

Научная статья

УДК 342.553: 340.11

DOI: 10.37399/2686-9241.2023.4.43-58



Правовые основы местного сообщества в Российской Федерации: понятие, структура, формы взаимодействия с органами местного самоуправления

Александр Николаевич Писарев

Российский государственный университет правосудия, Москва,
Российская Федерация
a.n.pisarev@mail.ru

Аннотация

Введение. В свете поправок к Конституции 2020 г., касающихся правовой регламентации как в целом гражданского общества, так и отдельных его публично-правовых институтов, а также правовой позиции Конституционного Суда относительно признания местного сообщества в качестве источника и субъекта осуществления местного самоуправления, сформулированной в ряде его постановлений и определений, представляется актуальным закрепление в действующем законодательстве понятия, структуры местного сообщества и основных форм его взаимодействия с органами местного самоуправления.

Теоретические основы. Методы. Методология исследования в значительной мере определяется его целями, главная из которых состоит в том, чтобы на основе системно-правового анализа норм конституционного законодательства, различных точек зрения исследователей по данной проблематике, правовых позиций Конституционного Суда относительно места и роли местного сообщества в системе местного самоуправления как одной из форм осуществления народовластия сформулировать комплекс научно обоснованных выводов об основных публично-правовых характеристиках местного сообщества и на их основе разработать практические рекомендации по совершенствованию законодательства в данной области. В работе использованы общенаучные методы (системного анализа, диалектический, формально-логический) и специальные методы исследования (системно-правовой, сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический).

Результаты исследования. Применены теоретико-методологические и научно-практические подходы к определению понятия и структуры местного сообщества и образующих ее элементов (институтов). Разработана методология определения оснований для классификации форм взаимодействия местного сообщества с органами местного самоуправления в зависимости от определя-

емых в законодательстве форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и форм осуществления общественного контроля. Проанализированы критерии определения единства форм взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления, закрепляемых в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в решении вопросов местного значения.

Обсуждение и заключение. Формирование местного сообщества в качестве публично-правового института гражданского общества, субъекта и источника осуществления местного самоуправления является необходимым условием на пути его развития в качестве основы конституционного строя Российской Федерации и одной из форм осуществления народовластия, что обуславливает целесообразность введения юридического термина «местное сообщество» в действующее федеральное законодательство.

Ключевые слова: местное сообщество, структура местного сообщества, формы взаимодействия местного сообщества с органами местного самоуправления, местное сообщество – институт гражданского общества, субъект местного самоуправления, субъект общественного контроля, филиалы, представительства некоммерческих, благотворительных организаций, местные первичные отделения политических партий

Для цитирования: Писарев А. Н. Правовые основы местного сообщества в Российской Федерации: понятие, структура, формы взаимодействия с органами местного самоуправления // Правосудие/Justice. 2023. Т. 5, № 4. С. 43–58. DOI: 10.37399/2686-9241.2023.4.43-58.

Original article

Legal Foundations of the Local Community in the Russian Federation: Concept, Structure, Forms of Interaction with Local Self-Government Bodies

Aleksandr N. Pisarev

Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation
For correspondence: a.n.pisarev@mail.ru

Abstract

Introduction. In the light of the constitutional innovations of 2020 regarding the legal regulation of civil society as a whole, and in particular of its individual public law institutions, as well as the legal position of the Constitutional Court, formulated in a number of its resolutions and definitions, regarding the recognition of the local community as a source and subject of local self-government, the problem of legalization seems urgent the legal definition of “local community” in the current legislation.

Theoretical Basis. Methods. The methodology of the study is largely determined by its goals, the main of which is to formulate a set of scientifically based conclusions about the concept based on a systematic legal analysis of various points of view of researchers, the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the place and role of the local community in the system of local self-

government as its source and subject of implementation, the structure of the local community and the forms of its interaction with local self-government bodies and on their basis to develop practical recommendations for improving legislation in this area. The work uses general scientific methods (system analysis, dialectical, formal-logical) and special research methods (system-legal, comparative-legal, historical-legal, formal-legal). The application of these methods of scientific research makes it possible to determine the structure of the local community as an institution of civil society and a subject of local self-government, to identify intra-system connections, forms of interaction of the local community with local self-government bodies, patterns and trends corresponding to this process.

