

ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. Общество не может нормально функционировать, если государство не создает для этого необходимых условий как организационного, так и нормативно-правового характера. Современная отрасль конституционного права породила множество юридических механизмов организации конструктивных взаимоотношений между представителями гражданского общества и публичной властью. Одними из них являются государственно-общественные формирования. На основе анализа конституционно-правовых актов делается вывод о том, что современные общественные палаты, общественные советы и общественные наблюдательные комиссии не относятся ни к государственным органам, ни к общественным объединениям с формальной точки зрения, поэтому образуют самостоятельный блок субъектов конституционно-правовых отношений. С этой целью в статье определены признаки государственных органов и общественных объединений, проанализирован каждый из видов государственно-общественных формирований на предмет соответствия данным признакам. Сформулировано понятие государственно-общественного формирования и выделены основные признаки, которым оно соответствует. В процессе исследования проанализированы положения множества подзаконных федеральных, региональных и местных актов, немалое внимание уделено и локальным документам, которые в последние годы в меньшей степени изучаются правоведами, рассмотрен большой объем научной литературы по указанной теме.

Ключевые слова: государственно-общественные формирования, государственные органы, общественные объединения, субъекты права, правоотношения, конституционное государство, гражданское общество, общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.153-163

Косновам конституционного строя, как считала Н. А. Михалёва¹, следует относить совокупность правовых норм, регулирующих принципиальные стороны государственной

¹ На протяжении нескольких лет мне посчастливилось работать с Н. А. Михалёвой — выдающимся ученым — на одной кафедре и проводить перерывы между учебными занятиями в одном кабинете, коротая время в беседах о государстве, проблемах конституционного строя, развития гражданского общества и т.д. Надежда Александровна была честным и открытым человеком, всегда готовым прийти на помощь, ее открытость определяла прямоту мысли и слова, за что многие сотрудники университета ее уважали, а некоторые даже боялись. С этой прямоотой Н. А. Михалёва говорила о проблемах в конституционном праве, с тем же настроем писала об этом в своих работах.

© Васильев С. А., 2017

* Васильев Станислав Александрович, кандидат юридических наук, старший преподаватель Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
mnogoslov@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

и общественной жизни, взаимодействие общества и государства, определение места в этой системе личности. Конституционализм же, по ее мнению, — это юридическое научное направление, объединяющее многообразие результатов научных изысканий, в том числе по вопросам статуса государства и гражданского общества, а также их взаимодействие². Исходя из этого можно сделать вывод, что в самом общем виде конституционное право как отрасль регулирует, а как наука изучает то, каким образом организовано государство и общество, а также то, каким образом данные два столпа публичного управления уживаются друг с другом.

Н. А. Михалёва считала, что одной из ключевых целей государственной национальной стратегии является обеспечение всех условий для развития гражданского общества. И политика государства, направленная на поддержку многообразия не только наций, народов, этносов, но и культур, интересов, сфер взаимной деятельности субъектов конституционного права, — это путь к благополучному развитию российского общества³.

Следует отметить, что отрасль конституционного права традиционно считается наиболее консервативной по сравнению с гражданским или уголовным правом, так как Конституция РФ является достаточно жесткой, редко терпит изменения, да и стабильность деятельности государства и высокий уровень защиты прав человека — это положительное качество. Однако общественные отношения не стоят на месте независимо от того, желает этого государство (впрочем, как и общество) или нет. На такие изменения вынуждено реагировать и конституционно-правовое регулирование. Как справедливо отмечал В. Вильсон, «учреждения развиваются так же медленно, как и социальные отношения; они изменяются не с новыми теориями, а с новыми обстоятельствами»⁴. Таким

образом, именно трансформация конституционно-правовых отношений диктует особенности нормативного регулирования.

Отличительной особенностью последних нескольких лет стало появление новых субъектов конституционно-правовых отношений. Следует отметить, что круг данных субъектов не определен. В разных учебниках и монографических исследованиях можно найти различные подходы к его определению, число которых постоянно растет. Одним из примеров данного расширения является появление и укрепление государственно-общественных формирований.

Именно такую формулировку необходимо выбирать в самом общем виде, потому что речь идет о субъектах с не совсем понятным правовым статусом. Очевидно одно — создаются они по инициативе государства, но состоят из представителей общественных объединений и некоммерческих организаций.

