

Научная специальность

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

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2020.4.34>

МЕСТО ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ МОДЕЛЯХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© **Шишкин С. И., Сафин Д. А., 2020**

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Установлено наличие феномена дифференциации порядка создания общественных палат муниципальных образований в зависимости от модели организации местного самоуправления. Определяются факторы, обосновывающие причины такой дифференциации, в том числе связанные с демографическими особенностями муниципальных образований, спецификой местного сообщества и иными факторами. Рассмотрено многообразие предусмотренных в настоящее время в законодательстве Российской Федерации моделей организации местного самоуправления, которыми определяются специфические аспекты организации местных органов власти, порядка замещения должностей в муниципальном образовании. Делается вывод о наличии устойчивой причинно-следственной связи между порядком организации местного самоуправления и спецификой образования общественных палат муниципалитета. На основе анализа действующего законодательства, муниципальных нормативных правовых актов, а также при помощи метода правового моделирования предлагаются наиболее обоснованные схемы организации общественных палат муниципальных образований. Утверждается, что эти схемы позволяют учесть как специфику таких палат, так и зависящую от места общественных палат в системе органов местного самоуправления поляризацию их деятельности в контексте реализации вопросов местного значения. В рамках проводимого сравнительного анализа делается вывод о том, что для некоторых моделей местного самоуправления создание общественной палаты не целесообразно в принципе. Сделан вывод о том, что для других моделей необходимо учитывать баланс сил между главой муниципального образования и представительным органом местного самоуправления – это требуется для того, чтобы общественная палата не превращалась в инструмент сведения политических счетов и пропаганды деятельности местной администрации. Указывается, что при этом в большинстве моделей целесообразно из числа субъектов, участвующих в формировании состава общественной палаты, исключить главу муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальное образование, общественная палата, модели общественных палат, модели местного самоуправления.

Местное самоуправление в Российской Федерации представляет собой конгломерат форм организации местной власти в рамках конкретных муниципальных образований. В России имеются различные модели организации местного самоуправления, каждая из которых отражает специфику и управленческие особенности конкретных муниципалитетов, особенности жизнедеятельности местного сообщества, уникальные черты и самобытность самого муниципального образования [5, с. 257].

Разнородность самих муниципальных образований является, пожалуй, доминирующей характеристикой, определяющей выбор модели организации местного самоуправления [2, с. 72]. Очевидно, что не может существовать единая и универсальная модель, обеспечивающая в полной мере удовлетворение интересов

в организации местного самоуправления, поскольку в Российской Федерации существуют как крупные населенные пункты в городских округах с населением свыше миллиона человек, так и сельские поселения с населением менее 100 жителей. В таком случае выбор формы организации местного самоуправления представляется объективным и основанным на учете статистических, экономических и объективно-управленческих факторов.

Во-вторых, необходимо учесть фактор распределенности населения и производственных потенциалов в рамках территории муниципальных образований Российской Федерации. Очевидно, что использование одной модели организации местного самоуправления и для сельского поселения, представляющего собой компактное пространство проживания местного населения, например, и для крупного промыш-

ленного города (а тем более административного центра субъекта Российской Федерации) вряд ли уместно. Если в первом случае наиболее значимой представляется схема, связанная с выстраиванием предельно простых механизмов взаимодействия между местным советом и главой муниципального образования (большого не требует сама специфика такого муниципалитета), то во втором случае актуальность приобретает гарантированная компетентность лица, отвечающего за развитие материального комплекса муниципального образования. В таком случае появление должностей типа «сити-менеджера» является вполне оправданным. В конце концов, привлечение специалиста, отвечающего за состояние местной системы жилищно-коммунального хозяйства, обеспечение благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности в соответствующем муниципальном образовании и иные специализированные сферы, требующие наличия у руководителя определенных квалификаций, навыков, умений, опыта работы.