Results. The theoretical, methodological, scientific and practical issues of defining the concept and structure of the local community, as well as the requirements imposed in the legislation to its elements in the face of organized associations of the population of the municipality are disclosed. A methodology has been developed for determining the grounds for classifying the forms of interaction of the local community with local self-government bodies depending on the forms of direct implementation of local self-government by the population, forms of participation of the population in the implementation of local self-government and forms of public control defined in the legislation. The criteria for determining the unity of the forms of interaction between the local community and local self-government bodies, enshrined in the Federal Law "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and the Federal Law "On the Basics of Public Control in the Russian Federation" in solving issues of local importance, are analyzed.

Discussion and Conclusion. The formation of a local community as a public legal institution of civil society, a subject and source of local self-government is a necessary condition on the path of its development as the basis of the constitutional system of the Russian Federation and one of the forms of democracy, which determines the advisability of introducing the legal term "local community" in current federal legislation.

Keywords: local community, structure of local community, forms of interaction of local community with local self-government bodies, local community – institution of civil society, subject of local self-government, subject of public control, branches, representative offices of non-profit, charitable organizations, local primary branches of political parties

For citation: Pisarev, A. N., 2023. Legal foundations of the local community in the Russian Federation: concept, structure, forms of interaction with local self-government bodies. *Pravosudie/Justice*, 5(4), pp. 43–58. (In Russ.) DOI: 10.37399/2686-9241.2023.4.43-58.

Введение

До настоящего времени понятие «местное сообщество» не нашло своего отражения в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении источников и субъектов осуществления местного самоуправления использует юридический термин «население» применительно к правовой регламентации его организации в отдельных муниципальных образованиях (ст. 2)¹.

¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Во многом пробелы в правовой регламентации местного сообщества в современном российском законодательстве объясняются господствовавшей до последнего времени в отечественной науке точкой зрения о том, что гражданское общество в целом и такой его институт, как местное сообщество, в частности не имеют правовой природы и являются предметом исследования политологии, социологии, философии, истории и других гуманитарных наук [Писарев, А. Н., 2017, с. 15–16].

Несмотря на отсутствие в законодательстве Российской Федерации правовой регламентации как в целом гражданского сообщества, так и, в частности, отдельных его институтов, следует отметить стремление государства к их становлению и развитию. Например, в Указе Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» основными задачами деятельности данного консультативного органа при Президенте названы: содействие процессам гуманизации и модернизации российского общества; подготовка предложений Президенту по созданию благоприятных условий для развития институтов гражданского общества и расширения участия граждан в модернизации страны, в том числе путем передачи отдельных функций государственных органов институтам гражданского общества и др.²

Первым шагом в направлении их правовой регламентации в конституционном законодательстве можно считать положения п. «е. 1», ч. 1 ст. 114 Конституции, которые появились в результате конституционной реформы 2020 г. Речь идет о закрепленных в данной конституционной норме полномочиях Правительства в области взаимодействия государства и гражданского общества. Закрепление в Конституции такого рода новаций было инициировано в послании главы российского государства Федеральному Собранию от 15 января 2020 г.³, где он, в частности, акцентировал внимание на наличии в настоящее время в России зрелых политических, партийных объединений и авторитетного гражданского общества.

Конституционный Суд в своих постановлениях и определениях неоднократно определял местное сообщество в качестве института гражданского общества, источника муниципальной власти и субъекта осуществления местного самоуправления. В частности, в своем Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П (п. 11) Конституционный Суд разъяснил, что в соответствии с требованиями ч. 5 ст. 76 Конституции именно местные сообщества обладают правом на создание иных, кроме выборных, органов местного самоуправления⁴.

В постановлениях от 2 апреля 2002 г. № 7-П (п. 3)⁵ и от 11 ноября 2003 г. № 16-П (п. 3)⁶ Конституционного Суда содержится вывод о том, что муниципальная власть является властью местного сообщества.

² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Российская газета. 2020. 16 янв. Столичный выпуск.

⁴ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

В Постановлении Конституционного Суда от 18 мая 2011 г. № 9-П (п. 9) разъяснено, что в по смыслу положений ст. 12, ч. 2 ст. 130 и ч. 1 ст. 131 Конституции в силу многообразия организационных моделей построения и реализации муниципальной власти законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений должно гарантировать местным сообществам реальную возможность определять конкретные требования, касающиеся организаций и осуществления местного самоуправления⁷.

