

Научная статья
УДК 342.51
DOI: 10.47475/2311-696X-2023-39-4-26-31

С. 26–31

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Сергей Геннадьевич Соловьев

*Южно-Уральский государственный университет (НИУ), Челябинск, Россия
solovevsg@susu.ru*

Аннотация. В работе анализируются проблемные теоретические и практические правовые вопросы, связанные с правовым статусом и перечнем вопросов деятельности муниципальных общественных палат.

В целях выстраивания логичной правовой конструкции, регламентирующей статус и вопросы деятельности муниципальных общественных палат, в исследовании предложен комплекс правовых мер, направленных на ее совершенствование.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, муниципальные общественные палаты

Для цитирования: Соловьев С. Г. Муниципальные общественные палаты: правовые проблемы теории и практики // Правопорядок: история, теория, практика. 2023. № 4 (39). С. 26–31. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-39-4-26-31

Research article

MUNICIPAL PUBLIC CHAMBERS: LEGAL PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Sergey G. Solovev

*South Ural State University (NRU), Chelyabinsk, Russia
solovevsg@susu.ru*

Abstract. The paper analyzes problematic theoretical and practical legal issues related to the legal status and the list of issues related to the activities of municipal public chambers.

In order to build a logical legal structure regulating the status and issues of the activities of municipal public boards, the study proposes a set of legal measures aimed at improving it.

Keywords: local self-government, municipal power, municipal public chambers

For citation: Solovev SG. Municipal Public chambers: legal problems of theory and practice. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2023;(4):26-31. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-39-4-26-31 (In Russ.)

*Нельзя объять необъятное...
Козьма Прутков*

Введение

Современное состояние системы местного самоуправления в Российской Федерации характеризуется широким распространением достаточно специфических субъектов

муниципально-правовых отношений — общественных палат муниципальных образований, представляющих собой, исходя из анализа их достаточно однотипных организационных документов, коллегиальные совещательные

органы, обеспечивающие взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, с органами местного самоуправления в целях учета потребностей, интересов населения и привлечения граждан и организаций к решению вопросов местного значения¹.

Отмечая важную роль около 2,5 тысяч общественных палат муниципальных образований, созданных в Российской Федерации (по данным Минюста России на 1 января 2022 года) в сфере согласования интересов населения и органов муниципальной власти, которая признается многими учеными и практиками [2, с. 35; 6, с. 34; 7, с. 54; 5, с. 37], следует указать на тот факт, что на сегодня правовой статус данных субъектов муниципально-правовых отношений определен достаточно поверхностно, вопросы и цели их деятельности очень объемны и излагаются в предельно общем виде, требуемые результаты их функционирования четко не определены, полномочия (если вообще можно говорить о полномочиях применительно к подобным невластным субъектам правоотношений) закрепляются в предельно общем виде, правовое регулирование на федеральном уровне и уровне Субъектов РФ является отрывочным и фрагментарным.

Проблемные вопросы, связанные с закреплением правового статуса и вопросов деятельности муниципальных общественных плат

Анализируя правовой статус муниципальных общественных плат, как коллегиальных совещательных органов, обеспечивающих взаимодействие граждан и органов местного самоуправления, в первую очередь следует определиться с публично-властной природой их деятельности. Очевидно, что в процессе

своей деятельности, связанной с осуществлением функций:

- организации диалога между населением и органами власти;
 - общественного контроля;
 - согласования интересов различных социальных групп;
 - выдвижения и поддержки гражданских инициатив;
 - проведения общественных обсуждений общественно значимых вопросов и проектов решений органов местного самоуправления;
 - проведения общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов;
 - выработки рекомендаций органам местного самоуправления,
- они объективно преследуют публичные интересы (интересы больших групп местных жителей или всего населения муниципально-образованного образования) и их деятельность должна быть признана публичной.

