

УДК 342

DOI 10.25799/AR.2019.83.2.016

Место и роль Общественной палаты субъекта Российской Федерации в системе институтов гражданского общества

Дзахоева Марина Валерьевна

Аспирант,
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова,
362025, Российская Федерация, Владикавказ, ул. Ватутина, 44-46;
e-mail: dzahoeva-larisa@rambler.ru

Аннотация

В современных условиях становление и развитие гражданского общества связано с постоянными изменениями политических и экономических условий в Российской Федерации. Указанное требует наличия в стране стабильно функционирующей системы взаимодействия власти и гражданского общества на различных уровнях. Важнейшими институтами гражданского общества, в рамках которых осуществляется такое взаимодействие, являются Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации. Проблеме определения места и роли Общественной палаты Российской Федерации в системе институтов гражданского общества посвящено достаточное количество исследований, что связано с принятием в 2005 году закона, закрепляющего правовой статус, основные принципы формирования и деятельности Общественной палаты Российской Федерации. Общественные палаты субъектов Российской Федерации длительное время функционировали на основании нормативных актов, принятых на уровне конкретных субъектов Российской Федерации, что вызывало споры относительно их роли и места в институтах гражданского общества. Принципиальным образом ситуация изменилась в 2016 году, когда на федеральном уровне были принят закон, не только закрепивший основы функционирования общественных палат субъектов Российской Федерации, но и сделавший важнейший шаг в направлении усиления влияния гражданского общества на различные государственные институты. Учитывая вышесказанное, в рамках настоящей статьи автор ставит задачу проанализировать роль и место Общественной палаты субъекта Российской Федерации в системе институтов гражданского общества с учетом новых условий, определяющих особенности функционирования общественных палат субъектов Российской Федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Дзахоева М.В. Место и роль общественной палаты субъекта Российской Федерации в системе институтов гражданского общества // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 2А. С. 127-134.

Ключевые слова

Общественные палаты субъектов Российской Федерации, правовой статус, институты гражданского общества, взаимодействие власти и общества, общественные объединения, аполитичное негосударственное объединение.

Введение

В современных условиях перед Российской Федерацией стоит важнейшая задача сделать так, чтобы государственная власть в стране была не только эффективной, но и ориентированной на интересы граждан и ответственность перед ними. Реализовать указанную задачу возможно только при наличии постоянного диалога власти и общества, а также обратной связи, направленной на получение объективной оценки и помощь в выработке правильных управленческих подходов. Важнейшую роль в этом направлении на уровне субъектов Российской Федерации играют Общественные палаты субъектов Российской Федерации, способствующие развитию гражданского общества в регионах, открытому диалогу между властью и общественными объединениями в решении социально-значимых проблем на местах.

Основная часть

Правовой статус Общественной палаты субъекта Российской Федерации, основные принципы ее формирования и деятельности определяются Федеральным законом от 23.06.2016 №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (далее – Закон об Общественных палатах субъекта РФ)¹. Согласно положениям указанного закона, Общественная палата субъекта Российской Федерации является формой взаимодействия граждан Российской Федерации и учрежденных на территории субъекта Российской Федерации некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, находящимися на территории субъекта Российской Федерации в целях учета потребностей и интересов населения, защиты прав граждан и их объединений при проведении государственной политики на территории субъекта Российской Федерации, осуществления общественного контроля деятельности органов публичной власти.

Общественная палата субъекта Российской Федерации наделена консультативно-совещательными полномочиями, а решения ее имеют рекомендательный характер. Общественная палата субъекта Российской Федерации формируется в порядке и на срок, установленный соответствующим законом субъекта Российской Федерации с учетом общих положений ст. 8 Закона об Общественных палатах субъекта РФ о составе и порядке формирования общественной палаты субъекта РФ. Также указанный нормативный акт устанавливает важнейшие ограничения, связанные с членством в Общественной палате субъекта Российской Федерации, подчеркивая ее характер как негосударственного формирования. Так, согласно ст. 7 Закона об Общественных палатах субъекта РФ, членами палаты не могут быть лица, занимающие соответствующие должности в органах государственной власти различных уровней. Кроме того, не допускается объединение членов Общественной палаты субъекта Российской Федерации по принципу национальной,

¹ Федеральный закон от 23.06.2016 №183-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Российская газета. № 139. 2016. 28 июня.