Самым ярким, известным и «опытным» государственно-общественным формированием является Общественная палата РФ. С. А. Авакьян отмечает, что она является лидером общества, так как другие организационные единицы охватывают какие-то части населения, а Общественная палата выступает от имени всего общества, консолидирует общественное мнение, превращая его в свои позиции, которые доводятся до сведения государства⁵. В действующем законодательстве не определен ее правовой статус. С первых же статей Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁶ речь идет о добровольности ее формирования и основных задачах, которые на нее возлагаются. При этом остается неясным, считать ли ее государственным органом или же общественным объединением. Однако определена организационно-правовая форма Аппарата данного формирования — федеральное казенное учреждение (юридическое лицо).

² Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2013. С. 179—180.

³ Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 204.

⁴ Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905. С. 496.

⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. М., 2010. Т. 1. С. 508.

⁶ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

На основании ст. 123.22 ГК РФ казенное учреждение является государственным или муниципальным учреждением. Статья 6 Бюджетного кодекса РФ определяет казенное учреждение также в качестве государственного учреждения, которое осуществляет оказание государственных услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных функций. Следовательно, если Аппарат Общественной палаты РФ является государственной организацией, то она сама выступает в качестве государственного органа. Однако на основании п. 5 Устава Федерального казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации» учредителем данной организации является Российская Федерация (постановление Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 540⁷).

Финансирование рассматриваемой организации осуществляется за счет средств федерального бюджета. Кроме того, не менее 40 членов Общественной палаты получают место в данном формировании по предложению Президента РФ, что также косвенно указывает на государственный характер соответствующего формирования.

По нашему мнению, субъект, целью деятельности которого является организация взаимодействия общества и публичной власти, не должен принадлежать ни к первым, ни ко вторым. Иными словами, такое формирование не должно относиться ни к общественным объединениям, ни к государственным или муниципальным органам. Только в этом случае работа будет эффективной, так как организацию взаимодействия обеспечивает независимый субъект.

Федеральная Общественная палата создает и другие государственно-общественные формирования — общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах РФ в порядке, установленном ст. 10 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах

принудительного содержания»⁸. На основании данного нормативного правового акта Общественная палата РФ выполняет общие функции координации деятельности данных комиссий. Таким образом, они не подчиняются государству. Вместе с тем нельзя говорить об их полной самостоятельности ввиду неопределенного правового статуса общего координатора.

Общественные наблюдательные комиссии также санкционированы государством и формируются из числа представителей общественных объединений, к которым, кстати, предъявляются гораздо более высокие требования, чем к членам Общественной палаты. При этом общий правовой статус и организационно-правовая форма законодателями не определены. По этим основаниям данное формирование можно отнести к государственно-правовому.

Рассматривая федерализм в России, Михалёва Н. А. в качестве одного из ключевых признаков его построения выделяла единство системы государственного управления⁹. И если какое бы то ни было формирование относится к системе государственного управления, пусть даже государственно-общественного, то прообразы федерального органа непременно находят свои аналоги на территории субъектов РФ, за редкими исключениями, такими как уполномоченные по правам человека и конституционные и уставные суды.

Таким образом, общественные палаты сформированы и на уровне субъектов РФ с нормативным закреплением их правового статуса. Например, в ч. 1 ст. 1 Закона Ульяновской области от 27 апреля 2006 г. № 48-ЗО «Об Общественной палате Ульяновской области» подчеркивается, она является независимым органом. При этом не уточняется характер данного органа — государственный, муниципальный или общественный, однако им выполняются функции, сходные с федеральным аналогом, только в масштабах соответствующего субъекта РФ¹⁰.

Еще большая организационная самостоятельность подчеркнута в ст. 1 Закона Московской области от 10 апреля 2009 г. № 30/2009-ОЗ «Об Общественной палате Московской обла-

⁷ СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3178.

⁸ СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

⁹ Михалёва Н. А. Федерализм в России // Основные черты российского и немецкого государственного и правового порядка: общее и особенное : материалы немецко-российского симпозиума. 11—12 октября 2011 г. Потсдам (Германия) / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 43.

¹⁰ URL: <http://docs.cntd.ru/document/918001879>. (дата обращения: 01.12.2015).