В Постановлении Конституционного Суда от 1 декабря 2015 г. № 30-П (п. 6) органы местного самоуправления названы организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление⁸.

В Определении Конституционного Суда от 21 февраля 2002 г. № 26-О (п. 3) содержится толкование п. 3 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в том смысле, что местные сообщества решают вопрос возможности наделения избранного населением главы муниципального образования правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях⁹.

В соответствии с позицией Конституционного Суда относительно места и роли местного сообщества в системе осуществления местного самоуправления в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации, например города федерального значения Москвы, города федерального значения Севастополя, Московской области и др., юридическая категория «местное сообщество» закрепляется в контексте определения его тождественности с юридической категорией «население муниципального образования» и в целях более точной публично-правовой характеристики субъекта и источника осуществления местного самоуправления¹⁰.

Теоретические основы. Методы

Теоретическую основу настоящего исследования составляют работы ученых-конституционалистов, посвященные различным правовым аспектам становления и развития в Российской Федерации гражданского общества, его структуре, отдельным правовым институтам и формам взаимодействия с органами публичной власти (С. А. Авакьяна, В. С. Грачева, В. В. Гребенникова, Е. В. Киричека, А. Р. Лаврентьева, А. С. Прудникова, А. И. Тетуева и др.), а также научные труды ученых в области муниципального права, предметом которых являются различные публично-правовые аспекты местного сообщества как института гражданского общества и субъекта

⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Устав города Москвы, утвержденный Московской городской Думой 28 июня 1995 г.; Устав города Севастополя, принятый Законодательным Собранием города Севастополя 11 апреля 2014 г.; Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

та местного самоуправления (И. А. Алексеева, Е. И. Бычковой, А. А. Гордиенко, М. А. Кокотовой, Т. Н. Михеевой, С. В. Нарутто, Л. А. Нудненко, Д. С. Панова, А. Н. Рыкова, Е. И. Хлуднева, Е. С. Шугриной и др.).

Методологической основой исследования является системно-правовой анализ, который предполагает изучение тех или иных публично-правовых явлений сквозь призму объекта, субъекта, сущности и содержания анализируемых правоотношений. В данной научной статье такой метод используется при исследовании единой системы народовластия Российской Федерации, одной из форм которой согласно ст. 3 Конституции России является местное самоуправление, которое осуществляется гражданами посредством закрепленных в Конституции и законодательстве институтов непосредственной и представительной демократии.

Кроме этого, в свете конституционных новаций 2020 г. в части закрепления в ч. 3 ст. 132 Конституции положений о вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти и, соответственно, рассмотрении муниципальной власти и власти государственной в качестве двух форм власти народа представляется логичным избранный автором алгоритм проведения настоящего исследования, предусматривающий рассмотрение местного сообщества в качестве публично-правового института гражданского общества, а тем самым – производного характера структурных элементов первого от структурных элементов второго.

Применение системно-правового метода научного исследования позволяет определить структуру местного сообщества не только как публично-правового института гражданского общества, но и как источника и субъекта осуществления местного самоуправления, выявить внутрисистемные связи, формы взаимодействия местного сообщества с органами местного самоуправления, определяющие закономерности и тенденции развития всей системы народовластия на местном (муниципальном) уровне публичной власти, глубже понять механизмы воздействия права на общественные отношения, возникающие внутри этой системы; охватить все объективно необходимые внутрисистемные связи, влияющие на содержание и эффективное функционирование местного сообщества.

Проблематика местного сообщества, особенно в последнее время, вос требована в науке муниципального права. Большая часть исследований в данной области направлены на уяснение того, как понятие местного сообщества соотносится с легализованной в Конституции и федеральном законодательстве юридической категорией «население», которая, как известно, закрепляется там в качестве основного источника и субъекта осуществления местного самоуправления.

Автор солидаризируется с точкой зрения Д. С. Панова о том, что в настоящее время в юридической науке существует два основных подхода по поводу соотношения юридических категорий «местное сообщество» и «население муниципального образования»: первый объединяет ученых, отожествляющих две эти категории и полагающих, что указанному населению потенциально присущи признаки местного сообщества, а второй отрицает такое тождество, поскольку население может считаться местным

сообществом, но при условии обладания определенными признаками [Панов, Д. С., 2019, с. 120].