религиозной, региональной или партийной принадлежности. Иными словами, Общественная палата субъекта Российской Федерации - это не просто объединение, призванное выполнять роль посредника между властью и представителями различных социальных групп на уровне конкретного субъекта Российской Федерации, а независимое аполитичное негосударственное объединение, что указывает на важное место и роль Общественной палаты субъекта Российской Федерации в системе институтов гражданского общества.

В научной литературе неоднократно предпринимались попытки определить место и роль Общественной палаты субъекта Российской Федерации в системе институтов гражданского общества. Так, Н.С. Вавилов отмечает, что Общественная палата субъекта Российской Федерации - это «важнейший института гражданского общества, обеспечивающий гласность деятельности всех уровней власти» [Вавилов, 2016, 132-138], а член один из бывших членов Общественной палаты Российской Федерации В.В. Гриб акцентирует внимание на том, что «общественные палаты субъектов Российской Федерации - это лидеры гражданского общества, играющие роль его представительного, контрольного и экспертного института в государстве» [Гриб, 2010, 57-59].

Более детально к определению места и роли Общественной палаты субъекта Российской Федерации подходят современные юристы. Так, А.В. Иванов в своем исследовании акцентирует внимание на том, что Общественная палата субъекта Российской Федерации занимает важное место в системе институтов гражданского общества, выступая как «постоянно действующий совещательный консультативный независимый орган публичного права, обеспечивающий взаимодействие граждан и их объединений с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, осуществляющий общественно-контрольную функцию в сферах правотворчества и правоприменения в целях защиты конституционных прав граждан, согласования и учета общественных интересов при формировании и реализации государственной политики» [Иванов, 2011]. Нельзя не отметить, что все вышеназванные позиции сходятся в одном – Общественная палата субъекта Российской Федерации — это важнейший институт гражданского общества. Вместе с тем, принадлежность Общественной палаты субъекта Российской Федерации к институтам гражданского общества прямо из норм действующего законодательства не следует, даже несмотря на закрепление в ст. 4 Закона об Общественных палатах субъекта РФ принципа равенства прав институтов гражданского общества в качестве основного принципа формирования и деятельности Общественной палаты субъекта Российской Федерации.

То, что Общественная палата субъекта РФ является институтом гражданского общества, можно определить исходя из характера ее деятельности и характерных признаков, которые присущи институтам гражданского общества. Так, по общему правилу институты гражданского общества характеризуются наличием определенной формы; общей цели; порядка образования и функционирования на негосударственной основе; наличием самоорганизации и самоуправления; добровольностью; равноправными отношениями, отсутствием иерархии в системе [Никитина, 2017, 37-49]. Кроме того, характерными признаками института гражданского общества являются возможность непосредственного выражения мнений, предложений, позиций граждан по вопросам общественной жизни; способ прямого участия в принятии социально значимых решений [Тихомиров, 2013, 35-45].

Все вышеназванные принципы присущи Общественной палате субъекта Российской Федерации, которая выполняет посредническую роль между представителями различных социальных групп и органами государственной власти различных уровней на уровне субъекта

Российской Федерации. Действуя как институт гражданского общества, Общественная палата позволяет сделать государственную власть на уровне субъекта Российской Федерации более эффективной за счет прямого и открытого диалога между органами государственной власти на уровне субъекта Российской Федерации и лицами, представляющими интересы граждан, проживающих на территории конкретного субъекта.

