

УДК 342.55:352

**Т. Н. МИХЕЕВА,**

*доктор юридических наук, профессор,  
председатель Общественной палаты Республики Марий Эл  
Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Россия*

## **К ВОПРОСУ ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**Цель:** исследовать роль муниципальных палат в системе институтов гражданского общества в местных сообществах. В связи с чем необходимо выявить особенности правового регулирования их организации, сформулировать наиболее оптимальные правовые алгоритмы в этом направлении.

**Методы:** в основу исследования положен комплекс разнообразных методов. Ключевое место в нем занял диалектический метод, позволивший полно и объективно рассмотреть систему общественных палат в Российской Федерации, определить место данного института в муниципальных образованиях. Применялись классические методы: анализ, аналогия, восхождение от абстрактного к конкретному. Обращение к системно-структурному методу позволило выявить особенности муниципальных общественных палат в системе данных органов России. Формально-юридический метод стал основой для изучения и анализа нормативно-правовой базы, регулирующей создание названных общественных институтов. В рамках исследования были востребованы и другие методы.

**Результаты:** исследование позволило выявить специфику муниципальных общественных палат, заключающуюся в необходимости их максимального приближения к гражданам и общественным структурам местного сообщества. Предложен особый порядок их формирования, исключающий участие в этом процессе органов местного самоуправления. Обоснованы основные правовые нормы, регулирующие организацию общественных палат муниципальных образований.

**Научная новизна:** заключается в том, что в условиях отсутствия общенационального правового акта, регулирующего создание муниципальных палат, впервые предложены основные правовые положения по их формированию.

**Практическая значимость:** заключается в возможности применения полученных результатов в правотворческой деятельности субъектов федерации и нормотворчестве муниципальных образований. Выводы исследования могут использоваться в научной деятельности, а также в правоприменительной практике.

**Ключевые слова:** общественная палата; граждане; общественные объединения; муниципальное образование; органы местного самоуправления; субъекты федерации; Российская Федерация.

### **Введение**

Важнейшими институтами гражданского общества в России в последнее десятилетие становятся общественные палаты. Как известно, в 2005 г. была сформирована Общественная палата Российской Федерации. Постепенно подобный процесс стал набирать силу и в регионах. На сегодня во всех 85 субъектах России образованы и с разной степенью успешности действуют общественные палаты. Они дают возможность гражданским активистам, представителям некоммерческих организаций и всем неравнодушным гражданам публично представить, обсудить и довести свои инициативы до сведения представителей власти, – отмечается в докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 г. [1, с. 171].

Хотя до настоящего времени не имеется общих подходов к формированию, структуре, статусу региональных общественных палат, а проект Федерального закона «Об основных принципах организации дея-

тельности общественных палат субъектов Российской Федерации» находится лишь в стадии обсуждения, во многих регионах они уже завоевали авторитет, стали полноправными участниками общественной жизни. Следует отметить, что этому способствует представительство в общественных палатах субъектов федерации различных социальных групп, общественных объединений, профессиональных и иных союзов. Именно подобное разнообразие позволяет наиболее полно отражать мнение различных слоев общества [2, с. 49].

Нельзя не отметить, что институт общественных палат продолжает свое развитие и на местном уровне. Муниципальные образования в лице своих органов инициируют создание местных общественных палат (советов), деятельность которых регламентируется муниципальными нормативными правовыми актами [3, с. 96]. Однако этот процесс проходит не столь активно, как того требуют вызовы времени.

Особенно усиливается общественная составляющая с принятием Федерального закона «Об основах

общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который в числе субъектов общественного контроля на местном уровне назвал лишь общественные палаты (советы) муниципальных образований. По сути, если таковые отсутствуют, то собственных легитимных органов общественного контроля местное сообщество лишается.

В связи с этим возникает необходимость проведения исследования порядка, способов формирования общественных палат муниципальных образований, выработки правовых алгоритмов, способных создать юридическую основу их деятельности. Актуальной по этой причине является нацеленность на обеспечение широкого участия общественности, учета интересов общественности при принятии решений, которые дальше будут реализовываться [4, с. 97–99].

Методология исследования охватывает как общенаучные методы, в частности, Диалектический метод, так и специфические для юриспруденции способы научного познания. Принципы научной объективности диктуют необходимость использования объективного и всестороннего анализа фактического материала, всей совокупности факторов, влияющих на взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления, в том числе и по вопросам формирования общественных палат.