Таким образом, множественность моделей организации местного самоуправления в Российской Федерации обусловлена как объективными, так и субъективными факторами, однако построена на критериях оптимального управления соответствующим муниципалитетом, отражения интересов местного сообщества, состояния местной политической системы. При этом общественные палаты (советы) муниципального образования занимают особенное, специфическое место, находясь вне системы органов местного самоуправления, но, как мы и говорили, обеспечивая непосредственное осуществление населением местного самоуправления.

Решение вопросов взаимодействия между органами местного самоуправления и общественными палатами является законодательной необходимостью, которая вытекает из невозможности исключить органы местного самоуправления из числа субъектов, участвующих в формировании общественной палаты муниципального образования. Альтернативой, исключающей участие органов местного самоуправления, могут быть лишь два варианта формирования общественных палат муниципальных образований. Первая – это формирование нового состава членами общественной палаты прежнего состава (при этом такая схема должна исключать возможность выдвигать кандидатуры уже действующих членов общественной палаты). Однако при таком подходе к формированию общественной палаты весьма вероятно возникновение коррупционных от-

ношений. Вторым способом является прямое волеизъявление граждан, которые могли бы выбрать членов общественной палаты. Однако полагаем, что такая процедура оказалась бы крайне затратной в случае проведения полноценного избирательного процесса, подобного муниципальным выборам. В случае же проведения голосования на сайте общественной палаты возникает серьезный вопрос о достоверности результатов волеизъявления.

В таком контексте полагаем, что организация и деятельность общественной палаты муниципального образования должна быть увязана с моделью организации местного самоуправления, принятой в том или ином муниципальном образовании. В противном случае ни деятельность такой общественной палаты, ни собственно система местного самоуправления не достигнут того эффекта, который можно получить в результате работы общественной палаты (совета) муниципального образования, оптимально встроенного в действующую модель организации местного самоуправления.

Учитывая, что законодательство Российской Федерации, как, впрочем, и региональное законодательство отдельных субъектов Российской Федерации, не ставит каких-либо условий относительно порядка образования общественных палат муниципального образования, а равно участия тех или иных органов местного самоуправления или должностных лиц в данном процессе, муниципалитеты вправе самостоятельно определять порядок формирования таких органов [1, с. 151].

На наш взгляд, данная проблема дуалистична. С одной стороны, это позволяет обеспечить наибольшую степень свободы местного самоуправления. Каждое муниципальное образование вольно самостоятельно определить, по каким правилам формировать общественную палату, кому и в каком количестве назначать членов общественной палаты, как и с кем согласовывать назначение таких членов общественной палаты.

Между тем такая свобода далеко не всегда оборачивается позитивным результатом. Вполне может возникнуть ситуация, когда глава муниципального образования самостоятельно определяет половину списочного состава членов общественной палаты муниципального образования, а вторую половину членов избирают сами ранее назначенные члены общественной палаты. Такая схема формирования общественной палаты превращает такую палату в персональный совещательный совет главы муниципального образования. Она не сможет в

полной мере реализовать свои функции, в полной мере осуществить общественный контроль над деятельностью в том числе данного главы муниципального образования. Ее роль окажется выхолащенной, а функционал окажется не обладающим достаточной эффективностью в свете реальных возможностей данного органа публично-социального взаимодействия.

Как уже говорилось ранее, законодательством о местном самоуправлении в Российской Федерации предусмотрено несколько моделей организации местного самоуправления в Российской Федерации [4].

Первая модель может быть названа условно моделью «сильный мэр – сильный совет». Эта модель предусматривает, что глава муниципального образования и представительный орган местного самоуправления избираются непосредственно населением. Глава выступает одновременно и высшим должностным лицом своего муниципального образования, его официальным представителем, и главой местной администрации, аккумулируя, таким образом, еще и исполнительные функции. Приведенная модель имеет широкое распространение и воспроизводит сложившуюся на общенациональном уровне форму полупрезидентского правления с доминирующим положением в ней Президента РФ. На местах, конечно, доминируют над всеми иными органами главы муниципальных образований. Следует отметить, что в рамках данной модели представительный орган выполняет функции нормотворчества и контроля. Глава представительного органа активно в той или иной форме участвует в их осуществлении и соединяет в своей компетенции полномочия во всех отраслях местно-публичной жизни, сосредотачивает в своих руках основные представительские и административные функции. При этой модели глава остается подотчетным Думе только в качестве руководителя местной администрации. Основным плюсом первой модели является предоставление широких возможностей для населения в формировании органов муниципальной власти и высших должностных лиц местного самоуправления.