Однако, предполагает ли публичная природа их деятельности властное содержание их компетенции? Можно ли их рассматривать в качестве органов публичной власти? Как указывает Конституционный суд РФ в своем постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П муниципальные общественные платы не являются органами местного самоуправления, а соответственно они не могут быть признаны субъектами, входящими в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Кроме того следует учитывать и тот факт, что наличие муниципальных общественных палат в муниципальном образовании не является обязательным, они, как отмечают Т. Н. Михеева и Е. С. Шугрина, являются органами общественного контроля и формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, создаются по усмотрению органов местного самоуправления [4, с. 16], которые (в случае необходимости) наделены правом принять решение об их ликвидации.

При этом, муниципальные общественные платы реализуют функцию общественного контроля (в том числе и в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления) по своему содержанию относящуюся к формам непосредственного народовластия, что позволяет сделать вывод о присутствии определенных властных начал в их деятельности. Однако, наличие властных начал в их деятельности не означает наличие у них публично-властного статуса, что ставит под вопрос правомерность использования в отношении данных субъектов муниципального права таких категорий, как

¹ Положение «Об Общественной палате Миасского городского округа», утвержденное Решением Собрания депутатов Миасского городского округа от 26.09.2014 г. № 15. URL: http://xn--c1arfcc.xn--p1ai/?page_id=66 (дата обращения: 14.04.2023) ; Положение «Об Общественной палате городского округа город Стерлитамак», утвержденное Постановлением главы администрации городского округа город Стерлитамак от 24.09.2020 г. № 2012. URL: <https://www.sterlitamakadm.ru/about/komsov/the-public-chamber/pozition-the-public-chamber/> (дата обращения: 14.04.2023).

«компетенция муниципальных общественных плат», «полномочия муниципальных общественных плат», не редко используемых как в нормотворческой практике, так и в научной литературе¹ [3, с. 33].

Если исходить из определения компетенции органа публичной власти, как совокупности полномочий по предметам его ведения, то применительно к муниципальным общественным палатам очевидным становится факт, что данные субъекты муниципально-правовых отношений не наделены властными полномочиями, реализация которых является одновременно для них правом и обязанностью.

Применительно к муниципальным общественным палатам практика идет по пути закрепления перечня их прав, реализация которых прямо не закреплена в качестве их обязанностей. В связи с этим, несомненный научный интерес представляет вопрос об определении субъектов, в отношении которых муниципальные общественные палаты несут нормативно закреплённые обязанности.

Очевидно, что орган, принимающий решение об учреждении муниципальной общественной палаты и утверждающий положение о ее деятельности (Глава муниципального образования либо местный представительный орган), не может не обладать правом потребовать в нормативно определенной форме от соответствующей общественной палаты исполнения обязанностей, закреплённых в ее организационных документах. Кроме того, не нужно забывать об ответственности муниципальной общественной палаты перед населением муниципалитета в интересах которого она и создается.

Практика работы местных общественных палат показывает, что именно наличие ответственности муниципальной общественной палаты перед населением муниципалитета обуславливает необходимость конкретизации ее основных подконтрольных вопросов, так как в противном случае муниципальные общественные палаты становятся беззащитными в отношении отдельных представителей населения изначально негативно настроенных в отношении представителей действующей муниципальной власти и любых связанных с нею органов. В современных муниципально-правовых реалиях

на деструктивную критику указанных субъектов, беспелляционно требующих от муниципальных общественных палат постоянного осуществления экспертной и контрольной работы по абсолютно всем вопросам местного значения, действующим членам муниципальных общественных палат в настоящее время достаточно сложно находить убедительные и аргументированные ответы.

Помимо этого, в теоретическом плане именно отсутствие четкой регламентации перечня основных вопросов деятельности муниципальных общественных палат и полное отсутствие в нормативной базе даже «наметок» на критерии эффективности их деятельности, позволяет ряду исследователей ставить под сомнение их состоятельность, как реального института гражданского общества, апеллируя к тому, что подобные навязанные государством конструкции диалога государства с гражданским обществом на самом деле создают лишь видимость общественной активности граждан, по сути представляя собой эрзац-институты гражданского общества [1, с. 89; 8, с. 9].