И все же возникает объективный вопрос о том, какова роль Общественной палаты субъекта Российской Федерации и почему так важно развитие такого института гражданского общества, как Общественная палата, не только на федеральном, но и на местном уровне. Ответ на этот вопрос кроется как в особенностях развития гражданского общества, так и в структуре государственной власти в стране. Основным законом государства – Конституция Российской Федерации, - декларирует единственный источник власти в стране – ее многонациональный народ, провозглашая при этом федеративное устройство, основанное на единстве, государственной целостности и разграничении предметов ведения между органами государственной власти на федеральном уровне и органами государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации. Указанное требует участия гражданского общества в государственной политике как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации в автономии от центра. По мнению автора статьи, только при таком условии может быть достигнуто максимальное сближение народа и органов государственной власти, которое позволит гражданскому обществу развиваться в пределах всей страны. Исходя из чего, для того, чтобы дать комплексную оценку российской общественной среды на предмет развития гражданского общества в целом, необходим анализ ситуации, происходящей в субъектах Российской Федерации на предмет самостоятельности и жизнеспособности общественной среды во взаимоотношениях с государственной властью.

Создание Общественных палат на уровне субъектов Российской Федерации является ярким примером того, что в настоящий момент общество перестает быть нацеленным на «верховную власть» и все больше проблем пытается решить на местном уровне, что позволяет повысить уровень ответственности общественных организаций и властных структур перед обществом. Повышение роли регионального статуса для современного российского общества подчеркивал А.С. Абакумов, детально изучавший особенности развития гражданского общества в Российской Федерации в историческом аспекте. Так, в своем исследовании А.С. Абакумов отмечает, что «общественное мнение уже давно смотрит на собственный региональный статус как на достаточно важный, осознавая общность исторических традиций данного региона» [Абакумов, 2004, 122]. Нельзя не согласиться с указанной позицией, поскольку отношения между гражданским обществом и властью на местном уровне всегда были и остаются в настоящий момент более тесными, нежели отношения между гражданами и федеральной властью. При этом, чем ниже уровень, тем ближе друг к другу власть и общество, особенно отчетливо это прослеживается в сельских поселениях и небольших городах. Закон об Общественных палатах субъекта РФ не закрепляет общественную палату как институт гражданского общества, который должен в обязательном порядке присутствовать в субъекте Российской Федерации, отдавая решение указанного вопроса на откуп самому субъекту Российской Федерации, в компетенции которого находится принятие закона о порядке и сроках ее формирования, а также гражданам и некоммерческим организациям, чье участие в Общественной палате осуществляется на добровольной основе. Но очевидно, чтобы в процессе укрепления власти на местном уровне не пострадало гражданское общество, необходим учет общественных интересов в порядке конструктивного диалога между органами власти и

гражданского общества, посредником в котором выступает Общественная палата субъекта Российской Федерации.

Развитие гражданского общества - процесс не обратимый, и поэтому для субъектов Российской Федерации важно поддержать формирование Общественных палат, работая бок о бок с которыми можно сделать процесс развития территории конкретного субъекта более динамичным и отвечающим потребностям как власти, так и общества, проживающего на территории такого субъекта. Вовлечение граждан в процессы принятия решений через Общественные палаты субъектов Российской Федерации повышает также уровень доверия общества к государственной власти.

Несмотря на все преимущества Общественной палаты субъекта Российской Федерации и ее роль в институтах гражданского общества на региональном уровне, неразрешенными остаются ряд вопросов, касающихся правового статуса Общественной палаты субъекта Российской Федерации, ее места и роли в системе власти, способа обеспечения ее независимости от властных структур и взаимодействия с ними, механизма формирования, прав и полномочий палаты. Необходимо отметить, что в настоящее время все институты гражданского общества (кроме политических партий), устранены от участия в формировании государственной политики путем выдвижения кандидатов на выборах в местные органы власти. Такая ситуация негативным образом сказывается возможности институтов гражданского общества принимать участие в решениях, подготавливаемых органами власти местного уровня. Учитывая тот факт, что политические партии не всегда способны в полной мере отразить общественное мнение и все проблемы, возникающие у общества в конкретном субъекте Российской Федерации, необходимо, чтобы институтом гражданского общества, который мог бы участвовать в государственной политике путем выдвижения кандидатов на выборы в субъектах Российской Федерации, стала Общественная палата субъекта Российской Федерации, как механизм, обеспечивающий участие гражданского общества в принятии государственных решений. Однако в настоящий момент на законодательном уровне за Общественными палатами субъектов Российской Федерации такие полномочия не закреплены.

