

Научная статья  
УДК 342.51  
DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-46-50

С. 46–50

## ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИХ ДАЛЬНЕЙШЕГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Сергей Геннадьевич Соловьев

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

**Аннотация.** В работе проведен анализ теоретических и практических проблемных правовых вопросов, обусловленных влиянием правового механизма формирования муниципальных общественных палат на эффективность их дальнейшего функционирования.

В целях совершенствования современного механизма формирования муниципальных общественных палат, в исследовании предложен комплекс правовых мер, направленных на совершенствование содержания соответствующих правовых конструкций.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальные общественные палаты, институты гражданского общества

**Для цитирования:** Соловьев С. Г. Правовой механизм формирования муниципальных общественных палат и эффективность их дальнейшего функционирования // Правопорядок: история, теория, практика. 2024. № 4 (43). С. 46–50. DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-46-50

Research article

## LEGAL MECHANISM OF FORMATION OF MUNICIPAL PUBLIC CHAMBERS AND EFFICIENCY OF THEIR FURTHER FUNCTIONING

Sergey G. Solovlev

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

**Abstract.** The paper analyzes theoretical and practical problematic legal issues caused by the influence of the legal mechanism of formation of municipal public chambers on the effectiveness of their further functioning.

In order to improve the modern mechanism of formation of municipal public chambers, the study proposes a set of legal measures aimed at improving the content of relevant legal constructions.

**Keywords:** local self-government, municipal public chambers, civil society institutions

**For citation:** Solovlev SG. Legal mechanism of formation of municipal public chambers and efficiency of their further functioning. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2024;(4):46-50. (In Russ.) DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-46-50

*Предвидеть — значит управлять.*  
Блез Паскаль

### Введение

В настоящее время в современной системе российского местного самоуправления все четче проявляется общемировая тенденция, в соответствии с которой в гражданском обществе на уровне муниципалитетов все большую значимость приобретает институт муниципальных общественных палат [8, с. 46; 9, с. 253], который в российском формате по своей сути является формой участия населения в осуществлении народовластия на местном

уровне, концептуально производной от Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов РФ, созданных во всех российских регионах в период с 2005 года.

При этом, процедура формирования большинства общественных палат муниципальных образований, как правило, во многом копирует порядок формирования общественных палат соответствующих субъектов Российской Федерации, закрепленный в ст. 8 Федерального

закона от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

### Постановка проблемы

Однако анализ практики функционирования муниципальных общественных палат показывает, что перечень вопросов их деятельности, задачи, уровень решаемых проблем, методы и формы работы обладают значительной спецификой в сравнении с аналогичными показателями общественных палат субъектов Российской Федерации. Указанная специфика обусловлена тем, что муниципальные общественные палаты осуществляют свою деятельность на самом нижнем муниципальном уровне российской публичной власти, должны максимально в своей деятельности быть приближенными к населению и обеспечивать оптимальное представительство интересов местных жителей и других участников муниципальных общественных процессов, максимальную неформализованность форм своей деятельности и минимальную ангажированность от органов публичной власти, а также существующих официальных политических институтов.

Решению указанных задач отнюдь не способствует уподобление порядка формирования муниципальных общественных палат порядку формирования региональных общественных палат, которые по своей сути являются более формализованными структурами, созданы для решения вопросов уровня региона, что закономерно предполагает соответствующую специфику формирования их состава и особенности форм их деятельности.

В связи с вышеуказанным в рамках настоящего исследования предполагается рассмотреть сущностные характеристики основных процедурных схем формирования состава муниципальных общественных палат, проанализировать их достоинства и недостатки, предложив в целях нормативного закрепления механизмов формирования составов муниципальных общественных палат, обеспечивающих решение поставленных перед ними задач, перспективные направления совершенствования соответствующих процедурных конструкций, закрепленных в региональных и муниципальных нормативных правовых актах.