Также следует указать на тот факт, что существующая правовая неопределенность в сфере закрепления перечня основных вопросов деятельности муниципальных общественных палат порождает вопросы о разграничении вопросов их деятельности с другими субъектами общественного контроля, а также специализированными общественными советами, создаваемыми в муниципалитетах (к примеру, с общественным экологическим советом), и не позволяет организовать согласованное функционирование и взаимодействие указанных субъектов с должным коэффициентом общественно-полезного действия.

Кроме того, закрепление за муниципальными общественными палатами неограниченного круга подконтрольных вопросов местного значения, в совокупности с нормативно закреплённой возможностью постоянного проведения акций общественного контроля, с неизбежностью приводит активно работающие муниципальные общественные палаты к регулярным столкновениям с соответствующими органами местного самоуправления, объективно не заинтересованными в осуществлении каких-либо регулярных проверок их деятельности. Определенным подтверждением вышеуказанной мысли является тезис, достаточно активно продвигаемый практиками местного самоуправления о том, что целесообразным и эффективным является понимание общественного контроля не **за** органами местного самоуправления,

¹ Ст. 3 Положения «Об Общественной палате города Ставрополя», утвержденное Решением Ставропольской городской Думы от 25 марта 2015 г. № 623. URL: <https://dumast.ru/public-chamber/9652/> (дата обращения: 05.05.2023).

а **совместно** с органами местного самоуправления [9, с. 25].

Также не следует забывать о том, что закрепление за муниципальными общественными палатами неограниченного круга подконтрольных вопросов местного значения превращают муниципальные общественные палаты в чрезвычайно привлекательные общественные институты для представителей разного рода общественно-политических движений, которые стараются использовать площадки общественных палат как арену для политической борьбы, затрудняя тем самым обсуждение и решение вопросов, связанных с повседневными нуждами населения муниципалитетов.

Комплекс правовых мер, направленных на совершенствование правовой конструкции, закрепляющей вопросы деятельности муниципальных общественных палат

Тезисно обозначив ряд актуальных теоретических и практических проблем, связанных с закреплением правового статуса и вопросов деятельности муниципальных общественных палат, представляется целесообразным предложить на обсуждение научного сообщества следующие направления совершенствования действующего законодательства, регламентирующего соответствующие муниципально-правовые конструкции.

Во-первых, в целях унификации нормативной базы, механизмов и форм деятельности муниципальных общественных палат назрела необходимость:

— на федеральном уровне нормативно закрепить легальную дефиницию муниципальной общественной палаты как коллегиального совещательного общественного органа, создаваемого по решению представительного органа муниципального образования, действующего на основании положения и обеспечивающего взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, с органами и должностными лицами местного самоуправления;

— нормативно закрепить на федеральном уровне единый подход к правовому статусу, целям, функциям, вопросам деятельности и формам работы муниципальных общественных палат, приняв рамочный Федеральный

закон «Об общих принципах организации и деятельности муниципальных общественных палат»;

— нормативно закрепить обязательность создания муниципальных общественных палат во всех муниципальных образованиях Российской Федерации с ключевым функционалом площадки для осуществления обязательного регулярного очного общения руководителей муниципалитетов с населением.

Во-вторых, в связи отсутствием у муниципальных общественных палат публично-властного статуса, в целях грамотного юридического обозначения сфер их деятельности и делегированных им прав, предлагается нормативно закрепить для обозначения указанных феноменов термин «вопросы деятельности муниципальных общественных палат», обозначающий сферы местных общественных отношений в которых муниципальные общественные палаты обладают нормативно закрепленными правами.

В-третьих, в целях четкой фиксации перечня направлений деятельности муниципальных общественных палат предлагается нормативно закрепить следующие их основные функции:

— организация диалога между населением и органами власти;

— осуществление общественного контроля;

— согласование интересов различных социальных групп в муниципалитетах;

— выдвижение и поддержка гражданских инициатив;

— проведение общественных обсуждений общественно значимых вопросов и проектов решений органов местного самоуправления;

— проведение общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов.

