika.

GORNEV Roman Vadimovich – graduate student of the department of constitutional and administrative law of Mari State University, Yoshkar-Ola  
E-mail: gornev.roman@mail.ru

УДК 342.55

### О ГЛАСНОСТИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Кудрявцев Валентин Викторович,  
аспирант кафедры конституционного  
и административного права ФГБОУ ВО «Марийский  
государственный университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: val8882@rambler.ru

Статья посвящена основным проблемным аспектам формирования представительных органов муниципальных образований. Автор анализирует основные тенденции и новеллы в российском законодательстве, затрагивающие эти вопросы и формулируются собственные предложения по совершенствованию моделей избрания местных депутатов.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местная власть, представительный орган, местные депутаты, муниципальное образование

Важнейшим условием эффективного развития местного самоуправления является его взаимодействие с гражданами и институтами гражданского общества [7, с. 41]. Особое значение приобретает реализация принципа гласности при участии граждан и их объединений в формировании органов местного самоуправления [10, с. 145].

Опыт государств с развитой системой демократических институтов показывает, что выработка оптимальных механизмов формирования власти на местах в значительной степени способствует созданию устойчивой системы местного самоуправления в целом [15, с. 282]. В последнее время в российское законодательство о местном самоуправлении, как федеральное, так и региональное, регулярно вносятся поправки, касающиеся изменения моделей избрания местной власти, что позволяет говорить о поиске вектора пра-

\* Исследование выполнено в рамках грантового проекта Российского гуманитарного научного фонда № 15-33-01364.