В первую группу ученых следует включить, например, А. Н. Рыкова, который не разделяет понятия «местное сообщество» и «население муниципального образования», поскольку считает, что деятельность последнего, с одной стороны, направлена на «достижение общего местного интереса (обеспечение социального согласия, достойного уровня жизнеобеспечения)», с другой стороны, «носит управленческий, обязательный характер и по определению не может быть проявлением гражданского общества» [Рыков, А. Н., 2017, с. 31].

Е. И. Бычкова придерживается такой же точки зрения и полагает, что «нормативный акт, издаваемый органом местного самоуправления или принимаемый непосредственно гражданами, фиксирует тем самым волю местного сообщества в качестве совокупной воли населения муниципального образования» [Бычкова, Е. И., 2014, с. 43].

Другие ученые, которых в настоящее время большинство, считают необходимым закрепление в законодательстве *местного сообщества в качестве самостоятельного источника и субъекта осуществления местного самоуправления* на основании выделяемых ими характеристик такого сообщества, отличающих его от легализованной юридической категории «население муниципального образования».

Например, А. А. Нудненко считает более предпочтительным использование в действующем законодательстве термина «местное сообщество», поскольку он в большей степени, чем юридическая категория «население муниципального образования», подчеркивает «наличие у них общих интересов, осознания своих прав и возможностей влиять на ход жизни в нем и ответственности за него» [Нудненко, А. А., 2003, с. 173].

А. А. Гордиенко отмечает такой важный факт, что в местное сообщество «включается та часть населения муниципального образования, которая занимает активную жизненную позицию и нацелена на участие в решении различных социальных проблем и реализации инициатив граждан» [Гордиенко, А. А., 2005, с. 12].

И. А. Алексеев выступает за правовую регламентацию в действующем федеральном законодательстве юридической категории «местное сообщество» в силу того, что оно является основой для развития демократии на местном (муниципальном) уровне публичной власти, что проявляется в том, что институты местного сообщества обеспечивают реализацию населением своего конституционного права на осуществление местного самоуправления в установленных в законодательстве формах непосредственной демократии [Алексеев, И. А., 2018, с. 5–9].

С. В. Нарутто и Е. С. Шугрина также признают, что местное самоуправление – это «не только публично-властный институт, но и сообщество самоорганизованных, инициативных граждан» [Нарутто, С. В., Шугрина, Е. С., 2020, с. 12].

При этом следует признать, что процесс формирования местного сообщества в большинстве муниципальных образований проходит довольно сложно: во-первых, значительная часть населения в силу занятости

по основному месту работы и отсутствия соответствующей правовой грамотности не готова участвовать в решении вопросов местного значения, иметь общие публичные (общественно полезные интересы), быть активным участником взаимодействия общественности с органами местного самоуправления; во-вторых, у населения отсутствует уверенность в возможности местного сообщества оказывать серьезное влияние на деятельность органов местного самоуправления [Хлуднев, Е. И., 2020, с. 29–32].

Результаты исследования

Представляется, что для уяснения понятия «местное сообщество» в качестве субъекта осуществления местного самоуправления и формулирования предложений по его правовой регламентации в действующем законодательстве в целях устранения существующих в этой части пробелов необходимо определить структуру местного сообщества (*основные элементы или институты*) и *формы его взаимодействия с органами местного самоуправления*.

В силу того, что местное сообщество является институтом гражданского общества и имеет производный от него характер, по мнению автора, при выделении элементов его структуры следует исходить из структуры гражданского общества, в которую традиционно отечественные ученые включают общественные объединения, негосударственные, некоммерческие, благотворительные организации, религиозные организации, независимые средства массовой информации, правозащитные организации, общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьи общества; социальные, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы; организации, осуществляющие добровольческую (волонтерскую) деятельность [Грачев, В. С., 2019; Гребенников, В. В., 2021; Киричек, Е. В., 2018; Тетуев, А. И., 2018].