Следующей проблемой в деятельности Общественных палат субъектов Российской Федерации является отсутствие конкретных прав и полномочий, закрепленных на законодательном уровне в части контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Российской Федерации. Причем конкретизация полномочий в части контроля за деятельностью отсутствует как на уровне федерального законодательства (Закон об Общественных палатах субъектов РФ), так и на уровне законодательства субъекта Российской Федерации. В частности, не раскрываются ни формы проведения контроля, ни процедура его проведения, ни правовые последствия осуществления контроля. В Законе об Общественных палатах субъектов РФ упоминается лишь право на осуществление такого контроля в рамках Федерального закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»².

² Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. №163. 2014. 23 июля.

Исходя из вышесказанного получается, что Общественная палата субъекта Российской Федерации с одной стороны занимает важное место в системы институтов гражданского общества, выполняя роль аполитичной трибуны для выражения мнений гражданского общества по ключевым вопросам государственного строительства, а с другой стороны прозрачность процедур выражения мнения вызывает серьезные сомнения ввиду того, что важнейшие полномочия Общественной палаты субъекта Российской Федерации, так необходимые для выражения общественного мнения на законодательном уровне, не закреплены.

Заключение

Подводя итог, отметим, что наличие на уровне субъекта Российской Федерации такого аполитичного механизма поддержания постоянного диалога между гражданским обществом и органами власти различных уровней, функционирующими на территории субъекта Российской Федерации, как Общественная палата субъекта Российской Федерации, способно существенно повысить эффективность государственной политики. Закрепление правового статуса Общественной палаты субъекта Российской Федерации на уровне федерального законодательства - важный шаг в развитии институтов гражданского общества, способных оказывать влияние на решения органов власти. Однако реализация указанной идеи сопряжена с рядом недостатков, связанных с отсутствием надлежащего правового регулирования отдельных полномочий Общественной палаты субъекта Российской Федерации, что требует внесения соответствующих изменений в нормы действующего федерального законодательства.

Библиография

1. Абакумов А.С. Гражданское общество в России (от Древней Руси до наших дней). - М.: «Имидж-Пресс», 2004. – 239 с.
2. Вавилов Н.С. Роль гражданского общества в обеспечении гласности местного самоуправления // Административное и муниципальное право. - 2016. - №1. - С. 6 - 12; № 2. - С. 132-138.
3. Гриб В.В. Общественные советы (палаты) как ключевой институт взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества // Юрист. - 2010. - № 12. - С. 57-59.
4. Иванов А.В. Конституционно-правовые основы формирования и деятельности Общественных палат субъектов Российской Федерации (на опыте Центрального федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - М., 2011. - 24 с.
5. Никитина Е.Е. Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. - 2017. - №6. - С. 37-49.
6. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. - 2013. - № 10. - С. 35-45.
7. Маллакурбанов А.А., Абдулаева И.А., Бабошина Е.В., Аскеров А.Г. Развитие местного самоуправления в России: некоторые особенности, проблемы и перспективы // Современный ученый. 2017. № 6. С. 321-324.
8. Таилова А.Г., Адзиева С.М. Роль прокуратуры в формировании правосознания // Современный ученый. 2017. № 7. С. 261 – 264.
9. Пономаренко Е.В. Теория права: актуальные проблемы методов исследования // Вестник Тюменского государственного университета. 2006. № 2. С. 123-129.
10. Пономаренко Е.В. Естественные права и свободы человека: проблемы реализации. Правовая политика и правовая жизнь. Саратов. 2006. № 3. С. 16-26.
11. Пономаренко Е.В. Концепция естественного права в конституционно-правовой науке и естественные права и свободы человека // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 26-30.
12. Алейников Б.Н. Приобретательная давность как основание приобретения права собственности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 5. С. 54-58.

