

А.А. ЕРЫГИН

О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье рассмотрены формы и направления взаимодействия общественных палат субъектов Российской Федерации с региональными законодательными и исполнительными органами государственной власти, а также избирательными комиссиями. Взаимодействие — важное условие эффективной деятельности сторон и осуществляется на основе федерального и регионального законодательства, заключаемых между сторонами соглашений. Предложены меры по совершенствованию организационного механизма взаимодействия общественных палат с органами государственной власти субъектов Федерации.

Ключевые слова: общественная палата, орган государственной власти, избирательная комиссия, субъект Российской Федерации, взаимодействие, соглашение.

ON THE INTERACTION OF CIVIC CHAMBERS OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH REGIONAL AUTHORITIES

Abstract. The article discusses the forms and directions of interaction of the civic chambers of the constituent entities of the Russian Federation with regional legislative and executive bodies of state power, as well as election commissions. Interaction is an important condition for the effective operation of the parties and is carried out based on federal and regional legislation, agreements concluded between the parties. Measures to improve the organizational mechanism of interaction between civic chambers and public authorities of the constituent entities of the Russian Federation are proposed.

Keywords: civic chamber, state authority, election commission, subject of the Russian Federation, interaction, agreement.

Формирование демократического правового государства в Российской Федерации невозможно представить без развития гражданского общества, предполагающего самоорганизацию населения. Современный период развития российского государства характеризуется повышением «социальной активности

ЕРЫГИН Алексей Алексеевич — профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат политических наук, доцент Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, г. Белгород

гражданского общества, его желанием участвовать в решении вопросов, традиционно относящихся к ведению органов публичной власти» [1, с. 13]. Эффективное функционирование единой системы органов государственной власти и органов местного самоуправления предполагает их «взаимодействие еще с одной разновидностью публичной власти — властью общественной, элементом которой можно считать общественные палаты» [2, с. 12].

Общественные палаты в современной России функционируют на трех уровнях публичной власти: федеральном, региональном и муниципальном. Специальным правовым регулятором формирования и деятельности региональных общественных палат является Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 183-ФЗ). Являясь одним из институтов гражданского общества, общественные палаты, в соответствии со статьей 2 данного закона призваны «обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, некоммерческих организаций, органов государственной власти субъекта Российской Федерации для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, защиты прав и свобод граждан, развития демократических институтов».

С учетом того, что общественные палаты не наделены императивными полномочиями, реализация их цели возможна преимущественно в процессе взаимодействия с заинтересованными органами государственной власти. Названный закон напрямую не закрепляет принцип взаимодействия общественных палат с органами публичной власти, однако ряд норм указанного закона предполагает это. Так, в статье 13 закреплена обязанность органов государственной власти и их должностных лиц оказывать содействие членам общественных палат в исполнении ими полномочий.

Правовую основу взаимодействия общественных палат с органами государственной власти составляют нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, включая региональные законы о правовом статусе общественных палат, а также соглашения рассматриваемых сторон. Анализ указанных правовых источников, а также ежегодных отчетов общественных палат об их деятельности свидетельствует о многообразии форм и направлений взаимодействия исследуемых институтов гражданского общества с региональными органами государственной власти.

Федеральный закон № 183-ФЗ в части 7 статьи 11 устанавливает полномочия общественных палат, реализация которых предполагает взаимодействие с органами государственной власти. Это, прежде всего, — право приглашать руководителей региональных органов государственной власти на заседания общественных палат и, напротив, направлять своих представителей для

¹ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 15.10.2020) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ст. 3852.

участия в заседаниях указанных органов и их структурных подразделений. В свою очередь, органы государственной власти обязаны обеспечить участие членов общественных палат в своих заседаниях. При этом избыточной представляется норма, закрепленная в части 3 статьи 12 закона «Об Общественной палате Астраханской области», согласно которой «количество представителей Общественной палаты, принимающих участие в заседаниях Думы Астраханской области, ее комитетов и комиссий, в заседаниях областного Правительства, иных исполнительных органов области, не может превышать двух человек»². Представляется, что вопрос о количестве представителей общественной палаты может решаться в конкретных случаях заинтересованными сторонами взаимодействия, что будет способствовать развитию «взаимоответственного партнерства в целях решения общественно значимых проблем развития общества и государства» [3, с. 317].