Основываясь на сложившихся в юридической науке представлениях об основных элементах гражданского общества, автор полагает, что основными институтами местного сообщества следует считать организованные объединения населения муниципального образования, которые, во-первых, как правило, имеют правовой статус филиалов, территориальных подразделений, представительств, структурных подразделений негосударственных, некоммерческих, благотворительных, общественных организаций, объединений и политических партий, а также субъектов общественного контроля; во-вторых, осуществляют предусмотренные в законодательстве отдельные виды публичной (общественно полезной) деятельности, направленной на охрану, защиту, реализацию прав и законных интересов граждан, их социальную поддержку и оказание помощи, минимизацию социальных проблем, возникающих в процессе решения вопросов местного значения, и др.

В силу отмеченного выше производного характера местного сообщества от гражданского общества логично предположить, что в соответствии с положениями п. «е. 2» ч. 1 ст. 114 Конституции, относящими некоммерческие организации к числу институтов гражданского общества, в структуру местного сообщества могут быть включены созданные на территории муниципального образования *филиалы некоммерческих организаций*.

В части 2 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹¹ закреплены такие их общественно полезные функции, как деятельность в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. В соответствии с положениями ч. 3 ст. 2 указанного Закона филиалы, территориальные подразделения некоммерческих организаций, входящие в структуру местного сообщества, могут создаваться на территории муниципальных образований в *форме*: общественных или религиозных организаций (объединений); общин коренных малочисленных народов Российской Федерации; казачьих обществ; некоммерческих партнерств; учреждений; автономных некоммерческих организаций; социальных, благотворительных и иных фондов; ассоциаций и союзов и др.¹²

В соответствии с положениями п. «е.2» ч. 1 ст. 114 Конституции к числу институтов местного сообщества могут быть также отнесены создаваемые на территории муниципального образования *филиалы и представительства благотворительных организаций*, которые согласно ст. 13 Федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»¹³ не являются юридическими лицами, наделяются имуществом создавшей их благотворительной организации и действуют на основании утвержденных ею положений. Такие филиалы и представительства должны осуществлять благотворительную деятельность, которая согласно требованиям ст. 1 Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» связана с бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передачей гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстным, безвозмездным выполнением работ и (или) оказанием услуг, осуществлением деятельности в публичных (общественно полезных) целях. Согласно ст. 7 Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» филиалы и представительства благотворительных организаций создаются, в том числе на территории муниципальных образований, в формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для благотворительных организаций¹⁴.

В структуру местного сообщества могут быть включены структурные подразделения политических партий (их *местные и первичные отделения*), которые согласно требованиям ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» могут создаваться в случаях и порядке, предусмотренных ее уставом¹⁵.

¹¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Автор солидаризируется с учеными, которые обоснованно считают, что институты гражданского общества создаются для решения общих для всех групп граждан социальных проблем, к числу которых, несомненно, относятся и существующие проблемы в области противодействия коррупции, в том числе на уровне муниципальной власти [Лаврентьев, А. Р., 2017].

В структуру местного сообщества могут также включаться субъекты общественного контроля, к которым следует отнести общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные инспекции и группы общественного контроля и общественные советы при органах местного самоуправления, которые в соответствии с требованиями Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹⁶ призваны его осуществлять, в том числе в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов во взаимодействии с органами местного самоуправления.

По точному замечанию Т. Н. Михеевой, включение указанных субъектов общественного контроля в структуру местного сообщества объясняется тем, что предусмотренные в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формы участия населения в осуществлении местного самоуправления «...одновременно выступают инструментами общественного контроля» [Михеева, Т. Н., 2019, с. 35].

При выделении форм взаимодействия местного сообщества с органами местного самоуправления следует отталкиваться от положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющих в главе 5 такие формы непосредственной демократии, как: во-первых, непосредственное осуществление населением местного самоуправления; во-вторых, участие в его осуществлении. По мнению автора, первые можно отнести к числу императивных форм взаимодействия местного сообщества с органами местного самоуправления, а вторые – к числу консультативных.

При выборе таких формулировок следует руководствоваться логикой, заложенной в рассуждениях С. А. Авакьяна о том, что императивные формы непосредственной демократии позволяют выявить волю народа, которая носит окончательный и обязательный характер, а консультативные носят рекомендательный для органов публичной власти характер и нуждаются в утверждении компетентным органом государства или органом местного самоуправления [Авакьян, С. А., 2021, с. 82].

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляет аналогичные по названию консультативные формы взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления, направленные на осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти.