Обращение к системному методу позволило исследовать правовую природу муниципальных общественных палат. Формально-юридический метод был востребован при оценке сходств и различий в статусе общественных палат разного уровня (федерального, регионального, муниципального). Совокупность перечисленных методов позволила не только выявить значительные пробелы в вопросах формирования общественных палат в муниципальных образованиях, но и предложить правовые способы их восполнения.

### Результаты исследования

Зарубежными исследователями давно обращается внимание на необходимость не только развития гражданского общества, но и законодательного закрепления эффективных форм взаимодействия органов местного самоуправления с общественными объединениями, функционирующими на местном уровне и включающими в себя наиболее деятельных и ответственных жителей муниципального образования

[5, с. 3–30]. Общественные палаты муниципальных образований в идеале должны стать центральным институтом гражданского общества на муниципальной территории.

Однако какой-нибудь правовой определенности в их статусе на сегодня не имеется. Ни федеральный, ни региональный законодатель не предлагают правового акта, регулирующего порядок создания и организации деятельности данных муниципальных общественных институтов. Это не удивительно, ведь даже федеральный закон об общественных палатах субъектов Российской Федерации до сих пор находится в стадии обсуждения, принятие его неоправданно затягивается. Хотя эти палаты во всех регионах созданы, но алгоритмы их формирования значительно отличаются, что, как нами отмечалось в одной из недавних работ, привело к большой «асимметрии» в ключевых вопросах: статусе, финансовом, материально-техническом обеспечении [6, с. 18].

Состояние данного вопроса в муниципальных образованиях находится также не в лучшем виде. Из-за отсутствия какой-либо правовой унификации общественные палаты на местах создаются решениями и глав муниципальных образований, и представительных органов муниципалитетов, что нельзя признать удачным с точки зрения общественной природы данных органов.

Общественная палата России отмечает негативную тенденцию, когда муниципальными общественными палатами руководят главы муниципальных образований или их заместители, а в некоторых случаях во главе муниципальных общественных палат оказываются люди, не связанные с гражданским обществом [1, с. 173].

Не приносит удовлетворенности и вновь принятый Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который, на первый взгляд, укрепил статус муниципальных общественных палат, назвав их субъектами общественного контроля на местном уровне. Однако в отсутствие четких законодательных установок в части их создания, общественные палаты вряд ли смогут справиться с возлагаемыми на них функциями общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, будучи, как следует из вышеприведенных примеров, производными самих властных органов.

Становится очевидной необходимость выработки единых подходов к формированию муниципальных общественных палат. Первым актуальным вопросом, возникающим при этом, является территориальный уровень, на котором следует такие палаты создавать.

<sup>1</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон № 212-ФЗ от 21 июля 2014 г. // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1).

Конечно, можно и не ограничивать муниципальные образования в данном вопросе, однако вряд ли целесообразным представляется в сельском поселении иметь свою общественную палату. Более того, в силу малочисленности в некоторых из них даже представительный орган не создается, а его полномочия осуществляют граждане непосредственно на сходе. Оптимальным уровнем, где могут полноценно функционировать общественные палаты, являются городские округа и муниципальные районы. По этому пути идет значительное число муниципальных образований.

Важным вопросом становится принятие нормативного правового акта, который бы определял общий порядок создания названных органов. Он может быть закреплен в законе субъекта Российской Федерации, а конкретные вопросы, которые неизбежно возникнут при формировании в каждом муниципальном районе, городском округе, – в положении, утвержденном решением представительного органа этих муниципальных образований (например, численность общественной палаты, срок ее полномочий и т. п.).

Основываясь на шестилетнем опыте руководства Общественной палатой Республики Марий Эл, неплохо изучив проблемы деятельности общественных объединений в муниципальных образованиях республики, осмелимся высказать предложения по отдельным ключевым вопросам, которые могли бы найти место в законе субъекта федерации, регулирующем создание муниципальных общественных палат.

Полагаем, что центральным звеном, участвующим в данном процессе, должна стать общественная палата субъекта федерации. Отсюда и ответ на вопрос, почему законом субъекта должны регламентироваться вопросы формирования муниципальных общественных палат. Потому что потребуются соответствующие дополнения в закон о региональной общественной палате в части расширения ее функций.

Право выдвинуть кандидатуры в состав общественной палаты городского округа, муниципального района должно принадлежать представителям общественного сектора указанных муниципальных образований. Это могут быть местные общественные объединения, включая некоммерческие организации. Они должны быть зарегистрированы и осуществлять деятельность на территории соответствующего муниципального образования.