Руководители или представители общественных палат нередко входят в состав комиссий по обеспечению безопасности дорожного движения (Кабардино-Балкарская Республика, Тамбовская область), координации работы по противодействию коррупции (Брянская и Рязанская области), противодействию экстремизму (Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская и Тюменская области). Указанные комиссии создаются в качестве консультативно-совещательных и координационных органов, как правило, при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации и включают руководителей или представителей органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также институтов гражданского общества, что в немалой степени способствует совершенствованию механизма взаимодействия и повышению авторитета общественных палат.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона № 183-ФЗ общественная палата вправе направлять в органы государственной власти и их должностным лицам запросы по проблемам, входящим в их компетенцию. Адресаты, в свою очередь, в тридцатидневный срок обязаны проинформировать ее о результатах рассмотрения соответствующего запроса, а также предоставить ей необходимые для исполнения полномочий сведения. В ряде регионов, в частности, Ростовской области, Общественная палата наделена правом вносить предложения «по наиболее важным вопросам социально-экономического и культурного развития области, а также направлять рекомендации органам государственной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества»³.

² Закон Астраханской области от 24 октября 2013 года № 57/2013-ОЗ (ред. от 05.09.2023) «Об Общественной палате Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2013. 31 окт. № 47.

³ Областной закон Ростовской области от 1 марта 2017 года № 1025-ЗС (ред. от 12.09.2023) «Об Общественной палате Ростовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 07.03.2017. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6100201703070007?ysclid=lovp5v3ko1978744071&index=1> (дата обращения: 25.10.2023).

Анализ практической деятельности общественных палат показывает, что наиболее тесное взаимодействие складывается между рассматриваемыми институтами гражданского общества и законодательными органами. Так, Закон от 19 января 2004 года № 1-ОЗ «О Законодательном Собрании Кемеровской области — Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области — Кузбассе» в статье 39 устанавливает формы осуществления взаимодействия Законодательного собрания с областной Общественной палатой: а) направление обращения Законодательного собрания с предложением о проведении общественной экспертизы федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов в ее составе, областных законов и нормативных правовых актов региональных органов исполнительной власти, правовых актов органов местного самоуправления, а также проектов указанных правовых актов; б) предоставление по запросу Общественной палаты документов и материалов, необходимых для проведения общественной экспертизы; в) обеспечение участия членов Общественной палаты в работе комитетов и комиссий Законодательного собрания при рассмотрении законопроектов, являющихся объектом общественной экспертизы, и заключений Общественной палаты; г) участие представителей Законодательного собрания в заседаниях Общественной палаты⁴.

Представляется продуктивным также заключение соглашений о сотрудничестве и взаимодействии между общественными палатами и региональными законодательными органами. Предметом Соглашения о взаимодействии Законодательного Собрания и Общественной палаты Ростовской области от 23 октября 2015 года являются «совершенствование законотворческого процесса, содействие развитию институтов гражданского общества, усиление парламентского и общественного контроля за исполнением законов». Вместе с тем, ни рассматриваемое Соглашение, ни Устав Ростовской области не наделяют региональную общественную палату правом законодательной инициативы в областном законодательном собрании, что не способствует повышению эффективности взаимодействия.

Важнейшим направлением сотрудничества общественных палат с региональными парламентами является законодательный процесс. Следует отметить, что федеральный законодатель к полномочиям общественных палат не относит право законодательной инициативы. Однако на практике это не мешает региональным законодателям самостоятельно восполнять данный пробел. Анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации показывает, что правом законодательной инициативы наделены общественные палаты более 20 российских регионов, в том числе: Республики

⁴ Закон Кемеровской области — Кузбасса от 19 января 2004 года № 1-ОЗ (ред. от 05.09.2023) «О Законодательном Собрании Кемеровской области — Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области — Кузбассе» // Официальный сайт «Законодательный вестник Кузбасса». URL: <https://www.kuzbass-zakon.ru/> (дата обращения: 06.09.2023).

Тыва, Алтайского и Камчатского краев, Брянской, Кировской, Тюменской и Ульяновской областей, Еврейской автономной области.

Несмотря на высказываемые в научных публикациях критические оценки практики реализации рассматриваемого права общественными палатами, которые предлагают «заведомо „непроходные“ законопроекты или проекты, не отвечающие правилам юридической техники» [4, с. 97], можно привести и позитивные примеры принятия региональных законов, — например, по инициативе общественных палат Воронежской, Псковской и Саратовской областей. В Республике Крым и Саратовской области имеется практика предварительного рассмотрения («нулевые чтения») проектов законов по социально значимым вопросам.