Выделения в отдельную группу форм взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления заслуживают формы, позволяющие гражданам обращаться в органы и к должностным лицам му-

¹⁶ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

ниципальной власти в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также оспаривать их решения, действия (бездействие) путем предъявления административного искового заявления в порядке, предусмотренном в главе 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹⁷.

Территориальное общественное самоуправление, деятельность которого регламентируется в ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должна быть выделена в отдельную самостоятельную группу форм взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления в силу таких особенностей его правового положения, как: во-первых, самостоятельный и под свою ответственность характер деятельности по реализации собственных инициатив по вопросам местного значения; во-вторых, осуществление публичной (общественно полезной) деятельности на части территории муниципальных образований в пределах четко определяемых в указанном Законе видов территорий проживания граждан; в-третьих, многообразие организационных форм осуществления посредством как проведения собраний и конференций граждан, так и создания органов территориального общественного самоуправления; в-четвертых, возможность государственной регистрации в качестве юридического лица и осуществления хозяйственной деятельности, в том числе на основании договора с органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета.

Обсуждение и заключение

1. С учетом востребованности в настоящее время в российском государстве и обществе проблематики становления и развития гражданского общества и отдельных его институтов, правовой позиции Конституционного Суда по поводу признания местного сообщества в качестве источника и субъекта права на осуществление местного самоуправления, а также сформировавшейся на этой основе в науке муниципального права соответствующей точки зрения ученых следует признать актуальной проблему легализации в действующем законодательстве юридической definиции «местное сообщество».

2. Основываясь на положениях ст. 3 Конституции, определяющих местное самоуправление в качестве одной из форм народовластия в Российской Федерации, и положениях ч. 3 ст. 132 Конституции, закрепивших вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации, автор приходит к обоснованному выводу о том, что муниципальная власть и власть государственная являются двумя формами единой публичной власти.

3. В соответствии с признанным мнением о вхождении муниципальной власти в единую публичную власть представляется логичным рассмотрение местного сообщества в качестве института гражданского общества, а значит, производного характера элементов первого от элементов второго. Таким образом,

¹⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

можно утверждать, что в структуру местного сообщества следует включить организованные объединения населения муниципального образования, которые, во-первых, как правило, имеют правовой статус филиалов, территориальных подразделений, представительств, структурных подразделений, местных, первичных отделений негосударственных, некоммерческих, благотворительных, общественных организаций, объединений и политических партий, а также субъектов общественного контроля (общественных палат, общественных инспекций и группы общественного контроля); во-вторых, которые осуществляют на территории муниципального образования предусмотренные в законодательстве отдельные виды публичной (общественно полезной) деятельности, направленной на охрану, защиту, реализацию прав и законных интересов граждан, их социальную поддержку и оказание помощи, минимизацию социальных проблем, возникающих в процессе решения вопросов местного значения, обеспечение общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе в области противодействия коррупции, и др.

4. В силу отмеченного статуса местного сообщества как института гражданского общества и, соответственно, единства закрепленных в Конституции форм непосредственной и представительной демократии, посредством которых гражданское общество и местное сообщество взаимодействуют с органами, входящими в единую систему публичной власти, автор приходит к выводу о том, что при определении оснований для классификации форм взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления следует учитывать положения федерального законодательства, закрепляющие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Первые можно отнести к числу императивных форм взаимодействия местного сообщества с органами местного самоуправления, а вторые – консультативных.

5. Консультативные формы взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления находят свое отражение как в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при регламентации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, так и в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» при регламентации форм общественного контроля за деятельность органов власти, что свидетельствует о единстве указанных форм в решении вопросов местного значения.

6. Избранные автором алгоритмы исследования местного сообщества в качестве института гражданского общества, субъекта и источника местного самоуправления позволили выделить такие виды форм взаимодействия местного сообщества и органов местного самоуправления, как: формы непосредственного осуществления местного самоуправления; формы участия в осуществлении местного самоуправления; формы, позволяющие гражданам обращаться в органы и к должностным лицам муниципальной власти и оспаривать их решения, действия (бездействие); территориальное общественное самоуправление.

