
Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права

Научная специальность

12.00.02 «Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право»

УДК 342.55

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© Сафин Д. А., 2020

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Рассматривается проблема понимания конституционно-правовой природы общественных палат муниципальных образований в Российской Федерации. Констатируется факт того, что создание общественных палат на различных уровнях организации политической власти стало общераспространенной и повсеместно применяемой практикой. При этом отмечается, что зачастую общественные палаты становились либо объектом манипуляций со стороны отдельных должностных лиц, либо ареной политической борьбы, что в значительной мере подрывало роль и значение общественных палат в рамках российской политической системы. Отмечается правовая неопределенность статуса общественных палат муниципальных образований, которые структурируются в рамках не государственной, а муниципальной власти, а следовательно, правовая природа таких общественных палат должна быть соотнесена с конституционно-правовой природой местного самоуправления. Исследуется многообразие подходов к пониманию конституционно-правовой природы общественной палаты, сделан вывод о наличии совокупности свойств общественных палат, которые определяют специфику данного образования. Указывается, что совокупность указанных свойств обосновывает комплексную конституционно-правовую природу общественных палат, в том числе на уровне муниципальных образований. Рассматривается, каким образом эта специфическая конституционная природа общественных палат муниципальных образований влияет на их функционирование. Предлагается ряд новелл, которые позволяют в наибольшей степени реализовать специфику конституционно-правового статуса общественных палат муниципальных образований как с точки зрения выстраивания связей данных образований (горизонтальных и вертикальных) с другими общественными палатами, так и с точки зрения взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований с учетом специфики двухуровневой системы местного самоуправления в Российской Федерации и множественности моделей организации местной власти, применимых в России.

Ключевые слова: политическая власть, конституционное строительство, местное самоуправление, правовая природа, общественная палата.

Развитие системы государственного управления в Российской Федерации в начале XXI в. принесло множество новелл, которые прочно вошли в конституционно-правовой обиход. Одним из таких нововведений стало появление общественных палат. При этом и конституционная природа данного образования, и его место в системе организации политической власти были скрыты за сухими формулировками закона, не всегда ясными не только представителям общественных организаций (из которых, как правило, и формируются общественные палаты), но и специалистам в области конституционного права.

Под правовой природой какого-либо юридического явления необходимо понимать категорию, отражающую существенные признаки правовых явлений, позволяющую понять их место и значение в юридической сфере [2, с. 58]. Данное определение, на наш взгляд, в достаточной мере отражает подлинное понимание этой научной категории.

В настоящее время в юридической литературе имеется несколько подходов к пониманию общественной палаты. Детерминация подходов главным образом проходит по линии, разделяющей формально-юридический взгляд на общественную палату, свойственный юриспру-

денции, и социально-политический, который использует категориальный аппарат философии, социологии и политологии для описания данного явления.

Социально-политический подход к пониманию общественной палаты не имеет единообразия в трактовке ее правовой природы, а зачастую вообще выносит правовой аспект ее функционирования за скобки, обращая внимание только и исключительно на вопросы социально-властного взаимодействия.

Так, по мнению Ж. В. Пузановой и Д. А. Захаряна, общественная палата является одним из «институтов-посредников» между государством и гражданским обществом [4, с. 56]. На наш взгляд, такой подход является излишне суженным. Общественная палата призвана не только осуществлять посредничество между обществом и властью, но и реализовывать другие функции, связанные с обеспечением демократического характера власти. При этом ее можно воспринимать как некий институт-посредник.

По мнению Е. А. Огневой, общественную палату (без отнесения к конкретному уровню) следует считать «правозащитным институтом» [3, с. 146]. Не отрицая самого факта, что правовое регулирование деятельности общественных палат различного уровня образует особый правовой институт, который условно можно назвать «институтом общественной палаты», отождествлять общественную палату с таким институтом не следует. Общественная палата имеет не только нормативную основу, но и организационное начало, без которого не может быть в полной мере реализован потенциал общественных палат как в сфере общественного контроля, так и взаимодействия власти и общества.

Формально-юридический подход, как правило, основывается на легальном восприятии явления. Однако в Российской Федерации ни на уровне федерального законодательства, ни в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации не дается четкого определения общественной палаты.