В-четвертых, в целях определения приоритетов в вопросах деятельности муниципальных общественных палат предлагается нормативно выделить:

— блок обязательных вопросов деятельности муниципальных общественных палат, связанных с организацией диалога между населением и органами власти, проведением общественных обсуждений общественно значимых вопросов и проектов решений органов местного самоуправления;

— блок факультативных вопросов деятельности муниципальных общественных палат, связанных с осуществлением общественного контроля, согласованием интересов различных социальных групп в муниципалитетах, выдвижением и поддержкой гражданских

инициатив, проведением общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов.

В-пятых, в целях выстраивания логичной конструкции правового статуса муниципальных общественных палат есть смысл нормативно закрепить следующий перечень их основных обязанностей:

— проведение пленарных заседаний не реже 1 раза в два месяца;

— организация общественных обсуждений общественно значимых вопросов по обращениям органов местного самоуправления и инициативных групп местных жителей в количестве не менее 1 % от числа жителей муниципалитета;

— проведение общественных обсуждений проектов решений органов местного самоуправления по обращениям органов местного самоуправления и инициативных групп местных жителей в количестве не менее 1 % от числа жителей муниципалитета;

— проведение рейдов общественного контроля по обращениям органов местного самоуправления и инициативных групп местных жителей в количестве не менее 1 % от числа жителей муниципалитета;

— проведение общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов по обращениям органов местного самоуправления и инициативных групп местных жителей в количестве не менее 1 % от числа жителей муниципалитета.

В-шестых, для формирования механизмов объективной оценки продуктивности работы муниципальных общественных палат предлагается нормативно закрепить перечень критериев эффективности их деятельности.

В-седьмых, в целях обеспечения стабильного и эффективного функционирования муниципальных общественных палат назрела необходимость на федеральном уровне нормативно закрепить обязанность органов местного самоуправления по организационному и финансовому обеспечению деятельности муниципальных общественных палат.

Заключение

Рассмотрев ключевые правовые проблемы, связанные с неопределенностью правового статуса муниципальных общественных палат и безразмерностью перечня вопросов их деятельности, в заключение приведенного исследования хотелось акцентировать внимание на том обстоятельстве, что муниципальные общественные палаты представляют собой относительно новых и достаточно специфических субъектов муниципально-правовых отношений. В связи с этим, если с учетом мирового опыта [10, р. 21] спрогнозировать развитие долгосрочных нормотворческих тенденций в муниципальной сфере, то можно сделать вывод о том, что для грамотного описания правового статуса муниципальных общественных палат рано или поздно потребуются собственная теоретическая база и адекватные правовые конструкции. Практику же механического использования в отношении муниципальных общественных палат правовых конструкций, разработанных для описания элементов правового статуса публично-властных субъектов муниципально-правовых отношений, следует признать чрезвычайно спорной, что несомненно является проблемой и, соответственно, требует формирования соответствующего научного дискурса [11, р. 89].

Список источников

1. Авдеев М. Ю., Грудцына Л. Ю. Демократия, народ и гражданское общество в России // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6). С. 87–93.
2. Гриб В. В. Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 33–38.
3. 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. С. 32–41.
4. Михеева Т. Н., Шугрина Е. С. Формирование законодательства о муниципальных общественных палатах (советах) на федеральном уровне // Доклад об организации и деятельности муниципальных общественных палат (советов) в Российской Федерации. Москва, 2022. 159 с.
5. Соловьев С. Г. Развитие правовых форм регулярной публичной самоорганизации жителей муниципалитетов: в поисках утраченных идеалов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 33–38.
6. Чеботарев Г. Н. Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 33–36.
7. Чекрыга М. А. Общественный контроль в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 12. С. 46–59.

8. Уваров А. А. Теоретико-правовые вопросы функционирования современного гражданского общества в России // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 7–10.

9. Шугрина Е. С. Общественный контроль на муниципальном уровне // Российская муниципальная практика. 2023. № 3. С. 20–27.

10. McLennan G. Held P. Hall St. (eds.) The idea of Modern State. Philadelphia. 1994. 471 p.

11. Foucault M. L'Ordre du discours. Paris : Gallimard, 1971. 348p.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest

Дата поступления статьи / Received: 09.08.2023.

Дата рецензирования статьи / Revised: 10.09.2023.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 05.12.2023.