Список источников

- Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 1. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2021. 864 с. ISBN: 978-5-16-108814-2.
- Алексеев И. А., Шипулин Н. С. Местное сообщество – основа муниципальной демократии // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 5–9.
- Бычкова Е. И. Некоторые проблемы правовой регламентации муниципального правотворчества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 43–45.
- Гордиенко А. А. Территориальное общественное самоуправление в местном сообществе : моногр. Новосибирск : Мэрия г. Новосибирска, 2005. 228 с. ISBN: 5-94560-092-X.
- Грачев В. С. Структура гражданского общества, его субъекты и правовые институты // Закон и право. 2019. № 1. С. 41–42. DOI: 10.24411/2073-3313-2019-10006.
- Гребенников В. В. Гражданское общество и конвергенции частноправовых и публично-правовых начал права // Право и управление. 2021. № 1. С. 14–18.
- Киричек Е. В. Институты гражданского общества в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и научной интерпретации // Политика и общество. 2018. № 7. С. 40–49.
- Кокотова М. А. Местные общественные палаты (советы) в России и региональные экономические, социальные и экологические советы во Франции как субъекты общественного контроля // Российский юридический журнал. 2021. № 4 (139). С. 32–41. DOI: 10.34076/20713797_2021_4_32.
- Лаврентьев А. Р. Институты гражданского общества в противодействии коррупции // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) : материалы XIV междунар. науч.-теор. конф., Санкт-Петербург, 27–28 апр. 2017 г. Т. 2. / под ред. Н. С. Нижник. СПб. : С.-Петербург. ун-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации, 2017. С. 166–168.
- Михеева Т. Н. Институты гражданского общества на муниципальном уровне как потенциал для расширения субъектов общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 3. С. 35–39.
- Нарутто С. В., Шутрина Е. С. Муниципальная демократия: от теории к практике / Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина. М. : Юрлитинформ, 2020. 272 с. ISBN: 978-5-4396-1927-6.
- Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 342 с.

Панов Д. С. Население муниципального образования и местное сообщество: соотношение и использование понятий (правовые аспекты) // Государство и право. 2019. № 8. С. 116–121. DOI: 10.31857/S013207690006252-9.

Писарев А. Н. Формы взаимодействия государства и гражданского общества в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : РГУП, 2017. 220 с. ISBN: 978-5-93916-568-6.

Прудников А. С. Институты гражданского общества и общественный контроль: понятие, правовое регулирование // Вестник экономической безопасности. 2021. № 3. С. 50–53. DOI: 10.24412/2414-3995-2021-3-50-53.

Рыков А. Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 31–40.

Тетуев А. И. Региональные особенности становления и развития социально-политических институтов гражданского общества в современной России // Гуманитарные и социально-политические проблемы модернизации Кавказа : материалы VI Междунар. конф., Магас, 10–13 мая 2018 г. / Ингуш. гос. ун-т ; под ред. А. М. Мартазанова, З. Х. Султыговой, А. А. Албогачиева, А. Х. Танкиева. Вып. VI. Магас : КЕП, 2018. С. 138–148.

Хлуднев Е. И. Местное сообщество: сущность понятия и роль в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 29–32. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-12-29-32.

References

- Alekseev, I. A., Shipulin, N. S., 2018. [Local community – the basis of municipal democracy]. *Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy* = [Municipal Service: Legal Issues], 1, pp. 5–9. (In Russ.)
- Avakian, S. A., 2021. *Konstitucionnoe pravo Rossii* = [Constitutional Law of Russia]. Training course. The textbook. In 2 vols. Vol. 1. 7th ed., repr. and add. Moscow: Norma, Infra-M. 864 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-16-108814-2.
- Bychkova, E. I., 2014. [Some problems of legal regulation of municipal lawmaking in the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = [State Power and Local Self-Government], 4, pp. 43–45. (In Russ.)
- Gordienko, A. A., 2005. *Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie v mestnom soobshchestve* = [Territorial public self-government in a local community]. Monograph. Novosibirsk: Novosibirsk City Hall. 228 p. (In Russ.) ISBN: 5-94560-092-X.
- Grachev, V. S., 2019. The structure of civil society, its subjects and legal institutions. *Zakon i pravo* = [Act and Law], 1, pp. 41–42. (In Russ.) DOI: 10.24411/2073-3313-2019-10006.

