

Решетникова И. В.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Reshetnikova I. V.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITY OF PUBLIC CHAMBERS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Правовое регулирование вопросов создания и деятельности общественных палат субъектов осуществлялось законами субъектов Российской Федерации, которые до недавнего времени значительно отличались друг от друга. Отсутствие единой модели регламентации региональных палат породило необходимость разработки и принятия акта, который систематизирует правовое регулирование, создаст равные условия для деятельности на всей территории Российской Федерации, установит принципы, унифицированные подходы к статусу, цели и задачам, порядку формирования, составу и полномочиям общественных палат субъектов.

Таким актом стал Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

Полагаем принятие указанного закона, с одной стороны - является положительной тенденцией по созданию единообразных условий для деятельности палат всех субъектов федерации, а с другой стороны - отрицательным опытом по построению гражданского общества государственными органами.

Руководствуясь указанным, автором разработаны положения проекта федерального закона, которые будут способствовать увеличению самостоятельности общественных палат, привлечению граждан для участия в управлении делами государства, с последующим уменьшением зависимости от органов власти.

Ключевые слова: общество, институт гражданского общества, общественные палаты, органы власти, управление делами государства.

Legal regulation of the creation and activity of public chambers of subjects was carried out by the laws of the constituent entities of the Russian Federation, which until recently were significantly different from each other. The lack of a unified model of regulation of regional chambers has created the need to develop and adopt an act that systematizes legal regulation, creates equal conditions for activities throughout the Russian Federation, establishes principles, unified approaches to status, goals and objectives, formation order, composition and powers of public chambers of subjects.

This act was the Federal Law «On the General Principles of the Organization and Activities of Public Chambers of the Subjects of the Russian Federation».

We believe the adoption of this law, on the one hand, is a positive trend in creating uniform conditions for the activities of the chambers of all the subjects of the federation, and on the other hand, negative experience in building a civil society by government bodies.

Guided by this, the author has developed a draft federal law that will help increase the autonomy of public chambers, attract citizens to participate in managing the affairs of the state, and then reduce dependence on government.

Keywords: society, civil society institution, public chambers, authorities, state affairs.





Создание института общественных палат основывается, в том числе и на положении части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Реализация права граждан на участие в управлении делами государства возможна лишь в состоянии конструктивного и правом урегулированного диалога с властью, путем налаживания партнерства со стороны всех субъектов таких правоотношений. В зависимости от качества этого участия можно будет говорить о гражданском обществе в стране и его многообразных институтах.

Анализ Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» позволил выявить следующие проблемы:

1. В связи с неясностью и отсутствием определения организационно-правовой формы главной вопросом является правовой характер вновь созданных общественных палат, действующих на территориях субъектов Российской Федерации. ФЗ «Об общих принципах организации...» содержит норму, напрямую закрепляющую отсутствие у палат статуса юридического лица, что вызывает определенные сомнения в отнесении таких палат к субъектам права.

Предлагаем, наделить общественные палаты субъектов Российской Федерации статусом юридического лица, которое действует на основании положений Бюджетного кодекса Российской Федерации применительно к казенным учреждениям, что позволяет определить их некую самостоятельность.

Например, для содействия в развитии институтов гражданского общества Президент РФ принимает ряд мер, способствующих мотивационной реализации социально значимых проектов и проектов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Представляется перспективным участие общественных палат субъектов РФ в конкурсах на предоставление грантов, в случае наделения общественных палат статусом юридического лица, что в последствии будет способствовать увеличению степени финансовой самостоятельности от государственных органов.

Считаем, что реализация принципа независимости деятельности общественных палат субъектов РФ в большей степени зависит от наделения его статусом юридического лица и порядка последую-

щего финансирования. Обладая таким статусом, общественные палаты получают возможность участвовать в грантовых проектах, проектах, реализуемых на основе государственно-частного партнерства, софинансирования; учреждать (соучреждать) подразделения либо отдельные научно-экспертные организации, в том числе на базе учебных, научно-исследовательских, экспертных организаций, исследовательских отделов, институтов и научных центров, с последующим созданием и реализацией совместных проектов в рамках сотрудничества с зарубежными научными и экспертными организациями, в том числе с возможностью расширения сотрудничества в рамках междуниверситетского и академического обмена, привлечением научно-экспертных кадров на условиях краудсорсинга.