При этом ст. 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» вместо легального определения устанавливает совокупность сфер взаимодействия общественной палаты с органами государственной власти¹. Устанавливается, что Общественная палата РФ обеспечивает взаимодействие граждан Российской

Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Конечно же, такое перечисление нельзя считать определением в полной мере. Однако оно позволяет выделить значимый аспект восприятия общественной палаты как института. С точки зрения такого восприятия общественная палата является связующим элементом, институтом, обеспечивающим взаимодействие между общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, с одной стороны, и федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, с другой стороны. Следовательно, именно это свойство – являться связующим элементом общественных структур и органов власти с легальной точки зрения – и раскрывает правовую сущность общественной палаты. Однако такой подход открывает широкое пространство для трактовок подлинного понимания общественной палаты, поскольку может иметь и организационное преломление, воспринимаясь как структура, обеспечивающая вышеназванное взаимодействие, и процессуальное, понимаясь как некоторая совокупность процедур, при помощи которой осуществится обмен информацией между общественными структурами и государственными органами, и, наконец, как комплексный институт, обеспечивающий такую связь. Очевидно, что многозначность восприятия существенно затрудняет не только вопро-

¹ Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 4 апр. 2005 г. № 32-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277

сы реализации функций общественной палаты, но и правовое регулирование ее деятельности как таковое. Аналогичный подход определяется и Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». В нем не устанавливается понятия общественных палат субъектов Российской Федерации, однако перечисляются их функции и определяется, что они являются юридическими лицами¹.

Несколько иное восприятие общественных палат фиксируется в ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», где общественные палаты всех уровней (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) рассматриваются в качестве субъектов общественного контроля². Эта плоскость правовой природы общественной палаты не прослеживалась в ранее установленных определениях, однако существенно формализует данный орган, определяя как его субъектность, так и нацеленность на реализацию функции общественного контроля.

При этом анализ регламента Общественной палаты Российской Федерации позволяет говорить о том, что ей свойствен признак структурности, т. е. способности состоять из органов, обеспечивающих реализацию функций общественной палаты³.

Более осмысленные попытки дать юридическое определение правовой природе общественной палаты предпринимались в юридической литературе.

Большинство исследователей относит общественную палату (независимо от ее уровня) к числу органов или общественных организаций.

Так, Э. Р. Чернова полагает, что по характеру принимаемых решений общественная палата – это совещательный орган [5, с. 118]. Такая точка зрения, на наш взгляд, оправдана не в полной мере. Действительно, общественная палата представляется в качестве структуры,

обладающей организационным единством, и в определенной мере может рассматриваться как орган, однако сам термин «орган» требует уточнения, касающегося того, является ли этот орган государственным или муниципальным (применительно к общественным палатам муниципального образования), либо общественным? Без такого уточнения природа общественной палаты остается неуточненной. С другой точки зрения, сводить общественную палату только и исключительно к категории совещательных органов не целесообразно. Наличие у общественных палат функции общественного контроля позволяет говорить о том, что они значительно расширяют сферу своего применения и не могут в полной мере рассматриваться исключительно в качестве совещательного органа.

Тот же автор, анализируя деятельность общественной палаты по сроку полномочий, определяет ее в качестве постоянно действующего добровольного общественного объединения. С этой позицией также нельзя согласиться. Да, общественная палата является постоянно действующей, это определено законодательством и не подвергается сомнениям. Однако рассматривать общественную палату в качестве общественного объединения, на наш взгляд, нельзя, потому что законодательством Российской Федерации (ст. 5 Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «Об общественных объединениях») под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Да, общественная палата включает в себя граждан, они объединяются на основе общности интересов, однако на этом соответствие общественной палаты категории общественного объединения фактически исчерпывается.

Во-первых, общественная палата не создается по инициативе граждан, основанием создания палаты является законодательство, а процедура включает участие в процессе органов государственной власти. Очевидно в таком случае, что такую структуру нельзя считать созданной по инициативе граждан, если инициативу не рассматривать экстремально широко, понимая в контексте современной представительной демократии, что любое учрежденное законом формирование исходит из воли граждан, делегировавших право представ-

¹ Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 26, ч. 1. Ст. 3852.

² Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 30, ч. 1. Ст. 4213.

³ Решение Общественной палаты Российской Федерации : регламент Общественной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oprf.ru/about/1391/492/> (дата обращения: 20.09.2019).

лять свои интересы депутатам. Но это, на наш взгляд, слишком большое допущение, которое не может рассматриваться как обоснованное и оправданное.

Во-вторых, общественная палата не является в полной мере самоуправляемой, она действует в рамках тех процедур, которые определяет законодательство, и, следовательно, не может в полной мере рассматриваться как самоуправляемое. Например, члены общественной палаты в отличие от членов иных общественных организаций не могут ликвидировать общественную палату по собственной инициативе.

В-третьих, общественные палаты не учреждаются путем принятия устава. Более того, сама общественная палата не имеет собственного устава, а действует на основании норм законодательства и собственного регламента. При этом, однако, в качестве общественной организации может выступать аппарат общественной палаты, который создается путем в том числе принятия устава. Однако аппарат общественной палаты как обслуживающее деятельность палаты юридическое лицо и саму общественную палату объединять нельзя.