- Grebennikov, V. V., 2021. [Civil society and convergence of private and public law principles of law]. *Pravo i upravlenie* = [Law and Management], 1, pp. 14–18. (In Russ.)
- Khludnev, E. I., 2020. [Local community: the essence of the concept and the role in the implementation of local self-government]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = [State Power and Local Self-Management], 12, pp. 29–32. (In Russ.) DOI: 10.18572/1813-1247-2020-12-29-32.
- Kirichek, E. V., 2018. [Institutions of civil society in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and scientific interpretation]. *Politika i obshchestvo* = [Politics and Society], 7, pp. 40–49. (In Russ.)
- Kokotova, M. A., 2021. [Local public chambers (councils) in Russia and regional economic, social and environmental councils in France as subjects of public control]. *Rossijskij yuridicheskij zhurnal* = [Russian Law Journal], 4, pp. 32–41. (In Russ.) DOI: 10.34076/20713797_2021_4_32.
- Lavrent'ev, A. R., 2017. [Institutions of civil society in combating corruption]. In: N. S. Nizhnik, ed. *Gosudarstvo i pravo: evolyuciya, sovremennoe sostoyanie, perspektivy razvitiya (navstrechu 300-letiyu rossijskoj policii)* = [State and Law: evolution, current state, development prospects (towards the 300th anniversary of the Russian Police)]. Proceedings of the XIV International Scientific and Theoretical Conference, St. Petersburg, April 27–28, 2017. Vol. 2. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. Pp. 166–168. (In Russ.)
- Mikheeva, T. N., 2019. [Institutions of civil society at the municipal level as a potential for expanding subjects of public control]. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom* = [Civil Society in Russia and Abroad], 3, pp. 35–39. (In Russ.)
- Narutto, S. V., Shugrina, E. S., 2020. *Municipal'naya demokratiya: ot teorii k praktike* = [Municipal democracy: from theory to practice]. Kutafin Moscow State Law University. Moscow: Yurlitinform. 272 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-4396-1927-6.
- Nudnenko, L. A., 2003. *Instituty neposredstvennoj demokratii v sisteme mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i praktiki* = [Institutions of direct democracy in the system of local self-government: problems of theory and practice]. Dr. Sci. (Law) Dissertation. Moscow. 342 p. (In Russ.)
- Panov, D. S., 2019. [The population of the municipality and the local community: correlation and use of concepts (legal aspects)]. *Gosudarstvo i pravo* = [State and Law], 8, pp. 116–121. (In Russ.) DOI: 10.31857/S013207690006252-9.
- Pisarev, A. N., 2017. *Formy vzaimodejstviya gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva v Rossijskoj Federacii* = [Forms of interaction between the state and civil society in the Russian Federation]. Textbook.

Moscow: Russian State University of Justice. 220 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-93916-568-6.

Prudnikov, A. S., 2021. [Institutions of civil society and public control: concept, legal regulation]. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti* = [Bulletin of Economic Security], 3, pp. 50–53. (In Russ.) DOI: 10.24412/2414-3995-2021-3-50-53.

Rykov, A. N., 2017. [On the question of compliance of the constitutional principle of self-activity with the interests of local public authorities]. *gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = [State Power and Local Self-Government], 8, pp. 31–40. (In Russ.)

Tetuev, A. I., 2018. [Regional features of the formation and development of socio-political institutions of civil society in modern Russia]. In: A. M. Martazanov, Z. Kh. Sul'tygova, A. A. Albogachiev, A. Kh. Tankiev, eds. *Gumanitarnye i social'no-politicheskie problemy modernizacii Kavkaza* = [Humanitarian and socio-political problems of modernization of the Caucasus]. Materials of the VI International Conference, Magas, May 10–13, 2018. Ingush State University. Issue VI. Magas: KEP. Pp. 138–148. (In Russ.)

Информация об авторе / Information about the author

Писарев Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права имени Н. В. Витрука Российской государственной университета правосудия (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Aleksandr N. Pisarev, Dr. Sci. (Law), Professor of the Vitruk Constitutional Law Department, Russian State University of Justice (69 Novocheremushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interests.

Дата поступления рукописи в редакцию издания: 27.09.2023; дата одобрения после рецензирования: 10.10.2023; дата принятия статьи к опубликованию: 11.10.2023.

Submitted: 27.09.2023; reviewed: 10.10.2023; revised: 11.10.2023.