### Методология исследования

Основываясь на анализе теоретических подходов и имеющегося опыта практической реализации правовых конструкций, нормативно регламентирующих процедурные механизмы формирования муниципальных общественных палат, в рамках настоящего исследования принята попытка (при помощи диалектического, логического, исторического, формально-юридического методов научного познания с применением эталонного,

ценностного, системного, функционального и информационного подходов) проанализировать проблемные правовые аспекты существующих процедурных механизмов формирования муниципальных общественных палат, исследовать их влияние на эффективность последующего функционирования муниципальных общественных палат в целях выдвижения перспективных направлений совершенствования содержания соответствующих правовых конструкций.

### Правовой механизм формирования муниципальных общественных палат: проблемные вопросы

Анализируя правовой механизм формирования муниципальных общественных палат, следует исходить из того, что основные элементы данного механизма должны быть концептуально сориентированы на достижение целей, для которых создаются общественные палаты муниципалитетов. При этом, исходя из анализа накопленного нормативного материала и практики функционирования муниципальных общественных палат, в качестве указанных целей обычно выделяются следующие:

- организация диалога между населением и органами власти;
- осуществление общественного контроля;
- согласование интересов различных социальных групп;
- 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;
- выработка рекомендаций органам местного самоуправления [1, с. 56; 3, с. 91; 4, с. 48; 6, с. 38].

Очевидно, если исходить из вышеуказанной системы целеполагания в отношении муниципальных общественных палат, то в качестве приоритетных кандидатов в их состав должны рассматриваться местные жители, обладающие соответствующими компетенциями и навыками. Однако, на практике объективный отбор кандидатов в муниципальные общественные палаты осложняется рядом скрытых факторов, связанных с определенными качествами потенциальных кандидатов. В связи с этим, наряду с рассмотрением содержания отмеченных факторов, есть смысл проанализировать основные категории кандидатов в члены муниципальных общественных палат.

В качестве первой категории указанных кандидатов следует выделить жителей соответствующего муниципального образования, обладающих документально подтвержденным и официально признанным экспертным уровнем знаний в определенных вопросах местной жизни. Данная категория кандидатов, которая может быть обозначена как «эксперты», позволяет муниципальной общественной палате рассматривать возникающие вопросы на серьезном экспертном уровне и формировать

<sup>1</sup> Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_199983/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199983/) (дата обращения: 30.06.2024).

обоснованные, конструктивные предложения по решению анализируемых проблем.

Эксперты объективно улучшают имидж соответствующей муниципальной общественной палаты. Однако при этом, обладая собственной независимой позицией, эксперты нередко выступают с критикой решений руководящих должностных лиц соответствующего муниципалитета, что часто препятствует выстраиванию конструктивных отношений с представителями муниципальной власти и создает для них определенные проблемы при прохождении соответствующих согласовательных процедур при формировании состава муниципальных общественных палат.

Ко второй категории кандидатов в члены муниципальной общественной палаты относятся местные жители, занимающиеся практической реализацией тех или иных общественных проектов за счет различных источников средств. Это могут быть их собственные средства, средства от грантов, полученных из бюджета РФ, бюджета Субъекта РФ, бюджета муниципального образования, а также средства физических и юридических лиц, зарегистрированных как в Российской Федерации, так и за ее пределами.

Данная категория кандидатов в члены муниципальных общественных палат может быть обозначена как «общественники». Они, как правило, очень активно лоббируют в общественных палатах решение интересующих их проблем, способствуют практическому участию муниципальных общественных палат в решении проблемных местных вопросов, а также осуществляют активное взаимодействие с местными жителями.

При этом их общественная активность может носить как позитивную, так и деструктивную направленность в зависимости от их целевых установок, определяемых как их собственными воззрениями, так и субъектами, осуществляющими финансирование их деятельности. Именно направленность их деятельности в значительной мере определяет характер их взаимоотношений с муниципальными властями и во многом определяет вероятность прохождения данных кандидатур в состав муниципальных общественных палат.

Третья категория кандидатов в члены муниципальных общественных палат представляет собой авторитетных местных жителей, представляющих определенные социальные или профессиональные группы или крупные трудовые коллективы. Как правило, «авторитетные жители» общественной деятельностью на регулярной основе не занимаются и имеют заслуги в областях, напрямую не связанных с вопросами местного значения, но так как они пользуются уважением местных жителей, к их мнению прислушиваются и это, несомненно, способствуют повышению авторитета соответствующих муниципальных общественных палат, что обеспечивает беспрепятственное прохождение ими процедур отбора в состав соответствующих палат.