сти» — это независимый коллегиальный орган, осуществляющий свою деятельность на общественных началах¹¹.

Похожая, только чуть более независимая регламентация статуса рассматриваемого формирования закреплена в ч. 1 ст. 1 Закона г. Москвы от 4 июля 2012 г. № 34 «Об Общественной палате города Москвы». В указанной норме региональная общественная палата признается не только независимой и коллегиальной, но и совещательной. Кроме того, в ее работе могут принимать участие как граждане, так и общественные объединения с одним условием — регистрацией на территории данного субъекта РФ¹².

В данном случае уже не возникает вопросов относительно принадлежности соответствующего органа. Однако организационно-правовая форма остается неопределенной, хотя наиболее подходящей представляется — общественное объединение, не получившее статус юридического лица, что допускает ст. 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹³.

Существуют и другие примеры. Так, Закон от 17 марта 2009 г. № 20-оз «Об Общественной палате Ленинградской области» ничего не регламентирует относительно общественной природы данного образования, инициирование ее формирования осуществляет глава данного субъекта РФ, финансирование производится за счет региона, а обеспечение деятельности осуществляет специально уполномоченный Правительством Ленинградской области орган¹⁴. В данном случае можно наблюдать аналогию со статусом федеральной Общественной палаты, обоим органам свойствен государственный характер, а организационно-правовая форма также остается неясной.

Похожие на приведенные примеры закрепления правового статуса общественных палат РФ и ее субъектов имеют место на муниципальном уровне. Так, Общественная палата г. Ярославля является постоянно действующим консультативным совещательным органом¹⁵; общественная палата сельского поселения Молоковское Ленинского муниципального района — независимым коллегиальным органом, осуществляющим свою деятельность на общественных началах¹⁶, и т.д.

Действующее нормативное правовое регулирование предусматривает функционирование еще ряда подобных государственно-общественных субъектов правоотношений с неясным правовым статусом.

Широкое распространение в последние годы получили общественные советы при органах государственной власти и местного самоуправления. Специального законодательного регулирования их деятельности не предусмотрено, однако она учитывается некоторыми правовыми документами.

Например, согласно пункту 4 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» среди субъектов общественного контроля выделяются общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ¹⁷. Данный нормативный правовой акт устанавливает некоторые элементы конституционно-правового статуса указанных формирований, но только в тех случаях, когда они выступают в качестве субъектов общественного контроля. Во всех остальных случаях регулирование осуществляется подзаконными

¹¹ Ежедневные новости. Подмосковье. 2009. 22 апр.

¹² Ведомости Московской городской Думы. 2012. № 8. Ст. 147.

¹³ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

¹⁴ Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. Вып. 8. 2009. 20 дек.

¹⁵ Решение муниципалитета города Ярославля от 8 декабря 2008 г. № 48 «Об общественной палате города Ярославля» // Официальный портал города Ярославля. URL: <http://city-yaroslavl.ru/chpages/Default.aspx> (дата обращения: 01.12.2015).

¹⁶ Решение Совета депутатов сельского поселения Молоковское Московской области от 30 января 2014 г. № 3 «Положение об Общественной палате сельского поселения Молоковское Ленинского муниципального района Московской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/494721157>. (дата обращения: 01.12.2015).

¹⁷ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

нормативными и локальными актами. Здесь же сразу необходимо отметить, что их организационно-правовая форма также нигде не устанавливается.

В отношении общественных советов при органах государственной власти, которые непосредственно подчиняются Президенту РФ, действует Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». На его основе при соответствующих органах создаются общественные советы, деятельность которых регламентирована положениями и уставами, принятыми руководством соответствующих подразделений. Общественные советы в данном случае создаются этими же государственными органами, но по предложению Общественной палаты РФ. В составе данного совета граждане работают добровольно и на общественных началах¹⁸. Из этого документа также невозможно определить природу формирования — государственного или общественного.

Отдельным Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» совет признается совещательным органом¹⁹. Он, хотя и состоит из представителей общественности, все же по своему правовому статусу ближе к государственному органу, но таковым не является. Это объясняется тем, что персональный состав формирования утверждается руководством ведомства. Органу исполнительной власти необходимо выбрать из тех кандидатур, которые предлагаются общественными объединения-

ми. При этом председатель, его заместители и секретарь избираются из лиц, определенных Министерством.