Инициативу выдвижения следует также распространить на молодежные палаты (если они сформированы на муниципальной территории), трудовые коллективы, инициативные группы проживающих в

муниципальном образовании граждан. Включение такого субъекта выдвижения, как трудовые коллективы, предоставит возможность муниципальным учреждениям (школам, гимназиям, учреждениям культуры, здравоохранения) рекомендовать наиболее активных своих представителей в состав общественной палаты на муниципальном уровне. На кандидатов, выдвинутых в состав муниципальных общественных палат, должны распространяться те же ограничения, что и на членов соответствующих палат регионов.

Общественная палата субъекта федерации, рассмотрев представленные документы, формирует список для голосования. Эта информация должна быть максимально открытой и доступной для населения муниципального образования, размещена в местных СМИ, на сайте общественной палаты региона, на официальном сайте органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Персональный состав общественной палаты городского округа, муниципального района определяется путем голосования членов региональной общественной палаты.

Предложенный порядок исключает вмешательство властных структур в процесс формирования названных общественных органов, что является не только демократичным, но и в последующей деятельности муниципальной общественной палаты исключает возможность влияния органов местного самоуправления на ее членов. Однако в законе субъекта федерации необходимо предусмотреть обязанность органов местного самоуправления оказывать содействие муниципальным общественным палатам в их деятельности.

В связи с этим возникает еще один принципиальный вопрос – о финансировании и материально-техническом обеспечении муниципальной общественной палаты. На этот счет высказываются различные мнения, нередко прямо противоположные. Но исходя из опыта общественной деятельности, считаем, следует предложить наиболее целесообразный алгоритм действий. Необходимо возложить законом финансовое, материально-техническое обеспечение муниципальных общественных палат на органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Для этого должна составляться ежегодная смета расходов на содержание общественной палаты городского округа, муниципального района, и эта сумма подлежит включению в местный бюджет отдельной строкой.

Возразим сторонникам, желающим переложить данную функцию на общественную палату региона. В подобном случае она превратится из общественной

структуры в своеобразную счетную палату, особенно в крупных субъектах федерации, насчитывающих несколько десятков муниципальных районов и городских округов. Однако контроль за финансированием и материальным обеспечением муниципальных общественных палат в предлагаемом законе субъекта федерации следует закрепить за общественной палатой региона.

Полагаем, что высказанные предложения будут способствовать формированию надлежащего правового статуса муниципальных общественных палат в институциональной среде гражданского общества на местном уровне.

### Выводы

Проблема эффективности деятельности институтов гражданского общества в муниципальных образованиях России становится все более актуальной. В муниципалитетах имеются достаточные общественные ресурсы в виде местных общественных организаций, активных групп граждан, средств массовой информации, муниципальных общественных палат. Однако последние созданы далеко не во всех регионах. Именно они должны стать центром, консолидирующим всех представителей гражданского сектора местных сообществ, способствовать установлению диалога власти и общественных структур, налаживанию между ними прямых и обратных связей [7, с. 11].

Поэтому должны быть определены на законодательном уровне организационные вопросы формирования общественных палат в муниципальных образованиях. На основе проведенного исследования сформулированы основные нормативные положения,

которые обозначают правовые ориентиры для законодателей субъектов Российской Федерации. Предлагаемый автором порядок формирования муниципальных общественных палат является демократичным, позволяет укрепить доверие граждан муниципального образования к новому общественному институту.

### Список литературы

1. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 г. М.: Общественная палата РФ, 2014.
2. Михеев Д.С. Некоторые аспекты правового регулирования деятельности общественных палат в субъектах Российской Федерации // Современное право. 2014. № 3. С. 48–49.
3. Гриб В.В. Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона № 212-ФЗ от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». М.: Юрист, 2014.
4. Stepanova A. Comparative analysis of cooperation mechanisms between power authorities and civil society institutions: by the cases of Russia and Great Britain // International Review on Public and Nonprofit Marketing. 2010. No. 7 (1). Pp. 97–99. DOI: 10.1007/s12208-010-0045-6.
5. Hyden G. Civic society, social capital, and development: Dissection of a complex discourse // Studies in Comparative International Development. 1997. No. 32 (1). Pp. 3–30. DOI: 10.1007/BF02696304.
6. Михеева Т.Н., Яичникова Ю.С. Общественные палаты субъектов Российской Федерации: новые тенденции и перспективы // Юридический мир. 2015. № 1. С. 104–107.
7. Михеева Т.Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5. С. 11–13.