К четвертой категории кандидатов в члены муниципальных общественных палат следует отнести местных жителей, которые к работе в составе

муниципальных общественных палат относятся как «трамплину» в развитии их карьеры, позволяющему установить нужные связи и выйти на непосредственное взаимодействие с первыми лицами муниципалитетов. Данная категория кандидатов, которая может быть обозначена «карьеристами», как правило, активно берется за любые перспективные направления в деятельности муниципальных общественных палат и определенное время работает в их рамках. Естественно, они предельно лояльно относятся к предложениям, установкам и решениям руководства муниципалитета, что обеспечивает им соответствующую поддержку при прохождении процедур отбора в состав муниципальных общественных палат.

Очевидно, что в условиях нормативно не ограниченной самостоятельности руководства муниципалитетов в вопросе определения схемы формирования соответствующей муниципальной общественной палаты [5, с. 64], выбор кандидатов в муниципальные общественные палаты осуществляется исходя из приоритетных для руководства муниципалитета их целей деятельности.

Если приоритетной целью деятельности муниципальной общественной палаты в муниципалитете является беспрекословная поддержка решений муниципальных властей, то в таком случае закономерно выбирается схема, обеспечивающая формирование максимально лояльного и подконтрольного органа. Исходя из анализа практики функционирования муниципальных общественных палат муниципалитетов, можно утверждать, что на достижение указанной цели работают схемы, предполагающие введение руководителем муниципалитета в состав муниципальной общественной палаты преимущественно «управляемых общественников», «лояльных местных авторитетов», «подконтрольных карьеристов», проводимое путем назначения всех членов муниципальной общественной палаты либо одной трети членов муниципальной общественной палаты, которые в порядке кооптации выбирают оставшиеся две трети предварительно согласованных с руководством муниципалитета членов муниципальной общественной палаты [2, с. 57; 6, с. 39].

Если же перед муниципальной палатой муниципалитета ставится задача создания независимой авторитетной диалоговой площадки между властью и населением в целях анализа муниципальных проблем и выработки обоснованных предложений по их решению, консолидации местного населения и вовлечения его в решение вопросов местного значения, то в таком случае избирается схема формирования муниципальной общественной палаты, предполагающая включение в ее состав преимущественно «квалифицированных экспертов» и «авторитетных общественников» путем делегирования представителей от широкого спектра значимых субъектов муниципальных общественных отношений. Исходя из анализа муниципальной практики в сфере формирования муниципальных общественных палат, к числу подобных субъектов следует отнести главу муниципального образования, местный представительный орган, местные общественные организации и профессиональные объединения, региональную общественную палату.

**Комплекс правовых мер, направленных на совершенствование правового механизма формирования муниципальных общественных палат**

Как отмечает М. Фуко, формирование любых общественных дискурсов обусловлено феноменом проблематизации, то есть их появление является следствием осознания обществом каких-то значимых для него проблем [7, с. 83]. Соответственно, наметившееся в последнее время достаточно активное обсуждение проблемных вопросов правового механизма формирования муниципальных общественных палат, ведущееся в трудах как теоретиков муниципального права, так и практиков местного самоуправления, свидетельствует о немаловажной роли института муниципальных общественных палат в современной системе российского местного самоуправления. В связи с этим, хотелось бы предложить на обсуждение ряд идей, направленных на совершенствование современного правового механизма формирования муниципальных общественных палат.

*Во-первых*, в целях обеспечения единства подходов к формированию муниципальных общественных палат, ограничения пределов усмотрения руководителей муниципалитетов, гарантированности представительства разных групп местных жителей в составе муниципальных общественных палат и достижения единообразия соответствующих муниципальных правовых актов муниципальных образований в Российской Федерации, есть смысл закрепить основные положения, регламентирующие правовой статус и механизм формирования муниципальных общественных палат, в отдельной статье главы 5 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

*Во-вторых*, в целях унификации существующей понятийной базы, связанной с деятельностью муниципальных общественных палат, назрела необходимость нормативно закрепить в ст. 2 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» легальные определения следующих понятий: «муниципальная общественная палата», «муниципальный общественный контроль».