Как следует из проведенного анализа, имеется неопределенность правового статуса и организационно-правовой формы данных субъектов правоотношений. Одним из них характерны некоторые признаки государственных органов, другим же — признаки общественных объединений или иных некоммерческих организаций.

Органы государственной власти четко определены в ст. 11 Конституции РФ, поэтому к такому перечисленным выше субъектам конституционно-правовых отношений отнести нельзя. Однако в теории конституционного права выделяются государственные органы²⁰, не являющиеся органами государственной власти²¹, но в некоторых случаях обладающие властными полномочиями²².

Е. А. Кравцова, опираясь на определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации”»²³, сделала вывод, что «аппарат государства состоит из двух видов органов: органов государственной власти и государственных органов, не имеющих статуса органов государственной власти. Последние, осуществляя властные полномочия, не обладают, в частности, правом принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан и их объединения. И те и другие охватываются общим понятием орган государства»²⁴.

Автор выделяет некоторые признаки государственных органов, не имеющих властные функции, на соответствие которым следует определить государственно-общественные формирования.

¹⁸ СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

¹⁹ СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712.

²⁰ См.: Пафнютьев А. И., Манцунова Е. А. К вопросу о наименовании: орган государства, государственный орган или орган государственной власти? // Вестник Нижегородского института управления. 2008. № 1.

²¹ См.: Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России. М., 2013. С. 265.

²² См.: Конституционное право / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 319.

²³ СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2664.

²⁴ Кравцова Е. А. Понятие и признаки вспомогательных государственных органов // Вестник Алтайской Академии экономики и права. 2013. № 5. С. 103.

1. Создаются нормативным актом органа государственной власти. Действительно, все государственно-общественные формирования так или иначе формируются на основе этих документов (за исключением прямого указания в Конституции РФ). Основная масса государственно-общественных формирований и вовсе создается при органах государственной власти и местного самоуправления, в связи с чем вполне логично определение их правового статуса актом соответствующего подразделения.

2. На этом же основании рассматриваемые субъекты правоотношений соответствуют другому признаку — системной структурированности, определяемой органом государственной власти, которым они созданы.

3. Выполняют экспертные, аналитические, консультационные, контролирующие и иные значимые функции. Рассмотренные государственно-общественные формирования также выполняют и эти задачи, однако если дается экспертная оценка каким-либо документам или проектам актов, то такая деятельность позиционируется как общественная, реализуемая в рамках осуществления общественного контроля²⁵, проведения независимой антикоррупционной экспертизы²⁶ и т.д.

4. Действуют в пределах полномочий органа государственной власти. Данный признак не соответствует фактическим функциям государственно-общественных формирований, хотя они и работают в той же сфере, что и соответствующие властные субъекты, но характер иной — осуществление общественного контроля²⁷, развитие гражданского общества, общественное влияние на органы и должностных лиц²⁸ и т.д.

5. Обеспечивают взаимодействие органов государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, с юридическими и физическими лицами. Государственно-общественные формирования, конечно, могут выполнять и обозначенную функцию, однако специально для этого не предназначены. Основной упор в их деятельности делается на взаимодействие с гражданами и иными институтами гражданского общества. Общую работу в данной сфере ведет Общественная палата РФ.

6. Не издают общеобязательных актов, однако в некоторых случаях их решение будет являться обязательным для органов государственной власти. Все решения, принимаемые государственно-общественными формированиями, носят рекомендательный характер и не обязательны для исполнения любыми органами государственной или даже муниципальной власти, что также свидетельствует в пользу того, что рассматриваемые субъекты не могут быть причислены к государственным органам.

7. Еще один признак свидетельствует в пользу обозначенного выше тезиса о том, что государственные органы состоят из государственных служащих²⁹. В продолжение данной мысли следует выделить мнение Т. Я. Хабриевой, которая отмечает, что государственные органы состоят из профессиональных служащих, осуществляющих вспомогательные функции органов государственной власти и отдельных должностных лиц³⁰. Государственно-общественные формирования включают членов, которые работают на общественных началах и не признаются государственными служащими. Более того, в отношении членов Общественной палаты РФ и общественных наблюдательных комис-

²⁵ См.: Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

²⁶ См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

²⁷ См.: Распоряжение префектуры Северо-Западного административного округа г. Москвы от 29 октября 2015 г. № 424-рп «О создании общественного совета контроля качества выполняемых работ по капитальному ремонту конструктивных элементов инженерных систем в многоквартирных домах Северо-Западного административного округа города Москвы» // Документ официально опубликован не был.