В таком случае общественная палата муниципального образования вполне может стать инструментом в борьбе между мэром и советом, что несет негативную тенденцию [3, с. 89]. При этом единственно допустимым вариантом может быть либо пропорциональное распределение числа назначаемых членов общественной палаты как от главы муниципального образования, так и от представительного органа муниципального образования, при этом общее

число лиц, утвержденных в качестве членов общественной палаты, не должно превышать число тех лиц, которые получают соответствующую должность на основе избрания уже назначенных членов общественной палаты.

Вторая модель характеризуется тем, что так же, как и в первой модели, представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования избираются непосредственно населением. Однако глава такого образования соединяет в своем статусе полномочия высшего должностного лица муниципального образования и председателя представительного органа. Функции главы администрации исполняет иное лицо, замещающее свою должность по контракту. Здесь глава в определенном смысле противопоставляется исполнительному аппарату местной власти – он взаимодействует с администрацией как официальный представитель жителей и представительного органа. Сильная сторона данной модели состоит в попытке организационного соединения лидерских начал в управлении и гарантий от необоснованной концентрации всей местной власти в одних руках. В то же время в ней заложен возможный конфликт главы администрации (управляющего), непосредственно возглавляющего осуществление исполнительно-распорядительных функций, распоряжающегося средствами местного бюджета, объектами муниципальной собственности, и главы муниципального образования, отдаленного от этих важных полномочий.

В указанном случае в связи с удвоением правового статуса главы муниципального образования, являющегося помимо этого еще и главой представительного органа муниципального образования, совершенно нецелесообразно предоставлять главе муниципального образования какие-либо возможности участия в назначении членов общественной палаты, помимо решения, принимаемого местным советом. В таком случае полагаем, что местному совету (представительному органу местного самоуправления) должно быть предоставлено право сформировать половину состава общественной палаты и делегировать им право избрать вторую половину членов палаты. В таком случае указанная модель организации общественной палаты приобретет законченный и системный вид.

Третьей моделью можно назвать модель, в которой базовым отличием является то, что глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава. В остальном третья модель, по сути, дублирует разновидности второй модели.

То обстоятельство, что глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, не меняет статус главы как высшего должностного лица муниципального образования, представляющего муниципальное образование в целом, подотчетного в первую очередь населению муниципального образования. Глава подотчетен представительному органу как его председатель.

Таким образом, усиливается исполнительная власть и персонифицируется в должности главы администрации. В рамках такой системы участие граждан в формировании органов местного самоуправления становится значительно менее выражено. Прямые выборы сохраняются лишь для представительного органа муниципального образования.

В последний год в России наблюдается тенденция стремительного перехода на данную модель. Популярность данной модели на момент 2020 г. не снизилась. В таких крупных административных центрах, как Уфа, Киров, Йошкар-Ола, Пенза и Чебоксары, утверждена именно эта организационная модель местного самоуправления.

При такой системе, на наш взгляд, целесообразно использовать предложенную нами схему формирования общественной палаты муниципального образования, исходя из участия, в ней нет только и исключительно местного представительного органа. Привлеченный по конкурсу менеджер или управляющий хозяйством муниципального образования в таком случае не будет являться субъектом, включение которого в процедуры назначения членов общественной палаты будет обосновано. Он отвечает только и исключительно за совокупность полномочий в сфере собственной деятельности, определенной законодательством, и не включается в решение политических вопросов, в том числе связанных с формированием общественной палаты муниципального образования. В таком случае действует предложенная ранее схема формирования общественной палаты, предоставляющая возможность утверждения не менее чем половины членов общественной палаты представительным органом местного самоуправления и избрание ими второй половины членов общественной палаты.

