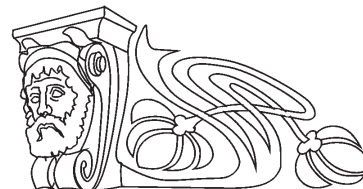


УДК 342.571

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ДРУГИМИ СТРУКТУРАМИ

И. В. Лобанов

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права,
Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, Москва
E-mail: F-1248@mail.ru



Введение. Статья посвящена анализу деятельности общественной палаты субъекта РФ в контексте ее взаимодействия с региональными органами власти и Общественной палатой РФ.

Обсуждение. Анализируется порядок создания и направления деятельности общественных палат субъектов Федерации, влияние на эти процессы органов власти субъекта Федерации. Указывается на прямое участие в формировании общественных палат органов законодательной и исполнительной власти регионов. Рассматриваются основные направления деятельности общественных палат субъектов Федерации, их влияние на общественную и политическую жизнь. Анализируются вопросы взаимодействия федеральной и региональных общественных палат. Предлагаются меры по улучшению такого взаимодействия, в частности, создание координационного совета, состоящего из председателей общественных палат субъектов РФ.

Заключение Автор приходит к выводу, что деятельность общественной палаты субъекта Российской Федерации способствует эффективному взаимодействию гражданского общества с органами власти региона.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, общественная палата субъекта РФ, Общественная палата Российской Федерации, взаимодействие гражданского общества с органами власти субъекта Федерации.

Введение

Общественная палата России, начавшая функционировать с 2005 г., стимулировала создание подобных структур в субъектах Российской Федерации. Общественная палата «призвана обеспечить согласование общественно значимых

интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации» [1]. В этой связи Р. Э. Арутюнян пишет, что причины создания общественной палаты кроются в необходимости поиска новых институтов и механизмов взаимодействия между государством и обществом, она призвана стать неким посредником между общественно активной частью населения и органами государственной власти [2, с. 38]. Общественные палаты как на федеральном, так и на региональном уровнях призваны обеспечить диалог между гражданами, их объединениями и органами публичной власти.

Как верно отмечает Г. Д. Садовникова: «Гражданское общество должно “сдерживать” государство от вмешательства в его сферу, а государство должно быть в необходимой степени подконтрольным обществу. Появившийся в нашей стране сравнительно недавно новый институт общественных палат призван усилить связь



гражданского общества с органами государственной власти через представительные учреждения» [3, с. 38]. Порядок формирования и полномочия региональных общественных палат оформляются законом субъекта РФ. В этой связи достаточно актуальным является изучение вопросов взаимодействия органов государственной власти и иных структур с общественными палатами субъектов Федерации. Такое взаимодействие осуществляется по нескольким направлениям.

Обсуждение

Прежде всего, органы государственной власти субъекта оказывают существенное влияние на состав общественной палаты, поскольку она формируется по предложениям и при участии органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Так, например, Общественная палата Саратовской области формируется из 16 граждан Российской Федерации, утверждаемых губернатором области, 16 граждан РФ, утверждаемых областной думой, и 32 представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций, зарегистрированных в установленном федеральным законом порядке и осуществляющих свою деятельность на территории области [4]. Таким образом, оба высших органа субъекта Федерации формируют половину состава региональной общественной палаты. Общественная палата Московской области, состоящая из 90 членов, формируется по одной трети губернатором и Московской областной думой, и только одна треть – самой палатой из числа общественных объединений, зарегистрированных на территории региона [5].

В региональных законах статус общественных палат определен неоднозначно: в одних субъектах они названы «совещательным органом», в других – «коллегиальным совещательным (консультативным) и организационным органом», в третьих – «общественным совещательным органом». Так, например, в соответствии с законом, «Общественная палата Тверской области является коллегиальным общественным органом, формируемым на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации, место жительства которых находится на территории Тверской области, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп и осуществляющих свою деятельность на территории Тверской области» [6]. В этой связи

А. А. Богородский отмечает: «Особый статус общественных палат состоит в том, что они, с одной стороны, не являются общественными организациями как таковыми, с другой – они включены в систему публичной власти, созданы на основании публично-властных предписаний, хотя их решения и носят в основном рекомендательный характер» [7, с. 92].

Деятельность общественной палаты субъекта Федерации осуществляется, как правило, по следующим направлениям:

- обсуждение общественно значимых тем на заседаниях общественной палаты;
- организация круглых столов по проблемам, которые имели большой общественный резонанс;
- экспертиза законопроектов;
- прием обращений и консультация граждан;
- участие членов общественной палаты в мероприятиях, организованных государственными и общественными структурами.