2. Действующий ФЗ «Об общих принципах организации...», устанавливает следующий порядок формирования палат субъектов федерации:

«- одна треть членов общественных палат субъектов федерации «утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений;

- одна треть членов общественных палат субъектов федерации «утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации некоммерческих организаций, в том числе региональных общественных объединений;

- состав оставшейся трети членов общественных палат субъектов федерации определяется членами палаты, утвержденными высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации».

По факту такой механизм назначения на должность члена палаты зависит от ин-

дивидуальных предпочтений, что свидетельствует о создании совещательного органа при главе субъекта. Более того, рассматриваемая процедура не отличается демократичностью и эффективностью обеспечения интересов населения. В условиях зарождения институтов гражданского общества подобное означает создание еще одной формальной структуры, не способной противостоять развитию негативных тенденций в общественном развитии страны.

Руководствуясь установленной процедурой формирования общественных палат субъектов федерации, считаем невозможным, обеспечить должный учет особенностей каждого региона и интересов его населения. Поэтому в целях повышения независимости, транспарентности формирования, авторитета и доверия населения к общественным палатам субъектов РФ как к институту гражданского общества путём внесения изменения в процесс формирования общественных палат предлагаем:

- с помощью внедрения процедур электронной демократии утверждать высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации одну треть состава общественной палаты, по итогам рейтингового интернет-голосования на портале государственных и муниципальных услуг субъекта Российской Федерации из числа кандидатур по представлению зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений.

Построение подлинного института гражданского общества невозможно без повышения участия населения субъекта Российской Федерации в формировании палаты, что возможно с применением методов электронной демократии. Как справедливо отмечает Т.В.Троицкая, «демократия не может и не должна стоять на месте, выражаясь только в традиционных формах. Усиление общественного участия в процессе государственного строительства и управления является одним из условий реализации и развития демократических основ [10].» - демократизации. По мнению американского политолога Р.А. Даля «демократизация предполагает активное участие населения в формировании властных структур, постоянный контроль граждан и общества за деятельностью государственных органов [1, с. 51]».

Действительно, электронное голосование не всегда может установить истинную волю населения. Так, проведенный Обще-

ственной палатой Тюменской области в 2016 г. мониторинг реализации Федерального закона об Общественной палате РФ, выявил ряд недостатков процедуры отбора рейтингового интернет - голосования с использованием интернет ресурса «Российская общественная инициатива» представителей от общественных и некоммерческих организаций [11, с. 37-41]». Установленные несовершенства были связаны с уязвимостью технических средств, возможностью злоупотребления правами граждан (подкуп, использование административного ресурса), несанкционированным вмешательством в процедуру голосования, отсутствием у граждан информации о проведении голосования, отсутствии возможности участвовать в интернет – голосовании.

Для того что бы устранить указанные нарушения и недостатки, необходимо ввести учет граждан, и организовать рейтинговое голосование на площадке отвечающей требованиям информационной безопасности, например, на Портале государственных и муниципальных услуг субъекта Российской Федерации. Такое интернет - голосование по мнению автора привлечет общественность и поднимет гражданскую активность населения. Нужно также учитывать, что на просторах интернет пространства другие общественные кумиры, чем в обычной жизни, неформальные лидеры способные активно участвовать в жизни общества. Полагаем таким образом, что выбор интернет пользователей может существенно повлиять на рейтинговое голосование и состав региональных палат в целом.