²⁸ См.: приказ Госстроя России от 24 мая 1999 г. № 128 «Об образовании общественного совета представителей общественных профессиональных организаций при председателе Госстроя России» // Бюллетень строительной техники. 1999. № 7.

²⁹ Кравцова Е. А. Указ. соч. С. 104.

³⁰ Парламентское право / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 397.

сий действует прямой запрет на членство в их составе государственных или муниципальных должностных лиц любого уровня³¹.

Другими авторами³² выделяются в качестве признаков государственных органов следующие:

8. Осуществляют функции от имени государства. Этот признак не свойствен государственно-общественным формированиям, так как все свои решения они принимают от своего имени³³.

9. Такой признак, как наделение государственно-властными полномочиями, не свойствен государственно-общественным формированиям, так как они принимают решения, имеющие рекомендательный характер, причем для всех субъектов конституционно-правовых отношений.

Как показано выше, государственно-общественные формирования в полной мере не могут являться государственными органами. По логике вещей, они должны выступать в конституционно-правовых отношениях в качестве общественных объединений.

В статье 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-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»³⁴.

Эта норма права позволяет выделить следующие признаки, которые также не в полной мере соотносятся с сущностью и функционалом государственно-общественных формирований:

1. Добровольное участие. Данный признак свойствен всем общественным формированиям разного рода и уровня, так как это прямо обозначено в ч. 2 ст. 30 Конституции РФ. Вместе с тем каждый может свободно вступать в общественное объединение и выходить из его состава. К членам же государственно-общественного формирования часто предъявляются достаточно жесткие требования, о чем уже упоминалось выше³⁵.

2. Самостоятельное управление организацией ее участниками. Общественное объединение существует в обществе, отдельно от государства³⁶. Данный признак может быть применим с определенной долей условности только к Общественной палате РФ, все остальные государственно-общественные формирования даже при своем формировании зависят от других субъектов правоотношений. Так, уже было упомянуто о том, что общественные наблюдательные комиссии формируются с участием федеральной Общественной палаты, а общественные советы при органах власти — соответствующими руководителями.

3. Некоммерческий характер деятельности — формирование функционирует для удовлетворения нематериальных интересов. Это

³¹ Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

³² Артемова О. Е. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: государственный орган или орган государственной власти? // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 5. С. 6 ; Носов С. И. О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти» // Гражданин и право. 2007. № 5. С. 3—8.

³³ Решение Общественной палаты Хабаровского края от 4 июня 2012 г. № 5 «Положение о комиссиях Общественной палаты» // Официальный сайт Общественной палаты Хабаровского края. URL: <http://www.opkhv.ru/document/palata/decision/70> (дата обращения: 11.12.2015) ; Протокол Заседания Общественного совета при Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в Республике Алтай от 9 апреля 2014 г. // Официальный сайт Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в Республике Алтай. URL: <http://04.rospotrebnadzor.ru/index.php/documents/proto/2974-14042014.html> (дата обращения: 11.12.2015).

³⁴ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

³⁵ Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

³⁶ Авакьян С. А. Конституционное право России. С. 524.

по своим идеям соответствует государственно-общественным формированиям, хотя субъекты, выполняющие обеспечение деятельности некоторых из них, решают вполне конкретные материальные задачи. Например, на основании п. 15 Устава Аппарата Общественной палаты РФ данное юридическое лицо обеспечивает публикацию периодических печатных изданий, возмещает расходы членов формирования, связанные с осуществлением ими работы в нем³⁷.

4. Может создаваться только по инициативе граждан РФ. Данный признак также неприменим к государственно-общественным формированиям; они так или иначе создаются по инициативе представителей публичной власти. Рассуждая об Общественной палате РФ, следует отметить, что на основе действующего законодательства никто из субъектов конституционно-правовых отношений не является ее учредителем или иным образом не совершает активных действий в процессе ее функционирования, однако на основе все тех же норм права она должна существовать в России. Эта неотвратимость дает основания утверждать, что инициатива создания данного государственно-общественного формирования принадлежит Российской Федерации, именем которой принят Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации».