*В редакцию материал поступил 06.02.15*

© Михеева Т. Н., 2015

### Информация об авторе

**Михеева Татьяна Николаевна**, Председатель Общественной палаты Республики Марий Эл, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, Марийский государственный университет (г. Йошкар-Ола), заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный юрист Республики Марий Эл

Адрес: 424001, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1, тел.: (8362) 68-80-26

E-mail: [tnmiheeva@marsu.ru](mailto:tnmiheeva@marsu.ru)

**Как цитировать статью:** Михеева Т.Н. К вопросу об общественных палатах муниципальных образований // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1 (33). С. 88–92.

T. N. MIKHEYEVA,

Chairperson of Civic Chamber of Mari El Republic, Doctor of Law, Professor

Mari El State University, Yoshkar-Ola, Russia

### ON CIVIC CHAMBERS OF MUNICIPALITIES

**Objective:** to investigate the role of civic chambers in the system of civil society institutions in local communities. To achieve this objective, it is necessary to identify the features of legal regulation of their organization, to formulate the most optimal legal algorithms in this direction.

**Methods:** the research is based on a complex of various methods. The key method is the dialectical one, which allowed to make a comprehensive and objective review of the system of civic chambers in the Russian Federation, to define the place of this institution in municipalities. Classical methods were used: analysis, analogy, ascent from the abstract to the concrete. Systemic-structural method allowed to identify the features of civic chambers in the system of Russian municipalities. Formal legal method became the basis for the study and analysis of the regulatory framework governing the establishment of the mentioned public institutions. In the study, other methods were also used.

**Results:** the study has allowed to identify the specific features of municipal civic chambers, that is, the necessity to make them maximally close to the citizens and public institutions of the local community. Therefore a special order of their formation was proposed, which excludes participation of local governments in this process. The basic legal rules are justified, which govern the organization of the civic chambers of municipalities.

**Scientific novelty:** in the absence of federal legal act governing the establishment of the municipal civic chambers, the basic legal provisions for their formation are proposed for the first time.

**Practical value:** the possibility of applying the obtained results in the law-making activity of Federation subjects and normative activity of municipalities. The research results can be used in scientific activity and in law-enforcement practice.

**Key words:** civic chamber; citizens; public associations; municipality; local self-government; Federation subjects; the Russian Federation.

### References

1. *Doklad o sostoyanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii za 2014 g.* (Report on civic society in the Russian Federation in 2014). Moscow: Obshchestvennaya palata RF, 2014.
2. Mikheev, D.S. Nekotorye aspekty pravovogo regulirovaniya deyatelnosti obshchestvennykh palat v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii (Some aspects of regulation of civic chambers activity in the Russian Federation subjects). *Sovremennoe pravo*, 2014, no. 3, pp. 48–49.
3. Grib, V.V. *Postateynyi nauchno-prakticheskii kommentarii Federal'nogo zakona ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii»* (By-article scientific-practical comments for Federal law of July 21, 2014 N 212-FZ “On the bases of public control in the Russian Federation”). Moscow: Yurist, 2014.
4. Stepanova, A. Comparative analysis of cooperation mechanisms between power authorities and civil society institutions: by the cases of Russia and Great Britain. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 2010, no. 7 (1), pp. 97–99. DOI: 10.1007/s12208-010-0045-6.
5. Hyden, G. Civic society, social capital, and development: Dissection of a complex discourse. *Studies in Comparative International Development*, 1997, no. 32 (1), pp. 3–30. DOI: 10.1007/BF02696304.
6. Mikheeva, T.N., Yaichnikova, Yu.S. Obshchestvennye palaty sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: novye tendentsii i perspektivy (Civic chambers of the Russian Federation subjects: new trends and prospects). *Yuridicheskii mir*, 2015, no. 1, pp. 104–107.
7. Mikheeva, T.N. Ob aktual'nykh tendentsiyakh v pravovom regulirovanii statusa Obshchestvennoi palaty Rossiiskoi Federatsii (On the topical trends in legal regulation of the status of Civic Chamber of the Russian Federation). *Yuridicheskii mir*, 2013, no. 5, pp. 11–13.

Received 06.02.15

### Information about the author

**Mikheyeva Tatyana Nikolayevna**, Chairperson of Civic Chamber of Mari El Republic, Doctor of Law, Professor, Dean of Law Faculty, Mari El State University (Yoshkar-Ola), Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Mari El Republic  
Address: 1 Lenin Square, 424001, Yoshkar-Ola, tel.: (8362) 68-80-26  
E-mail: tnmikheeva@marsu.ru

**How to cite the article:** Mikheyeva T.N. On civic chambers of municipalities. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 1 (33), pp. 88–92.

© Mikheyeva T.N., 2015