Таким образом, очевидно, что общественная палата любого уровня, обладая некоторыми чертами общественного объединения, таковой по своей природе не является и являться не может.

Полагаем, что ни одна из представленных в настоящее время точек зрения на понятие общественной палаты не отражает ее правовой природы.

По нашему мнению, общественная палата – это формируемый по процедуре, определенной нормативными правовыми актами, орган общественно-властного взаимодействия, выполняющий представительные, правозащитные, контрольные и политико-совещательные функции в интересах общества в целом, а также общественных объединений и иных некоммерческих организаций.

Общественную палату можно рассматривать как орган потому, что она обладает признаком организационного единства и структурой, свойственной органам. Организационное единство основывается на свойствах определенности субъектного состава лиц, формирующих общественную палату, процедур наделения их статусом членов общественной палаты. С точки зрения внутренней структуры, общественная палата может разделяться на структуры, обладающие собственной компетенцией.

Этот орган является общественно-властным, поскольку формируется на основе представи-

тельства общественных объединений, однако посредством принятия решения о назначении конкретного лица в состав общественной палаты решением органа государственной власти или местного самоуправления.

Такой общественно-властный орган обладает строго определенным набором функций, установленных действующим законодательством и включающих представительные, правозащитные, контрольные и политико-совещательные функции. При этом члены общественной палаты представляют интересы общественных объединений, защищают права и законные интересы граждан и их объединений, осуществляют функцию общественного контроля и принимают участие в совещательной деятельности в отношении проводимой государственной или муниципальной политики.

При этом полагаем целесообразным подчеркнуть, что общественные палаты не имеют собственно властно-распорядительных функций. Они не вправе принимать правообразующих решений, как и проводить правоприменительную и правотолковательную деятельность. В таком случае считать общественную палату носителем власти нельзя. Даже в сфере контроля (общественного контроля) общественные палаты не обладают властно-распорядительными полномочиями, а лишь призваны фиксировать факты нарушения прав и законных интересов граждан и их объединений и направлять информацию о них в правоохранительные органы. Следовательно, такие структуры, как общественная палата, не имеют властного характера и не могут рассматриваться как органы власти.

Следует отметить, что в отличие от всего многообразия общественных палат, действующих на уровне Российской Федерации и ее субъектов, общественные палаты муниципального образования имеют определенную специфику. Эта специфика основана на уникальном понимании муниципальной власти как категории, отличной от государственной власти, а местного самоуправления как формы реализации власти, отличной от государственного управления. Общественная палата муниципального образования – это структура, которая существует в пределах муниципального образования, в котором реализуется местное самоуправление. Изначальный общественный характер палаты в таком случае сопрягается с общественным характером местного самоуправления, поскольку местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ,

федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций¹. Таким образом, получается, что общественная палата муниципального образования является своеобразной структурой общественного участия в процессах осуществления местного самоуправления, т. е. опять же в деятельности местного сообщества.

В таком случае возникает вполне очевидный соблазн отождествить общественную палату муниципального образования и местное самоуправление. Так, Н. А. Антонова полагает, что «уместным в настоящее время является закрепление в уставах муниципальных образований такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как деятельность общественных палат (советов), которое на основе добровольности и самостоятельности осуществляли контроль за деятельностью органов местного самоуправления, что в свою очередь способствовало развитию гражданского общества на уровне муниципального управления» [1, с. 39].

Признавая справедливость особой роли общественных палат муниципальных образований в становлении на уровень местного самоуправления начал гражданского общества, мы не можем согласиться с возможностью однозначного отнесения общественной палаты к форме организации местного самоуправления, хотя, вынуждены повториться, некоторые основания для такого подхода с учетом общественного характера и общественной палаты, и местного самоуправления имеются. Однако такой подход в большей мере может быть использован применительно не к общественным палатам, а к общественным советам при главах муниципальных образований или представительных органах местного самоуправления. Сама общественная палата муниципального образования, на наш взгляд, не может рассматриваться как форма реализации местного самоуправления по единственной причине. Она не обладает властными полномочиями, не реализует муниципальную власть. При этом само местное самоуправление рассматривается как

форма осуществления народом своей власти. Очевидно в данном случае, что деятельность общественных палат муниципального образования исходит от того же местного сообщества, что и местное самоуправление, но представляет собой не форму осуществления власти, а форму общественного контроля и координации, что, на наш взгляд, представляет принципиальную разницу.

Исходя из этого, полагаем, что правовая природа общественных палат муниципальных образований заключается в единстве трех начал.

Во-первых, они имеют очевидную правовую основу, поскольку их создание, формирование и функционирование осуществляется в пределах механизмов, определенных нормативными правовыми актами, в том числе Конституцией РФ.