Как справедливо отмечает экс-председатель Общественной палаты Республики Марий Эл Т. Н. Михеева, более эффективная реализация права законодательной инициативы способствовала бы повышению «статуса и авторитета общественной палаты» [5, с. 55]. Для реализации такой задачи, на наш взгляд, целесообразно формировать в структуре общественной палаты профильную структурную единицу по примеру комиссии по вопросам совершенствования законодательства и общественной экспертизе законов и иных нормативных актов в Общественной палате Республики Марий Эл, комиссии по законодательству, законотворческой и общественной инициативах, защите прав человека, регламенту и этике в Общественной палате города Севастополь. Наличие такого рода образований способствовало бы более активному и эффективному участию общественных палат в законодательном процессе российских регионов.

Продуктивной представляется также практика заключения соглашений о сотрудничестве и взаимодействии между общественными палатами и региональными органами государственной власти, в первую очередь, законодательными органами. Так, предметом Соглашения о взаимодействии между Архангельским областным Собранием депутатов и областной Общественной палатой выступает, в частности, «совершенствование правотворческого процесса и повышения качества областных законов и постановлений областного Собрания, имеющих нормативный правовой характер; усиление общественного контроля за исполнением областных законов и постановлений областного Собрания, имеющих нормативный правовой характер»⁵.

* * *

Тесное взаимодействие общественных палат с органами государственной власти осуществляется при проведении общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Инициатива в таких случаях может

⁵ Постановление Архангельского областного Собрания депутатов от 11 декабря 2019 г. № 571 «Об утверждении соглашения о взаимодействии между Архангельским областным Собранием депутатов и общественной палатой Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов седьмого созыва. 2019. 27 дек. № 13.

исходить как от общественной палаты или ее совета, так и региональных государственных органов. Позитивной следует признать практику создания в общественных палатах комиссий по вопросам проведения общественной экспертизы: по экспертизе и согласованию общественно-значимых вопросов экономического и социального развития (Астраханская область); по общественному контролю, общественной экспертизе и взаимодействию с общественными советами (Самарская область); по развитию гражданского общества, общественным контролем и экспертизе (Камчатский край). В то же время специализированные комиссии не созданы в общественных палатах Архангельской, Белгородской, Волгоградской, Омской и Ульяновской областей, что, по нашему мнению, не способствует повышению эффективности экспертной деятельности.

Одной из задач общественных палат субъектов Российской Федерации, выступающих «координирующими центрами общественной активности» [6, с. 159], является осуществление «взаимодействия с общественными советами при региональных законодательных и исполнительных органах и оказание им информационной, методической и иной поддержки» (п. 5 ст. 2 Федерального закона № 183-ФЗ). Такое взаимодействие предполагает, прежде всего, участие общественных палат в создании общественных советов, которое осуществляется в различных формах: «1) согласование положений о правовом статусе общественных советов; 2) инициирование процесса формирования общественных советов; 3) организация (участие в проведении) конкурсного отбора кандидатов в члены общественных советов; 4) выдвижение и согласование кандидатов в составы общественных советов; 5) утверждение состава общественных советов» [7, с. 12].

В целом, анализ законодательства свидетельствует о повышении роли общественных палат в формировании общественных советов при региональных органах государственной власти, что может способствовать преодолению «высокого уровня зависимости субъектов общественного контроля от государственных органов, чрезмерного влияния узкогрупповых интересов и становлению общественных советов как института гражданского общества» [8, с. 4].

В организации взаимодействия региональных общественных палат с государственными органами значительна роль их аппаратов, которые осуществляют правовое, аналитическое, информационное, финансовое и материально-техническое обеспечение их деятельности. Аппарат может быть наделен правами регионального государственного учреждения или его подразделения. При этом в обоих случаях руководитель аппарата общественной палаты назначается на должность и освобождается от должности высшим региональным исполнительным органом по представлению совета общественной палаты. При первом варианте, закрепленном в законодательстве Татарстана, Нижегородской, Оренбургской и Тверской областей, аппарат палаты обладает определенной самостоятельностью со своим

наименованием и бюджетным финансированием. При втором (Волгоградская область, Забайкальский край, Республика Карелия) — руководитель аппарата «находится фактически в подчинении руководителя государственного учреждения» [9, с. 39–40], что способствует большей управляемости общественной палатой со стороны региональной власти.