Кроме того, в ряде законов субъектов Федерации указаны и другие направления деятельности. Так, например, в задачи Общественной палаты Республики Татарстан входят «общественный мониторинг хода реализации республиканских программ, законов Республики Татарстан, нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления по проблемам развития социально-экономической сферы и подготовка рекомендаций органам государственной власти Республики Татарстан по внесению изменений в нормативные правовые акты Республики Татарстан, механизм реализации программ» [8]. Представляется, что это достаточно важное полномочие общественной палаты региона, поскольку ход реализации региональных программ напрямую влияет на уровень благосостояния и социального самочувствия жителей данного субъекта Федерации.

Деятельность общественных палат субъектов РФ тесно связана также с участием их членов в деятельности комитетов и комиссий, рабочих групп законодательных органов субъектов Федерации, а также инициировании обсуждения наиболее важных вопросов жизнедеятельности общества. Такие разнообразные направления деятельности региональных общественных палат предполагают обязательное их взаимодействие с различными органами власти. Так, при проведении заседаний общественной палаты, комитетов и комиссии, круглых столов обязательным является участие представителей законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ. Рекомендации, выносимые по результатам



обсуждения вопросов, должны рассматриваться руководством соответствующих органов управления субъектов Федерации. Кроме того, ежегодно общественная палата субъекта РФ издает «Доклад о состоянии гражданского общества», в котором в том числе содержатся рекомендации по совершенствованию законодательства в той или иной сфере общественных отношений. Члены региональных общественных палат принимают участие в заседаниях законодательного органа субъекта Федерации, работе его комитетов, других мероприятиях. Причем зачастую их участие придает особую значимость мероприятию, стимулирует живую дискуссию, способствует выработке рациональных решений. Однако остается неясным вопрос: участвуя в заседаниях законодательного органа субъекта Федерации, его комитетов и комиссий, члены общественной палаты выступают в личном качестве или выражают консолидированное мнение всей палаты? Иногда данное мнение еще не выработано, поскольку общественная палата заседает с периодичностью раз в месяц, а решение нужно принимать немедленно.

В некоторых субъектах Российской Федерации общественные палаты наделены правом законодательной инициативы, которое, к сожалению, они реализуют крайне редко и неэффективно, предлагая заведомо «непроходные» законопроекты или проекты, не отвечающие правилам юридической техники. К недостаткам, которые не позволяют в полной мере реализовать полномочия региональных общественных палат по взаимодействию с органами власти, можно отнести и разбалансированность действий членов общественных палат в субъектах Федерации, ведь они зачастую представляют очень разные социальные группы, которым достаточно трудно прийти к согласованию их интересов, а также противостояние между законодательной и исполнительной властями субъекта РФ, которые пытаются вовлечь общественную палату в свои «политические игры». Кроме того, вредит целям деятельности этих общественных органов и амбициозность ряда членов общественной палаты, которые расценивают свое участие в этом органе как возможность решить свои личные и карьерные проблемы.

Интересной формой взаимодействия общественной палаты субъекта Федерации и органов исполнительной власти является создание общественного совета при данном органе. В Законе Республики Алтай, например, сказано: «Совет Общественной палаты вправе обратиться к руководителю республиканского органа исполнительной власти с предложением создать

общественный совет при данном органе. Руководители республиканских органов исполнительной власти обеспечивают участие членов Общественной палаты в работе общественных советов при республиканских органах исполнительной власти». Отказ от создания общественного совета в данном случае будет расцениваться как нежелание руководителя органа исполнительной власти субъекта Федерации сотрудничать с общественностью, закрытость [9].

Определенный интерес представляют вопросы взаимодействия федеральной и региональных общественных палат. Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ единой системы не составляют. Каких-либо единых требований к порядку их формирования федеральное законодательство не предусматривает. Думается, что особой унификации общественные палаты субъектов Федерации не требуют, в их создании и деятельности должны учитываться специфические черты того или иного субъекта РФ. Однако в соответствии с п. 10 ст. 16 Федерального закона федеральная общественная палата должна «оказывать общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации, содействие в обеспечении их методическими материалами, предоставлении документов и материалов, находящиеся в распоряжении Общественной палаты, а также проводить семинары в целях совершенствования деятельности указанных общественных палат, общественных объединений и иных некоммерческих организаций» [1]. Представляется, что такое координационно-методическое влияние федеральной общественной палаты на региональные вполне оправдано. Однако есть и другое мнение. Так, Т. Н. Михеева предлагает «возложить финансирование общественных палат субъектов Федерации из федерального бюджета через Общественную палату Российской Федерации, что не только уравнивает региональные палаты между собой, но и придаст им определенную самостоятельность» [10, с. 13]. Думается, что такое мнение не совсем верно, поскольку нарушает право субъектов РФ самостоятельно определять необходимость создания таких общественных структур, а также устанавливать порядок их формирования.