Четвертая модель представляет собой своеобразный вариант муниципальной «суперпрезидентской республики». В рамках такой модели представительный орган местного самоуправления избирается непосредственно населением. Глава муниципального образования независи-

мо от способа его избрания одновременно является председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации. Глава муниципального образования здесь выступает одновременно в трех лицах: как высшее должностное лицо своего муниципального образования; как глава местной администрации; как руководитель представительного органа, в состав которого он входит по должности.

Функциональная специализация представительных и исполнительных органов в данной модели осуществляется в том же виде, что и в предыдущих моделях. Расширение полномочий главы муниципального образования влечет расширение форм его подотчетности. Во всей полноте своих полномочий он подотчетен населению. Представительному органу он подотчетен как глава администрации и как его, представительного органа, руководитель. Изложенная модель может иметь место в поселениях с численностью населения менее 1 тыс. человек.

В таких условиях при формировании общественной палаты муниципального образования возможно два инварианта, каждый из которых имеет свою логику решения.

Первый инвариант представляет собой отнесение утверждения части членов общественной палаты представительным органом муниципального образования с последующим избранием второй половины состава палаты ранее назначенными членами общественной палаты муниципального образования. Учитывая, что в его состав (на должности председателя представительного органа) входит также глава муниципального образования, такой вариант можно считать вполне сбалансированным и укладывающимся в логику необходимости с учетом системы «концентрированной власти» главы муниципального образования существования (помимо представительного органа) каких-либо структур, напрямую не зависящих от главы муниципального образования.

Между тем в практической плоскости, учитывая объем властных полномочий такого главы муниципального образования, более правдоподобной схемой организации общественной палаты будет, скорее, передача полномочий по утверждению первой половины членов местной общественной палаты главе муниципального образования. В таком случае не исключено, что именно глава будет составлять список лиц, допущенных к занятию должностей в общественной палате, а представительный орган местного самоуправления утверждать членов обществен-

ной палаты из представленного главой муниципального образования списка.

Такой вариант формирования состава общественной палаты муниципального образования, безусловно, нельзя признать позитивным, поскольку он фактически цементирует систему превалирующей лично власти главы муниципального образования. Кроме того, такая система формирования палаты делает ее послушным исполнителем воли главы муниципального образования, что полностью и выхолащивает саму суть публично-социального взаимодействия, и уменьшает эффективность общественного контроля в муниципальном образовании.

В связи с этим в рамках рекомендуемого нами федерального рамочного регулирования целесообразно для таких муниципальных образований рекомендовать избирать такой способ комплектования общественной палаты муниципального образования, при котором бы проявлялась наибольшая роль представительного органа местного самоуправления и минимизировалось участие главы муниципального образования, в том числе и для того, чтобы обеспечить наиболее эффективное проведение общественного контроля. Представляется, что такая задача является комплексной и затрагивает интересы не только конкретного муниципального образования, но и всего общества.

Следующая модель организации муниципальной власти появилась в муниципальном законодательстве России только в 2015 г. В рамках этой модели представительный орган создается путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах. Председатель данного органа избирается депутатами из своего состава.

Представительный орган формирует конкурсную комиссию, которая из числа претендентов назначает главу муниципального образования, который является одновременно главой администрации (высшего исполнительного органа). Глава муниципального образования назначается по итогам конкурсных процедур либо сельским сходом (в сельских поселениях численностью до 300 человек) и в случае избрания из числа депутатов представительного органа муниципального образования покидает его состав.

Особенностью данной модели является концентрация властных полномочий у назначаемого по конкурсу высшего должностного лица, являющегося также главой администрации. Тем самым в муниципальном образовании существенно усиливается влияние исполнительной власти, которая при этом не избирается населе-

нием и не проходит прямую «парламентскую» процедуру избрания в представительном органе местного самоуправления.

В настоящее время эта модель становится весьма распространенной в регионах России, особенно в городских округах – административных центрах субъектов Российской Федерации. Например, исходя из уставов, большинство административных центров перешли на данную модель организации власти, когда представительный орган формируется путем делегирования, а глава муниципального образования назначается представительным органом по результатам конкурса, в том числе в городах Саранске, Ульяновске, Ижевске, Казани, Перми, Иркутске и др.

