

§2

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Лапшина А.И.

К ВОПРОСУ ОБ УНИФИКАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию причин необходимости унификации правового регулирования деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. Анализируется проблема использования региональными законодателями противоречивых подходов к регламентации правового статуса общественных палат субъектов Российской Федерации. По мнению автора, главные различия состоят в форме создания общественных палат, способах формирования их состава, в особенности при определении лиц, представители которых могут являться членами палат, а также неодинаковом объеме полномочий. В конечном счете, создаются неравные условия для осуществления деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. В процессе исследования автором применяются теоретический, общеправовой метод, а также традиционно правовые методы (формально-логический) и методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (экспертной оценки и др.). На основе изучения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации автор приходит к выводу о наличии существенных различий в возможностях влияния общественных палат субъектов Российской Федерации на государственную власть. В связи с этим предлагается разработать и принять единый федеральный закон, в котором следует определить основные принципы организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: общественная палата, гражданское общество, государственная власть, субъект Российской Федерации, правовой статус, правовое регулирование, способ формирования, полномочие, федеральный закон, модельный закон.

Review: The article is devoted to the analysis of reasons for the necessity of unification of legal regulation of public chambers' activities in Russian regions. The author analyzes the problem of use of contradictory approaches to the regulation of legal status of public chambers by regional legislators. The author argues that the main differences lie in the form of public chambers creation, the ways of their structure formation, particularly in determining of the persons whose representatives can be the members of chambers, and also in an unequal scope of authorities. Ultimately different conditions are created for activities of public chambers in Russian regions. The author uses the theoretical, general philosophical methods, and also the traditional juridical methods (formal-logical), and the methods which are used in special sociological research (expert evaluations and others). On the basis of regional legal acts analysis the author comes to a conclusion about the existence of differences in the possibilities of influence of public chambers on public authority. Therefore the author suggests developing and adopting of a common federal law on the basic principles of organization of activity of regional public chambers.

Keywords: legal regulation, legal status, region of the Russian Federation, public authority, civil society, public chamber, way of forming, responsibility, federal law, model law.

Вопрос создания и функционирования эффективных механизмов взаимодействия гражданского общества и государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации является крайне актуальным и сложным одновременно. За последние годы в субъектах Российской Федерации были созданы обществен-

ные палаты, осуществляющие деятельность по общественному контролю, выдвижению и поддержке гражданских инициатив, выработке рекомендаций органам государственной власти в целях совершенствования деятельности последних, а также многие другие значимые для государства и общества функции.

Толчком для появления общественных палат в регионах России стало принятие Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [1], определившего направления, порядок работы и способ формирования Общественной палаты Российской Федерации и ставшего своеобразным ориентиром при формировании аналогичных институтов в субъектах Российской Федерации.

Одним из направлений обеспечения эффективности деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации на сегодняшний день является совершенствование законодательного оформления их статуса. В основе такого статуса лежат отдельные, разрозненные нормы федеральных нормативных правовых актов [2], закрепляющие некоторые полномочия общественных палат субъектов Российской Федерации и механизмы их реализации, а также комплексные региональные законы, определяющие цели создания, принципы и основы функционирования палат, порядок их формирования и пр.

Вместе с тем уже сегодня выявлены недостатки правового регулирования деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации, связанные, в первую очередь, с существенно отличающимися друг от друга положениями специальных региональных законов, и, как следствие, созданными неравными условиями для их деятельности. В связи с этим исследователями выдвигаются идеи разработки и принятия модельного закона об общественных палатах субъектов Российской Федерации в целях оказания методической помощи органам государственной власти субъектов в подготовке и принятии ими региональных законодательных актов. Одновременно аргументируется целесообразность принятия единого, комплексного федерального закона (по аналогии, например, с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [3]), включающего в себя нормы о целях, задачах и принципах деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации, возможных способах их формирования, а также закрепляющего однообразные полномочия общественных палат субъектов Российской Федерации и способы осуществления их деятельности. Рассмотрим подробнее возможные причины принятия таких нормативных актов.

Уже озвученная выше проблема существующих различий правового статуса общественных палат субъектов Российской Федерации создает

неравные возможности для их деятельности, что напрямую затрагивает права граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций. Так в частности, по-разному решается об определении правовой природы общественных палат субъектов Российской Федерации. В большинстве субъектов Российской Федерации общественные палаты по аналогии с Общественной палатой Российской Федерации являются коллегиальными независимыми органами, финансовое обеспечение деятельности которых является расходным обязательством соответствующих субъектов Российской Федерации. В тоже время Общественная палата Орловской области согласно Закону Орловской области от 8 декабря 2008 г. № 851-03 «Об общественной палате Орловской области» [4] является ассоциацией общественных объединений, в связи с чем ее деятельность напрямую регулируется Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [5]. На практике это приводит к тому, что палата создается, финансируется, управляется без участия государственных органов, является юридическим лицом, и наделяется более широкими полномочиями, реализуемыми в соответствии со специальным законом. По мнению некоторых исследователей, такой порядок формирования палаты в некоторой степени нарушает принцип равенства общественных объединений [6], а также исключает возможность вхождения в состав палаты гражданина, не состоящего в общественном объединении, входящим в ассоциацию.