* * *

В последние годы интенсивно развивается взаимодействие общественных палат субъектов Российской Федерации с региональными избирательными комиссиями, являющимися государственными органами. При подготовке совместных правовых актов о сотрудничестве стороны ориентируются на Соглашение о взаимодействии ЦИК России и Общественной палаты Российской Федерации от 21 ноября 2017 года.

В соглашениях регионального уровня закрепляются предмет соглашения, принципы, направления, формы и порядок взаимодействия. В соответствии с Соглашением о взаимодействии Избирательной комиссии Самарской области и Общественной палаты Самарской области от 15 декабря 2017 года стороны руководствуются принципами «законности, независимости в принятии решений и осуществлении своих функций, гласности, самостоятельности в реализации собственных полномочий, использования полученной информации исключительно для выполнения задач, возложенных на Стороны, своевременности передачи информации и оперативности реагирования на информацию о фактах нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме граждан, обязательности исполнения достигнутых Сторонами договоренностей».

Направления, зафиксированные в Соглашении о взаимодействии Избирательной комиссии Нижегородской области и Общественной палаты Нижегородской области от 13 декабря 2017 года, содержат: а) «организацию осуществления общественного контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; б) развитие правовой культуры и электоральной активности избирателей и участников референдума; в) обучение членов избирательных комиссий и наблюдателей».

Соглашение о взаимодействии Избирательной комиссии Ульяновской области и Общественной палаты Ульяновской области от 23 ноября 2017 года включает также создание ситуационного центра для консультирования граждан по вопросам избирательного права.

Начиная с президентских выборов 2018 года, общественные палаты активно включились в организацию общественного наблюдения на выборах. В марте 2021 года на их базе были созданы региональные штабы по наблюдению за выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва и иными выборами в органы публичной власти, проходившими в период с 17 по 19 сентября.

В сентябре 2021 года в субъектах Федерации были открыты центры общественного наблюдения, ответственными за работу которых были определены руководители региональных общественных палат.

Представляется, что новый импульс сотрудничеству общественных палат и избирательных комиссий придаст Постановление ЦИК России от 30 августа 2023 года № 131/1016–8 о наделении правом уполномоченного представителя Общественной палаты Российской Федерации присутствовать на заседании ЦИК России⁶. Можно предположить, что и в регионах заинтересованные стороны предпримут подобные меры. В связи с этим заслуживает внимания предложение председателя Общественной палаты Тюменской области Г. Н. Чеботарева о том, чтобы в каждом органе публичной власти был «регламент взаимодействия с региональными общественными палатами, в котором подробно прописываются формы, процедуры, сроки, ответственные за организацию такого взаимодействия» [10, с. 24].

Таким образом, взаимодействие общественных палат субъектов Российской Федерации с региональными органами государственной власти является объективной необходимостью в целях совместного и эффективного решения стоящих перед ними общих задач и осуществляется в различных формах и направлениях.

Список литературы

1. Никитина Е.Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019.
2. Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6.
3. Комарова В.В. Органы публичной власти и субъекты гражданского общества: правовое оформление взаимодействия // Система органов публичной власти: сб. науч. работ / сост., отв. ред. В.В. Комарова, В.В. Невинский, М.А. Осавелюк. Т. III. М.: РГ-Пресс, 2018.
4. Лобанов И.В. Правовое регулирование взаимодействия общественной палаты субъекта Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2015. Том 15. № 1.
5. Михеева Т.Н. Актуальные проблемы формирования региональных общественных палат // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8.
6. Чеботарев Г.Н. Организационно-правовые формы взаимодействия общественных палат с органами публичной власти // Государство и право. 2018. № 12.

⁶ Постановление ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-П (ред. от 30.08.2023) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

7. Ерыгин А.А. Роль общественных палат субъектов Российской Федерации в формировании общественных советов при региональных органах государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 12.
8. Гриб В.В. Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле: пять лет спустя // Российская юстиция. 2019. № 9.
9. Малый А.Ф., Малая Т.Н. Общественная палата субъекта Российской Федерации: некоторые проблемы определения правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5.
10. Чеботарев Г.Н. Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7.