В таком случае при организации общественной палаты муниципального образования опять же нежелательно представлять избранному комиссией на основании конкурса управляющему возможность использовать такой политический механизм, как общественная палата. В таком случае целесообразно предоставить возможность именно местному совету (представительному органу местного самоуправления) утвердить половину членов общественной палаты с установлением возможности избрания второй половины, ранее утвержденной частью членов общественной палаты. В таком случае глава муниципального образования, назначенный посредством конкурсной комиссии, не будет вынужден отвлекаться на политические игры, сосредоточившись на своих должностных обязанностях.

Шестая модель организации местного самоуправления принципиально отличается от других моделей тем, что представительный орган муниципального образования в ней отсутствует. Его полномочия осуществляются сходом граждан. Такая модель предусмотрена для поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек.

Полагаем, что в данном случае представляется вообще крайне сомнительным возможность существования какой-либо структуры, подобной общественной палате или общественному совету. Во-первых, создание каких-либо структур в случае, если местное сообщество насчитывает менее 100 человек, не просто функционально сомнительно, но и экономически нецелесообразно. Во-вторых, вряд ли в условиях такого муниципального образования может появиться достаточное число институтов гражданского общества, члены которых могли бы осуществлять координационную деятельность

и интегрировать деятельность, свойственную общественным палатам.

Еще одним фактором против создания структур публично-социального взаимодействия в муниципальных образованиях такого рода является полное отсутствие органов местного самоуправления. Фактически все вопросы местного значения решаются сходом – единственной формой организации местного самоуправления в рамках таких поселений. В таком случае проведение даже действий в рамках процедур общественного контроля лицами из числа участников схода в отношении того же схода граждан вряд ли следует рассматривать в качестве соответствующих принципам и назначению общественного контроля.

Если же в таком муниципальном образовании есть лица, осуществляющие деятельность в рамках институтов гражданского общества, с учетом, что такие муниципальные образования являются по своей природе поселениями, а не муниципальными районами или городскими округами, то они могут реализовать свое право на участие в деятельности органов публично-социального взаимодействия на уровне муниципального района в рамках районной общественной палаты.


Таким образом, для данной модели организации местного самоуправления создание общественных палат является излишним, потому не требуется как с формально-юридической, так и с логической точки зрения.

Наконец, седьмая, завершающая модель организации местного самоуправления представляет собой систему, в рамках которой представительный орган муниципального образования формируется в ходе не прямых выборов. Этот вариант предусмотрен для муниципальных районов. Представительный орган может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений. Глава муниципального района входит в состав представительного органа, являясь его председателем.

В таком случае формирование общественной палаты такого муниципального района целесообразно осуществлять на основе утверждения части членов общественной палаты, непосредственно представительным органом местного самоуправления и второй половины путем голосования уже утвержденной частью членов общественной палаты. В этом случае такое формирование общественной палаты обусловлено двумя аспектами. С одной стороны, представительный орган местного самоуправления будет представлять общественность местного сообщества. И в

этом плане участие представительного органа в формировании общественной палаты – института, также представляющего местное сообщество, кажется наиболее приемлемым.

Подводя итог данной части нашего исследования, считаем, что можно отметить высокий вклад общественных палат в организацию как самостоятельной деятельности населения по осуществлению местного самоуправления в различных формах, так и взаимодействия между органами местного самоуправления и общественными палатами муниципальных образований.