Во-вторых, общественные палаты муниципальных образований являются одновременно и органами общественно-властного взаимодействия, и формой непосредственной деятельности местного сообщества по осуществлению общественного контроля в пределах муниципального образования.

В-третьих, общественные палаты муниципального образования нацелены на реализацию ряда функций в области общественно-властного взаимодействия, включающих представительную, правозащитную, контрольную и политико-совещательную функцию в пределах конкретного муниципального образования.

Именно эти составляющие и определяют правовую природу общественной палаты муниципального образования, под которой следует понимать форму деятельности местного сообщества, выраженную в создании формируемого по процедуре, определенной нормативными правовыми актами, органа общественно-властного взаимодействия, выполняющего представительные, правозащитные, контрольные и политико-совещательные функции на территории конкретного муниципального образования в интересах всего местного сообщества, а также общественных объединений и иных некоммерческих организаций, функционирующих на территории данного муниципального образования. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антонова Н. А. Общественные палаты муниципальных образований и их роль в развитии местного самоуправления // Марийский юридический вестник. 2016. № 4. С. 37–39.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

2. Малюгин С. В. Категория «правовая природа»: понятие, детерминанты, основные характеристики и подходы к определению // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 55–58.

3. Огнева Е. А. Общественная палата как правозащитный институт в системе общественного контроля современной России // Политика и право. 2014. № 1. С. 146–151.

4. Пузанова Ж. В., Захарьян Д. А. Общественная палата Российской Федерации как инструмент взаимодействия общества и власти: подходы к оценке эффективности деятельности // Вестник РУДН. Сер. Политология. 2014. № 2. С. 52–59.

5. Чернова Э. Р. Особенности правового статуса общественной палаты Российской Федерации // Право и государство: история и современность, перспективы развития : сб. материалов I Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. Е. С. Косых. Уфа, 2017. С. 118–122.

REFERENCES

1. Antonova N.A. Obshchestvennye palaty municipal'nyh obrazovaniy i ih rol' v razvitiy mestnogo samoupravleniya. *Marijskij yuridicheskij vestnik*, 2016, no. 4, pp. 37-39. (in Russian)

2. Malyugin S.V. Kategoriya «pravovaya priroda»: ponyatie, determinanty, osnovnye harakteristiki i podhody k opredeleniyu. *Rossijskij yuridicheskij zhurnal*, 2016, no. 3, pp. 55-58. (in Russian)

3. Ogneva E.A. Obshchestvennaya palata kak pravozashchitnyj institut v sisteme obshchestvennogo kontrolya sovremennoj Rossii. *Politika i pravo*, 2014, no. 1, pp. 146-151. (in Russian)

4. Puzanova ZH.V., Zahar'yan D.A. Obshchestvennaya palata Rossijskoj Federacii kak instrument vzaimodejstviya obshchestva i vlasti: podhody k ocenke effektivnosti deyatel'nosti. *Vestnik RUDN. Ser. Politologiya*, 2014, no. 2, pp. 52-59. (in Russian)

5. CHernova E.R. Osobennosti pravovogo statusa obshchestvennoj palaty Rossijskoj Federacii. *Pravo i gosudarstvo: istoriya i sovremennost', perspektivy razvitiya. Sbornik materialov I Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii*. E.S. Kosyh (ed.). Ufa, 2017, pp. 118-122. (in Russian)

Constitutional and Legal Nature of Public Chambers of Municipalities in the Russian Federation

© Safin D. A., 2020

The article considers the problem of understanding the constitutional and legal nature of public chambers of municipalities in the Russian Federation. The creation of public chambers at various levels of organization of political power has become a common and widely used practice. At the same time, often, public chambers became either the object of manipulation by individual officials or the arena of political struggle, which significantly undermined the role and importance of public chambers within the Russian political system. The specifics of the public chambers of municipalities, which are structured within the framework of not municipal but municipal power, remained all the more obscure, and, therefore, the legal nature of such public chambers should be correlated with the constitutional and legal nature of local self-government. A variety of approaches to understanding the constitutional and legal nature of a public chamber is investigated, it concludes that there are a combination of properties of public chambers that determine the specifics of a given education. The article analyzes these properties, concludes that the combination of these properties justifies the complex constitutional and legal nature of public chambers, including at the level of municipalities. The article discusses how this specific constitutional nature of public chambers of municipalities affects their functioning. A number of short stories are proposed that make it possible to realize to the greatest extent the specifics of the constitutional legal status of public chambers of municipalities, both from the point of view of building links between these entities (horizontal and vertical) with other public chambers, and from the point of view of interaction with local authorities of municipalities taking into account the specifics of a two-tier system of local self-government in the Russian Federation and the multiplicity of models of local government organization, dumb in Russia.

Keywords: political power, constitutional construction, local government, legal nature, public chamber.