Остальные признаки, вытекающие из законодательного определения понятия общественного объединения, свойственны государственно-общественным формированиям:

5. Общность интересов участников.

6. Общность целей деятельности.

7. Наличие учредительного документа, определяющего деятельность формирования, в котором, как правило, и перечислены цели деятельности, упомянутые выше.

В науке конституционного права выделяется еще ряд признаков, присущих общественным объединениям, которые, на мой взгляд, не свойственны государственно-общественным формированиям. Так, Ц. А. Ямпольская отмечает, что гражданин вступает в организацию только тогда, когда имеет личную заин-

тересованность решения своих проблем или удовлетворения собственных интересов общественными силами³⁸. В состав государственно-общественного формирования беспрепятственно любому желающему вступить нельзя, однако можно туда обратиться для решения интересующих вопросов. Лица же, входящие в его состав, работают для удовлетворения общественных интересов, невзирая на свои собственные потребности.

Таким образом, причислить государственно-общественные формирования к общественным объединениям или иным некоммерческим организациям также не представляется возможным, что дает основания выделять их в качестве самостоятельного субъекта конституционно-правовых отношений. Государственно-общественные формирования обладают своей спецификой ввиду комплексности свойств, которые они вобрали как от государственных органов, так и от общественных объединений.

Если обобщить сказанное, то можно выделить следующие признаки государственно-общественного формирования:

1. Объединение всех задействованных субъектов общностью целей, интересов как государственного, так и общественного характера. На этой основе достигается социально полезный результат.
2. Функционирование на основании правового акта, принятого государственным органом, определяющего деятельность формирования.
3. Системная структурированность, определяемая упомянутым выше актом.
4. Некоммерческий социально значимый характер деятельности.
5. Нацеленность на организацию и развитие взаимодействия институтов гражданского общества с государством.
6. Предназначенность осуществлять общественный контроль.

На этой основе *государственно-общественное формирование* можно попытаться определить как сформированное государством образование, состоящее из представителей

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2012 г. № 540 «Об утверждении устава федерального казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3178.

³⁸ Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационные аспекты. М., 1972.

общественности, осуществляющее социально значимые функции, а также организующее и осуществляющее взаимодействие государства с институтами гражданского общества и общественный контроль над деятельностью органов публичного управления.

Определение данного понятия при его использовании в правоприменительной практике позволит структурировать систему взаимодействия общества и государства, понять место данного субъекта конституционных правоотношений, не путать его с общественными объединениями или государственными органами и применять соответствующие нормы права в отношении тех лиц, которые задействованы в его работе.

Российское общество в полной мере еще не готово решать публичные вопросы силами только институтов гражданского общества ввиду наличия проблем необразованности и низкого уровня правосознания народа, межконфессионального и межнационального согласия, разрыва в уровне материального обеспечения граждан и др.³⁹ Ввиду этого госу-

дарство предоставляет широкие возможности общественности, но только через те формы, которые в максимальной степени будут ему подконтрольны.

Государственно-общественные формирования получают свое развитие в настоящее время, и общественное влияние их на государственные и муниципальные органы с финальным желаемым результатом видится куда более эффективным, чем работа всего остального некоммерческого сектора в части взаимодействия общества и государства.

Н. А. Михалёва считала, что Россия дает возможности для многообразия форм самоопределения всех субъектов конституционно-правовых отношений, начиная от определенных народностей, заканчивая группами граждан, нуждающихся в общественной поддержке для защиты своих прав и законных интересов⁴⁰. Поэтому государство в России создает все условия для того, чтобы граждане и их объединения могли добиваться своего. Одним из главных условий для этого являются государственно-общественные формирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — М., 2010. — Т. 1.
2. Артемова О. Е. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: государственный орган или орган государственной власти? // Вестник Челябинского государственного университета. — 2013. — № 5.
3. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. — М., 1905.
4. Конституционное право / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
5. Кравцова Е. А. Понятие и признаки вспомогательных государственных органов // Вестник Алтайской Академии экономики и права. — 2013. — № 5.
6. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.
7. Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
8. Михалёва Н. А. Конструкция президентской власти в России // Теория и практика российского конституционализма : сб. докладов науч.-практ. конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.