- ввести категорию дифференцированности при внесении представительными органами местного самоуправления представлений о кандидатах в общественную палату, под которой следует понимать определенное число представлений о кандидатах от определенного именованного количества муниципальных образований;

- с целью учета мнения некоммерческих организаций, по социально значимым для общества вопросам, не вошедших в состав региональной общественной палаты, а также с целью привлечения таковых в работу палаты, предлагается наделить общественные палаты полномочием по аккредитации некоммерческих организаций и их объединений, с наделением представителей аккредитованных организаций правом совещательного голоса [7, с. 21]. Предлагается общественным палатам самостоятельно устанавливать порядок проведения процеду-





ры аккредитации в соответствии с Регламентом общественной палаты. Целью такой аккредитации считать подтверждение соответствия деятельности некоммерческих организаций и их объединений, концепции (целям и задачам) создания общественной палаты субъекта РФ, а также привлечение к работе палаты представителей аккредитованных организаций с наделением их правом совещательного голоса (участия в работе без права участия в голосовании);

3. В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации...» возглавляет палату председатель. Согласно ч. 7 статьи 9 указанного закона, председатель избирается из числа членов палаты открытым голосованием. Полагаем, что процедура такого голосования нуждается в корректировке. Предлагаем, что процедура избрания председателя должна осуществляться путем тайного голосования. Тайное голосование – это голосование, при котором исключен контроль за волеизъявлением голосующего. При выборе председателя общественной палаты тайным голосованием будет обеспечена гарантия реализации свободного волеизъявления члена такой палаты, независимость, самостоятельность при принятии важнейших для палаты решений.

4. Еще одной проблемой в части регулирования деятельности региональных общественных палат является отсутствие обязывающей нормы по ведению официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и размещению полной и актуальной информации о деятельности общественных палат, в том числе сведений о плановых и достигнутых значениях показателей. В настоящее время наблюдается у довольно большого количества региональных палат наличие устаревшей, неактуальной, т. е. не соответствующей действительности, информации о ее работе, структуре, правовых документах либо их полное отсутствие в сети «Интернет». Зачастую значительная часть населения региона, обладая возможностями, но не обладая информацией о способах применения своих знаний и сил, не реализует свое право участия в социально значимых делах субъекта.

В целях обеспечения принципа открытости, недопущения ограничения гласности о планируемой и текущей деятельности региональных общественных палат, в том числе ее результатах, обеспечения доступа граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных организаций,

средств массовой информации (журналов) и иных институтов гражданского общества к информации о деятельности палат предлагается обязать общественные палаты субъектов организовать доступ к информации о своей деятельности путем ее размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

5. В соответствии с частью 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В связи с тем, что некоторые законы субъектов Российской Федерации наделяют региональные общественные палаты законодательной инициативой, создается противоречие с концепцией ФЗ «Об общих принципах организации...», которым устанавливаются общие положения, включающие основные характеристики общественной палаты субъекта Российской Федерации. Указанное противоречие порождает неравные условия для граждан Российской Федерации, проживающих в разных регионах, в реализации права закрепленного частью 1 статьи 32 Конституции РФ.

Принимая во внимание тот факт, что состав общественных палат формируется из большого количества представителей общественных объединений, предлагается наделить общественные палаты субъектов федерации правом законодательной инициативы, путем внесения изменений в ФЗ «Об общих принципах организации...». В настоящее время в формировании системы правотворческой политики некоторых регионов, активно принимают участие общественные палаты субъекта, обладающие правом обращения с проектом нормативного правового акта в законодательный (представительный) орган власти.

Так например, Общественной палатой Тюменской области в марте 2018 года было принято решение о направлении в областную Думу проекта закона «О внесении изменения в статью 10 Закона Тюменской области «Об Общественной палате Тюменской области» с целью приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным в части вопросов проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы¹. Позже,

¹ Официальный сайт Общественной палаты Тюменской области // URL: http://op72.ru/assets/protocol_sobrania_280318_pril1.pdf.

в мае 2018 года, Думой области был одобрен и принят указанный законопроект.

Общественная палата Саратовской области также успешно реализует свои права в области законотворчества. Проектом закона «О внесении изменения в статью 2.1 Закона Саратовской области «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» палата добилась законодательного запрета нахождения детей на объектах, «которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции и (или) табачной продукции, электронных систем доставки никотина, кальянов, а равно для предоставления услуг с применением электронных систем доставки никотина, кальянов [2].».

6. Участием граждан в управлении делами государства с помощью общественных палат субъектов Российской Федерации является институт наблюдателя за проведением выборов. В отечественной юриспруденции под общественным контролем на выборах понимается деятельность по наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организации избирательных процедур, которая направлена на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса [6, с. 22]. В целях расширения механизма реализации права граждан на участие в делах государства предлагается внести изменения в действующее законодательство в части включения в перечень наблюдателей с правами наблюдателей от кандидатов на высшую должность субъекта и политических партий представителей общественных палат субъектов федерации.