*В-третьих*, в целях повышения авторитета муниципальных общественных палат, совершенствования каналов их взаимодействия с региональными общественными палатами, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и внедрения механизмов обеспечения их независимости от руководителей муниципалитетов, есть смысл нормативно закрепить обязательную квоту региональных общественных

палат при формировании составов общественных палат в муниципалитетах.

*В-четвертых*, в условиях становления российского информационного общества в целях внедрения в механизм формирования муниципальных общественных палат элементов прямого волеизъявления местных жителей, предлагается нормативно закрепить обязательную квоту для членов муниципальных общественных палат, избираемых местными жителями посредством электронного голосования в сети Интернет, проводимого на сайте местного представительного органа.

*В-пятых*, в целях обеспечения уровня компетентности членов муниципальных общественных палат в вопросах местного значения, позволяющего рассматривать поставленные вопросы на серьезном экспертном уровне и формировать обоснованные, конструктивные предложения по решению анализируемых проблем, есть смысл нормативно закрепить квоту для членов муниципальных общественных палат, обладающих документально подтвержденным экспертным уровнем знаний в определенных вопросах местного значения.

*В-шестых*, в целях установления единых процедурных основ формирования муниципальных общественных палат есть смысл закрепить в ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основные требования к кандидатам в члены муниципальных общественных палат.

*В-седьмых*, в целях стимулирования эффективной работы членов муниципальных общественных палат, установления единой концепции обеспечения их деятельности назрела необходимость на федеральном уровне нормативно закрепить основы единого механизма финансирования и материально-технического обеспечения деятельности муниципальных общественных палат.

**Заключение**

В заключение проведенного исследования стоит отметить, что в анализ практики развития и функционирования существующих общественных институтов в системе российского местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что в ближайшей перспективе роль муниципальных общественных палат в сравнении с другими муниципальными общественными институтами будет с неизбежностью возрастать. При этом для обеспечения эффективности их деятельности (с учетом того обстоятельства, что в последнее время основной дискурс по вопросам местного самоуправления сместился с обеспечения прав населения на его осуществление к вопросам обеспечения эффективности его функционирования) необходимо обеспечить эффективные механизмы формирования состава муниципальных общественных палат, что подтверждает актуальность темы исследования и обуславливает целесообразность проведения дальнейших научных изысканий в указанном направлении.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 30.06.2024).

**Список источников**

1. Гончаров В. В., Петренко Е. Г., Поярков С. Ю., Максимова С. М. О проблемах и перспективах развития в Российской Федерации института муниципальных общественных палат (советов): конституционно-правовой анализ // Право и государство: теория и практика. 2023. № 2 (218). С. 54–58.
2. Кокотова М. А. Способы подбора наиболее подходящих членов общественных палат (советов) России и экономических, социальных и экологических советов Франции // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 53–58.
3. Михеева Т. Н. К вопросу об общественных палатах муниципальных образований // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 88–92.
4. Соловьев С. Г. К вопросу о неопределенном правовом статусе и безразмерном перечне вопросов деятельности муниципальных общественных палат // Современное право. 2023. № 10. С. 40–45.
5. Соловьев С. Г. Местное самоуправление в России: самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 61–65.
6. Шишкин С. И., Сафин Д. А. Место общественной палаты муниципального образования в различных моделях местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. 2020. № 4 (91). С. 34–40.
7. Фуко М. Воля к истине: По ту сторону знания, власти и сексуальности. Москва : Касталь, 1996. 448 с.
8. De Vries M. S., Sobis I. Consolidation in local government: An international comparison of arguments and practices // Journal of the Institute of Public Administration of Ireland. 2013. Vol. 61, no. 3. P. 31–50.
9. Nemes J., De Vries M. S. Local Government Structure and Capacities in Europe // Public policy and administration. 2015. Vol. 14, no. 3. P. 249–267.

**КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ**

Конфликт интересов отсутствует.

**CONFLICT OF INTEREST**

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 04.07.2024.

Дата рецензирования статьи / Revised: 22.09.2024.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 05.12.2024.