³⁹ Михалёва Н. А. Конструкция президентской власти в России // Теория и практика российского конституционализма : сб. докладов науч.-практ. конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 88.

⁴⁰ Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012. С. 159.

9. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2012.
10. Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России. — М., 2013.
11. Носов С. И. О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти» // Гражданин и право. — 2007. — № 5.
12. Парламентское право / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2003.
13. Пафнутьев А. И., Манцурова Е. А. К вопросу о наименовании: орган государства, государственный орган или орган государственной власти? // Вестник Нижегородского института управления. — 2008. — № 1.
14. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационные аспекты. — М., 1972.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

STATE AND PUBLIC FORMATION AS SUBJECTS OF CONSTITUTIONAL LEGAL RELATIONS

VASILIEV Stanislav Aleksandrovich — PhD in Law, Senior Lecturer at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
mnogoslov@mail.ru
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The company may not function properly if the state does not create necessary conditions, both of institutional and regulatory nature. Modern field of constitutional law has given rise to many legal mechanisms of constructive relationships between civil society and public authorities. Some of them are state and public formation. Based on the analysis of the constitutional legal acts, it is concluded that modern public chambers, community councils and public control commissions shall not be referred to public bodies, nor to public associations from a formal point of view, therefore, form a separate block of subjects of constitutional legal relations. To this end, the article identifies signs of state bodies and public associations, analyzes each of the state and public formations for conformance with these characteristics. The author formulates the definition of state and public formation and highlights the main signs to which it corresponds. The research analyzes the situation of many regulations of the federal, regional and local acts, considerable attention is given to the local documents which, in recent years, are subject to a lesser exploration by legal professionals, a large amount of scientific literature on a specified topic has also been researched.*

Keywords: *state and public formation; public authorities; public associations; subjects of law; legal relationships; constitutional state; civil society; public chamber; community councils; public review commission*

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian, S. A. Constitutional Law of Russia. Textbook in 2 volumes. Vol. 1 — М., 2010.
2. Artemova, O. E. The Central Election Commission of the Russian Federation: Public Body or Public Authority? Bulletin of the Chelyabinsk State University. -2013. — № 5.
3. Wilson, W. State. Past and present of constitutional institutions. — М., 1905.
4. Constitutional Law / V.I. Fadeev (Ed.) — М., 2013.
5. Kravtsova, E. A. The Concept and Characteristics of the Subsidiary Public Authorities // Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law. — 2013. — № 5.
6. Mikhaleva, N. A. The Constitution and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research). — М., 2013.
7. Mikhaleva, N. A. Constitutional Foundations of the Public Russian National Strategy // Problems of the Constitutional Development of the Russian Federation: Compilation of articles dedicated to the 90th anniversary of Professor B.S. Krylov / V.I. Fadeev (ed.). — М., 2013.
8. Mikhaleva, N. A. Construction of Presidential Power in Russia // Theory and Practice of Russian Constitutionalism: Proceedings of the scientific practical conference dedicated to the 75-th anniversary of Academician O.E. Kutafin, June 26, 2012 / V.I. Fadeev (Ed.). -М., 2013.

9. *Mikhaleva, N. A.* Problems of Federalism and Autonomy in Russian Jurisprudence // Topical Issues of the Constitutional and Municipal Law. Compilation of articles dedicated to the 75-th anniversary of Academician O.E. Kutafin, June 26, 2012 / V.I. Fadeev (Ed.). -M., 2012.
10. *Narutto, S. V., Taeva, N. E., Shugrina, E. S.* Constitutional Law of Russia. — M., 2013.
11. *Nosov, S. I.* On the Relation between the Concepts of "State", "State Aparatus", "Public Body" and "Public Authority" // Citizen and the Law. — 2007. — № 5.
12. Parliamentary Law /T.Ya. Khabrieva (ed.), M., 2003.
13. *Pafnutiev, A. I., Mancurova, E. A.* To the Question of the Name: State Authority, State body or Public authority? // Bulletin of the Nizhny Novgorod Institute of Management. — 2008. — № 1.
14. Yampolskaya, Ts.A. Public Organizations in the Soviet Union. Some Political and Organizational Aspects. M.,1972.