В связи с этим очевидна необходимость более детального регулирования правового статуса общественных палат муниципального образования, в том числе на федеральном уровне. Полагаем, что в законодательстве Российской Федерации должно быть осуществлено рамочное регулирование вопросов формирования и деятельности общественных палат муниципального образования. При этом формирование общественных палат должно учитывать специфику моделей организации местного самоуправления, быть гармонизированным с ними для целей наиболее эффективного осуществления общественного контроля и представления интересов местного сообщества в рамках взаимодействия с органами публичной власти. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кокотова М. А. Критерии подбора членов муниципальных общественных палат и советов в России и экономических, социальных и экологических советов во Франции // *Lex russica*. 2020. Т. 73, № 6. С. 149–159.
2. Кордонский С. Г., Плюснин Ю. М. Социологические экспедиции кафедры местного самоуправления НИУ ВШЭ // *Laboratorium*. 2015. Т. 7, № 2. С. 71–91.
3. Михеева Т. Н. К вопросу об общественных палатах муниципальных образований // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2015. № 1. С. 88–92.
4. Модникова Т. Н. Проблемы взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2013. № 1. С. 132–136.
5. Шустов В. Г. Основные модели местного самоуправления // *Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1, Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология*. 2011. Вып. 2. С. 256–264.

REFERENCES

1. Kokotova M.A. Kriterii podbora chlenov municipalnyh obshchestvennyh palat i sovetov v Rossii i ekonomicheskikh, socialnyh i ekologicheskikh sovetov vo Francii [Selection criteria for members of municipal public chambers and councils in Russia and economic, social and environmental councils in France]. *Lex russica*, 2020, vol. 73, no. 6, pp. 149–159. (in Russian)
2. Kordonskij S.G., Plyusnin YU.M. Sociologicheskie ekspedicii kafedry mestnogo samoupravleniya NIU VSHE [Sociological Expeditions of the Department of Local Self-Government of the National Research University Higher School of Economics]. *Laboratorium*, 2015, vol. 7, no. 2, pp. 71–91. (in Russian)

3. Miheeva T.N. K voprosu ob obshchestvennykh palatakh municipalnykh obrazovaniy [On the issue of public chambers of municipalities]. *Aktualnye problem ekonomiki i prava* [Actual problems of economics and law], 2015, vol. 1, pp. 88-92. (in Russian)

4. Modnikova T.N. Problemy vzaimodeystviya glavy municipalnogo obrazovaniya s predstavitelnyim organom mestnogo samoupravleniya [Problems of interaction of the head of a municipal formation with a representative body of local self-government]. *Srednerusskij vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Bulletin of Social Sciences], 2013, vol. 1, pp. 132-136. (in Russian)

5. SHustov V.G. Osnovnye modeli mestnogo samoupravleniya [Basic models of local government]. *Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 1: Regionovedenie: filosofiya, istoriya, sociologiya, yurisprudenciya, politologiya, kul'turologiya* [Bulletin of the Adyghe State University. Series 1: Regional studies: philosophy, history, sociology, jurisprudence, political science, cultural studies], 2011, vol. 2, pp. 256-264. (in Russian)

Public Chambers of the Municipality in Various Models of Local Self-Government

© Shihkin S. I., Safin D. A., 2020

The phenomenon of differentiation of the genesis of public chambers of municipalities from the model of organization of local self-government is established. The factors that substantiate the reasons for such differentiation are determined. These

reasons are associated with the demographic characteristics of municipalities, the specifics of the local community and other factors. The variety of models of organization of local self-government in the legislation of the Russian Federation is considered. It was established that these models determine the organization of local authorities, the procedure for filling positions in the municipality. It is concluded that there is a stable causal relationship between the procedure for organizing local self-government and the formation of public chambers of the municipality. The most substantiated schemes for organizing public chambers of municipalities are proposed. This is carried out on the basis of an analysis of legislation, municipal regulatory legal acts, using the method of legal modeling. These schemes allow taking into account the specifics of such chambers and the polarization of their activities. This polarization depends on the place of the public chamber in the system of local self-government bodies in the implementation of local issues. Within the framework of a comparative analysis, it is concluded that for some models of local self-government, the creation of a public chamber is not advisable. For other models, it is necessary to consider the balance of power between the head of the municipality and the representative body of local government. This is necessary so that the public chamber does not turn into an instrument for settling political scores and promoting the activities of the local administration. In most models of local self-government, it is advisable to exclude the head of the municipality from the procedure for forming the composition of the public chamber.

Keywords: municipality, public chamber, models of public chambers, models of local self-government.