Кроме того, члены федеральной Общественной палаты имеют право участвовать в работе общественных палат субъектов Российской Федерации, что особенно актуально в свете последних изменений в Федеральном законе «Об



Общественной палате Российской Федерации», благодаря которым взаимодействие Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов РФ заметно усилится. В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 28 декабря 2013 г.: «Не позднее тридцати дней со дня инициирования Президентом Российской Федерации процедуры формирования нового состава Общественной палаты общественные палаты субъектов Российской Федерации избирают из своего состава путем тайного альтернативного голосования по одному обладающему безупречной репутацией представителю в состав Общественной палаты на своих заседаниях большинством голосов от общего числа членов соответствующих общественных палат» [11].

Заключение

Таким образом, в состав федеральной Общественной палаты будет входить представитель гражданского общества субъекта Федерации, который не только сможет затем проинформировать своих жителей о принятых на федеральном уровне решениях, но и донести позицию своего субъекта РФ по тем или иным вопросам. Он также сможет присутствовать на заседаниях и участвовать во всех мероприятиях общественной палаты региона. Тем не менее, на наш взгляд, назрела необходимость создания специального координационного органа при Общественной палате Российской Федерации, куда будут входить все председатели общественных палат субъектов РФ. На заседаниях такого координационного совета могли бы обсуждаться вопросы, волнующие жителей всех регионов страны, вырабатываться общая политика участия общественности в законодательном процессе как на федеральном, так и на региональном уровне.

Таким образом, нельзя недооценивать деятельность общественной палаты субъекта Российской Федерации как фактора, способствующего эффективному взаимодействию гражданского общества с органами власти. Ведь нормальная жизнедеятельность региона, его жителей зависит во многом от того, насколько развито взаимопонимание между населением и чиновниками, депутатами, а общественная палата призвана наладить такой диалог.

Список литературы

1. Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 20.04.2014 № 82-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277 ; 2013. № 52 (ч. I), ст. 7004 ; 2014. № 16, ст. 1839.
2. Арутюнян Р. Э. Типология институтов общественного контроля при органах государственной власти России // Закон и право. 2009. № 11. С. 38–39.
3. Садовникова Г. Д. Общественная палата РФ и ее роль в развитии институтов народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 17–21.
4. Об Общественной палате Саратовской области : закон Саратов. обл. от 31.10.2007 № 243-ЗСО. URL: <http://оп64.рф> (дата обращения: 10.02.2015).
5. Об Общественной палате Московской области : закон Моск. обл. от 10.04.2009 № 30/2009-ОЗ. URL: <http://opmo.mosreg.ru/documents> (дата обращения: 10.02.2015).
6. Об Общественной палате Тверской области : закон Твер. обл. от 01.10.2014 № 70-ЗО. URL: <http://www.optver.ru> (дата обращения: 10.02.2015).
7. Богородский А. А. Общественная экспертиза в законодательном процессе // Юридический вестник : межвуз. сб. науч. тр. Пенза, 2006. Вып. 21. С. 87–96.
8. Об Общественной палате Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 14.10.2005 № 103-ЗРТ. URL: <http://oprt.tatarstan.ru/rus/info> (дата обращения: 10.02.2015).
9. Об Общественной палате Республики Алтай : закон Республики Алтай от 29.10.2006 № 104-ПЗ. URL: www.op04.ru (дата обращения: 10.02.2015).
10. Михеева Т. Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5. С. 11–13.
11. О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об Общественной палате Российской Федерации”» : федер. закон от 28.12.2013 № 439-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. I), ст. 7004.