7. Действенным и эффективным направлением взаимодействия общественных палат субъектов Российской Федерации с органами государственной власти региона может выступать участие общественных палат в формировании кадрового резерва органов государственной власти субъекта Российской Федерации [7, с. 21]. Отсутствие регламентации на федеральном уровне, участия представителей общественных палат в составе конкурсных и аттестационных комиссий, созданных в органах власти субъекта, позволяет предложить в рамках действия ФЗ «Об общих принципах организации ...» региональному законодательству в области государственной гражданской служ-

бы закрепить форму такого участия с последующим, более детальным, подписанием договора о сотрудничестве в рамках данного вопроса.

8. Статья 7 ФЗ «Об общих принципах организации ...» предусматривает недопустимость отзыва члена палаты. По мнению автора в статью, предусматривающую данную гарантию, необходимо внести изменения, которые касались бы конкретных случаев (оснований) для отзыва члена палаты. Например, совершение противоправного действия (бездействия) в случае подтверждения данного факта в судебном порядке. Соответствующие изменения необходимо внести и в регламенты палат с целью регулирования порядка отзыва члена палаты общественным объединением и иной некоммерческой организацией. Предлагается считать отозванным члена, если за его отзыв отдано большинство голосов от общего числа членов комиссии (рабочей группы) от организации, выдвинувшей такого кандидата. Итоги голосования по отзыву члена предлагается публиковать на официальном сайте палаты [8].

9. Еще одним важным вопросом, касающимся деятельности общественных палат является закрепление ответственности. Ответственность за нарушение норм законодательства об общественных палатах следует рассматривать с двух позиций:

- в связи с отказом в содействии членам общественной палаты в исполнении полномочий;
- в отношении общественных палат и ее членов.

В статье 13 ФЗ «Об общих принципах организации...» закрепляется обязанность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, в том числе должностных лиц, оказывать содействие членам палаты, что по своей сути является гарантией полноценной работы и участия палаты в реализации государственной политики и осуществления контроля за деятельностью органов власти [8].

Но в тоже время, федеральным законодательством не установлены конкретные основания и виды ответственности, к которым могут быть привлечены должностные лица за невыполнение рекомендаций, не установлены также санкции в случае, если невыполнение рекомендаций привело к неблагоприятным последствиям для населения. Так, например Закон Ульяновской области «О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области» [4] предусматривал основания для обращения палаты к





Губернатору области, к руководителям органов власти в случае невыполнения рекомендаций палаты относительно нарушенных прав, с предложением о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности вплоть до отстранения от должности. В соответствии с Законом Ярославской области «Об административных правонарушениях» [3], основанием наложения административного штрафа на должностных лиц является непредставление либо несвоевременное предоставление должностным лицом органа власти или органа местного самоуправления области сведений по запросу общественной палаты либо мотивированного ответа по результатам рассмотрения заключения палаты.

Исходя из проблем конституционно-правового регулирования деятельности общественных палат субъектов РФ обосновывается повышение качества их деятельности, в том числе и за счет создания и развития института юридической ответственности за нарушение законодательства общественных палат, которое, как указывалось выше, следует рассматривать с двух позиций:

Установление в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействий), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, административная ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, допускает установление видов ответственности за

нарушение требований законодательства субъекта Российской Федерации путем закрепления таких видов в законе субъекта Российской Федерации.

Руководствуясь указанным выше, предлагаем установить законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, относящихся к законодательству об общественных палатах данного субъекта. Закрепить ответственность за отказ в содействии членам общественной палаты в исполнении полномочий общественной палаты, а также ответственность за нарушение запретов и ограничений, налагаемых на лицо как на члена общественной палаты, или нарушения специальных требований при исполнении полномочий председателя палаты, секретаря палаты.

Таким образом, проблемы конституционно-правового регулирования деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации характеризуются неэффективностью правового регулирования деятельности общественных палат как института гражданского общества.