Place and role of the public chamber of the Russian Federation subject in the system of civil society institutions

Marina V. Dzakhoeva

Postgraduate,
North Ossetian State University named after K.L. Khetagurov,
362025, 44-46, Vatutina st., Vladikavkaz, Russian Federation;
e-mail: dzakhoeva-larisa@rambler.ru

Abstract

In modern conditions, the formation and development of civil society is associated with constant changes in political and economic conditions in the Russian Federation. This requires a stable system of interaction between the authorities and civil society at various levels. The most important institutions of civil society within the framework of which such interaction is carried out are the Public chamber of the Russian Federation and the public chambers of the subjects of the Russian Federation. A sufficient number of studies are devoted to the problems of determining the place and role of the Public chamber of the Russian Federation in the system of civil society institutions, which is connected with the adoption in 2005 of the law fixing the legal status, the basic principles of formation and activity of the Public chamber of the Russian Federation. Public chambers of subjects of the Russian Federation functioned for a long time on the basis of the regulations adopted at the level of specific subjects of the Russian Federation that caused disputes concerning their role and place in institutions of civil society. In principle, the situation changed in 2016, when a law was adopted at the Federal level, which not only fixed the foundations of the functioning of the Public chambers of the Russian subjects, but also made a major step towards strengthening the influence of civil society on various state institutions. Given the above in this article, the author aims to analyze the role and place of the Public chamber of the Russian Federation in the system of civil society institutions, taking into account the new conditions that determine the functioning of the public chambers of the Russian Federation.

For citation

Dzakhoeva M.V. (2019) Mesto i rol' obshchestvennoj palaty sub"ekta Rossijskoj Federacii v sisteme institutov grazhdanskogo obshchestva [Place and role of the public chamber of the Russian Federation subject in the system of civil society institutions]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (2A), pp. 127-134.

Keywords

Public chambers of subjects of the Russian Federation, legal status, civil society institutions, interaction of the power and society, public associations, apolitical non-state Association.

References

1. Abakumov A.S. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii (ot Drevnej Rusi do nashih dnei)*. - M.: «Imidzh-Press», 2004. – 239 s.
2. Vavilov N.S. Rol' grazhdanskogo obshchestva v obespechenii glasnosti mestnogo samoupravleniya // *Administrativnoe i municipal'noe pravo*. - 2016. - №1. - S. 6 - 12; № 2. - S. 132 - 138.

3. Grib V.V. Obshchestvennye sovety (palaty) kak klyuchevoj institut vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti i institutov grazhdanskogo obshchestva // YUrist. - 2010. - № 12. - S. 57 - 59.
4. Ivanov A.V. Konstitucionno-pravovye osnovy formirovaniya i deyatel'nosti Obshchestvennyh palat sub"ektov Rossijskoj Federacii (na opyte Central'nogo federal'nogo okruga): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.02. - M., 2011. - 24 s.
5. Nikitina E.E. Sistema institutov grazhdanskogo obshchestva v Rossii: konstitucionno-pravovoj aspekt // ZHurnal rossijskogo prava. - 2017. - №6. - S. 37 – 49.
6. Tihomirov YU.A. Grazhdanskoe obshchestvo v fokuse prava // ZHurnal rossijskogo prava. - 2013. - № 10. - S. 35 – 45.
7. Mallakurbanov A.A., Abdulaeva I.A., Baboshina E.V., Askerov A.G. Razvitie mestnogo samoupravleniya v Rossii: nekotorye osobennosti, problemy i perspektivy // Sovremennyyj uchenyj. 2017. № 6. S. 321 – 324.
8. Tailova A.G., Adzieva S.M. Rol' prokuratury v formirovanii pravosoznaniya // Sovremennyyj uchenyj. 2017. № 7. S. 261-264.
9. Ponomarenko E.V. Teoriya prava: aktual'nye problemy metodov issledovaniya // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. 2006. № 2. S. 123 – 129 .
10. Ponomarenko E.V. Estestvennye prava i svobody cheloveka: problemy realizacii. Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. Saratov. 2006. № 3. S.16 – 26.
11. Ponomarenko E.V. Konceptiya estestvennogo prava v konstitucionno-pravovoj nauke i estestvennye prava i svobody cheloveka // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2006. № 4. S. 26 – 30.
12. Alejnikov B.N. Priobretatel'naya davnost' kak osnovanie priobreteniya prava sobstvennosti // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2007. № 5. S. 54 – 58.