Legal Regulation of Interaction Public Chamber of the Russian Federation Subjects with the State Governments and Other

I. V. Lobanov

Plekhanov Russian University of Economics,
36, Stremiannyi pereulok, Moscow, 117997, Russia
E-mail: F-1248@mail.ru

Introduction. This article analyzes the activities of the Public Chamber of the Russian Federation subject in the context of its interaction with the regional authorities and the Public Chamber of the Russian Federation. **Discussion** The author analyzes the order of creation and activities of public chambers of the Federation, the impact of these processes on the authorities of the Federation. Points to the direct involvement in the formation of public chambers of the legislative and executive powers of the regions. The main activities of public chambers of the Federation, their influence on social and political life. The issues of cooperation between federal and regional public chambers. Proposes measures to improve such cooperation, in particular the establishment of the coordinating council, composed



of the chairmen of public chambers of subjects of the Russian Federation. **Conclusion** The author concludes that the activities of the Public Chamber of the Russian Federation promotes the effective interaction of civil society with the authorities of the region.

Key words: subject of the Russian Federation, Public Chamber of the Russian Federation entity, Public Chamber of the Russian Federation, interaction of civil society with the authorities of the Federation.

References

1. Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoy Federacii: federal'nyj zakon ot 04.04.2005 № 32-FZ (red. ot 20.04.2014 № 82-FZ) [On the Public Chamber of the Russian Federation. Federal Law from 04.04.2005 № 32-FZ (ed. from 20.04.2014 № 82-FZ)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 15, art. 1277; 2013, no. 52, art. 7004 (pt. I); 2014, no. 16, art. 1839.
2. Arutjunjan R. Ye. Tipologija institutov obshhestvennogo kontrolja pri organah gosudarstvennoj vlasti Rossii [Typology of institutions of social control at the state authorities of Russia]. *Zakon i pravo* [Land regulations], 2009, no. 11, pp. 38–39.
3. Sadovnikova G. D. Obshhestvennaja palata RF i ee rol' v razvitii institutov narodnogo predstavitel'stva v Rossii [Public Chamber of the Russian Federation and its role in the development of institutions of national representation in Russia]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2006, no. 1, pp 17–21.
4. *Ob Obshhestvennoj palate Saratovskoj oblasti: zakon Saratovskoj oblasti ot 31.10.2007 № 243-ZSO* (On the Public Chamber of the Saratov area. Law of the Saratov region from 31.10.2007 № 243-SBV). Available at: <http://on64.pф> (accessed 10 February 2015).
5. *Ob Obshhestvennoj palate Moskovskoj oblasti: zakon Moskovskoj oblasti ot 10.04.2009 № 30/2009-OZ* (On the Public Chamber of the Moscow region. Law of the Moscow region from 10.04.2009 № 30/2009-OZ). Available at: <http://opmo.mosreg.ru/documents> (accessed 10 February 2015).
6. *Ob Obshhestvennoj palate Tverskoj oblasti: zakon Tverskoj oblasti ot 01.10.2014 №70-ZO* (On the Public Chamber of the Tver region. Law of the Tver region from 01.10.2014 №70-L). Available at: <http://www.optver.ru> (accessed 10 February 2015).
7. Bogorodskij A. A. Obshhestvennaja jekspertiza v zakonodatel'nom processe [Public examination in the legislative process]. *Juridicheskij vestnik: mezhvuzovskij sbornik nauchnyh trudov. Penza* [Legal Gazette. Interuniversity collection of scientific papers]. Penza, 2006, vol. 21, pp. 87–96.
8. *Ob Obshhestvennoj palate Respubliki Tatarstan: zakon Respubliki Tatarstan ot 14.10.2005 № 103-ZRT* (On the Public Chamber of the Republic of Tatarstan. Law of the Republic of Tatarstan from 14.10.2005 № 103-PFA). Available at: <http://opr.tatarstan.ru/rus/info> (accessed 10 February 2015).
9. *Ob Obshhestvennoj palate Respubliki Altaj: zakon Respubliki Altaj ot 29.10.2006 № 104-RZ* (On the Public Chamber of the Altai Republic. Law of the Republic of Altai from 29.10.2006 № 104-RH). Available at: www.op04.ru (accessed 10 February 2015).
10. Miheeva T. N. Ob aktual'nyh tendencijah v pravovom regulirovanii statusa Obshhestvennoj palaty Rossijskoy Federacii [On current trends in legal regulation of the status of the Public Chamber of the Russian Federation]. *Juridicheskij mir* [Legal World], 2013, no. 5, pp. 11–13.
11. O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoy Federacii» i stat'ju 2 Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoy Federacii»»: federal'nyj zakon ot 28.12.2013 № 439-FZ [Amendments to the Federal Law «On the Public Chamber of the Russian Federation» and Article 2 of the Federal Law «On Amendments to the Federal Law «On the Public Chamber of the Russian Federation»». Federal Law from 28.12.2013 № 439-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2013, no. 52 (pt. I), art. 7004.