Полагаем, внесение изменений в ФЗ «Об общих принципах организации...» задаст единый правовой вектор для развития общественных палат субъектов Российской Федерации, что должно стать условием для укрепления положения в качестве важного института гражданского общества, и придать особую значимость в дальнейшей деятельности.

Литература

1. Даль Р.А. О демократии. М., 2000. С.51
2. Об административных правонарушениях на территории Саратовской области: Проект закона Саратовской области «О внесении изменения в статью 2.1 Закона Саратовской области» // https://srd.ru/documents/pr_zaks/5-10953-pr2.pdf – Официальный сайт Думы Саратовской области.
3. Об административных правонарушениях: Закон Ярославской области от 03.12.2007 № 100-з. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:
4. О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области: закон Ульяновской области от 06.11.2013 № 208-ЗО // Законодательство и нормативные акты Ульяновской области. URL: <http://law.ulgov.ru>.
5. Официальный сайт Общественной палаты Тюменской области // URL: http://op72.ru/assets/protocol_sobrania_280318_pril1.pdf.
6. Полянский В.В., Борисов И.Б. Общественный контроль на выборах. М., 2015. С. 22.
7. Решетникова И.В. Общественная палата в диалоге с органами государственной власти и институтами гражданского общества // «Личность, общество, государство, право: проблемы соотношения и взаимодействия»: Материалы VI международной научно-практической конференции. - Прага, 15-16 октября 2017. ISBN 978-80-7526-237-0. С.21.
8. Решетникова И.В. Гарантии деятельности членов общественных палат // Юрист. - Издательская группа «Юрист», 2017. ISBN 1812-3929.
9. Троицкая Т.В. Конституционно-правовой статус Общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа: Дисс. ... канд. юрид. наук. - Саратов.: 2007.

10. Чеботарев Г.Н. Правовые механизмы формирования представительных общественных органов – носителей общественной власти // Конституционное и муниципальное право. 2018, №1. С. 37-41.

References

1. Dal R.A. About democracy. M., 2000. S.51
2. On administrative offenses on the territory of the Saratov region: Draft law of the Saratov region «On introducing changes to article 2.1 of the Law of the Saratov region» // https://srd.ru/documents/pr_zaks/5-10953-pr2.pdf - Official website of the Saratov Duma areas.
3. On administrative offenses: Law of the Yaroslavl region of 03.12.2007 №. 100-h. // Official Internet portal of legal information. URL:
4. On the Chamber of Justice and Public Control in the Ulyanovsk Region: the Law of the Ulyanovsk Region dated November 6, 2013 №. 208-ZO // Laws and regulations of the Ulyanovsk Region. URL: <http://law.ulgov.ru>.
5. Official site of the Public Chamber of the Tyumen region // URL: http://op72.ru/assets/protocol_sobrania_280318_pril1.pdf.
6. Polyansky V.V., Borisov I.B. Public control of the election. M., 2015. S. 22.
7. Reshetnikova I.V. Public Chamber in a dialogue with public authorities and civil society institutions // «Personality, society, state, law: problems of correlation and interaction»: Materials of the VI International Scientific Practical Conference. - Prague, October 15-16, 2017. ISBN 978-80-7526-237-0. S.21
8. Reshetnikova I.V. Guarantees of members of public chambers // Lawyer. - Publishing group «Lawyer», 2017. ISBN 1812-3929.
9. Troitskaya T.V. The constitutional legal status of the Public Chamber of the Russian Federation: on the experience of the Volga Federal District: Diss. ... Cand. legal sciences. - Saratov. : 2007.
10. Chebotarev G.N. Legal mechanisms for the formation of representative public bodies - carriers of public power // Constitutional and municipal law. 2018, №1. S. 37-41.

РЕШЕТНИКОВА Ирина Васильевна, ассистент кафедры конституционного и международного права юридического института «Северо-Кавказского федерального университета». 355000, г. Ставрополь, ул. Дзержинского 153, E-mail: riv.st@mail.ru

RESHETNIKOVA Irina, Assistant of the Department of Constitutional and International Law of the Law Institute of the North Caucasus Federal University. 355000, Stavropol, ul. Dzerzhinsky 153, E-mail: riv.st@mail.ru