Аналогичные различия имеются в решении вопросов определения состава лиц, представители которых могут являться членами общественных палат субъектов Российской Федерации. Так, например, согласно специальным региональным законам Республики Карелия, Республики Крым, Краснодарского края представители политических партий не допускаются к выдвижению в качестве кандидатов в члены Общественной палаты соответствующего субъекта Российской Федерации [7]. При этом упомянутая выше Общественная палата Орловской области в силу особенностей своего создания в форме общественного объединения и в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» допускает участие в ней представителей политических партий, что, как отмечается исследователями, не исключает зависимости принимаемых Общественной палатой региона решений от политической конъюнктуры и диссонирует с общей тенденцией фор-

мирования неполитизированных общественных палат в Российской Федерации [8].

Неодинаково определяются цели, задачи и принципы организации деятельности и способов формирования общественных палат субъектов Российской Федерации. Но, как представляется, самыми важными являются существующие различия в полномочиях палат. В большинстве субъектов Российской Федерации полномочия общественных палат дублируют нормы Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и заключаются в первую очередь в поддержке гражданских инициатив, проведении форумов, общественных слушаний, экспертиз проектов правовых актов и пр. При этом принимаемые в ходе реализации полномочий решения общественных палат носят рекомендательный для органов государственной власти и органов местного самоуправления характер. Последние согласно большинству региональных законов не обязаны принимать меры официального реагирования на поступившие от общественных палат субъектов Российской Федерации заключения и иные решения. Но в тоже время в Приморском крае, Ярославской области и Ямало-Ненецком автономной округе устанавливаются случаи обязательной подготовки должностными лицами и органами государственной власти края мотивированных ответов о результатах рассмотрения заключения общественных палат [9]. А общественные палаты Тверской области и Республики Дагестан наделены правом выдвижения законодательной инициативы [10], что создает возможности для прямого реального влияния на правовое регулирование тех или иных значимых для общества вопросов.

Изложенное позволяет не только представить масштаб различий в компетенции общественных палат в зависимости от субъектов Российской Федерации, где они созданы, но и очевидно свидетельствует о неравных возможностях представителей гражданского общества влиять на жизнь в государстве при помощи института общественных палат субъектов Российской Федерации. В развитие этого исследователями не раз ставился вопрос о соответствии существующего правового регулирования деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации фундаментальному принципу обеспечения единства прав граждан на всей территории страны [11]. Необходимо учитывать, что факт проживания гражданина или факт нахождения иного лица, имеющего право участвовать в де-

ятельности общественной палаты, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации не должен ограничивать их в отстаивании интересов российского общества в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления и каким-либо образом влиять на достижение целей деятельности общественных палат.

Важно отметить и тот факт, что общественные палаты субъектов Российской Федерации давно перестали быть «одним из» институтов гражданского общества. В решении ряда вопросов они играют важнейшую, а иногда и ключевую роль, о чем свидетельствуют, в частности нормы недавно принятого Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [12]. Вместе с тем, как показывает практика, положения региональных законов не всегда детализируют в необходимой и достаточной степени вопросы реализации установленных федеральным законодателем полномочий, либо делают это несвоевременно. В связи с этим реализация ряда закрепленных федеральным законодателем норм долгое время может не иметь детальной регламентации.

В таких условиях решить проблему отсутствия в субъектах Российской Федерации общей модели создания и функционирования института общественной палаты смог бы единый федеральный закон, в котором бы были изложены основные принципы организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. При этом речь не идет о создании абсолютно одинаковых для всех моделей формирования палат и жестких рамок их деятельности. Полагаем, что закон должен обеспечивать учет национальных и культурных особенностей каждого субъекта и соблюдать принцип федерализма.

Предлагаемая рядом исследователей идея принятия модельного закона, на наш взгляд, в полной мере решить проблемы столь неодинакового правового статуса общественных палат субъектов Российской Федерации не сможет. В общепринятом понимании модельный закон содержит нормы так называемого «мягкого права», то есть различные рекомендации, и не может устанавливать обязательств приведения в соответствие с ним законодательных актов субъектов Российской Федерации. Такой закон даст регионам России возможность не только гибко подходить к использованию предложенных в нем конструкций, выбирать ту или иную модель поведения, но и право вообще отказаться от реализации содержащихся в нем норм

на практике. А это, в свою очередь, приведет к невозможности обеспечения единообразия в деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации.

Стоит сказать, что предлагаемый подход к унификации региональных законов об общественных палатах имеет и своих противников, видящих в возможном принятии единого комплексного правового акта нарушение принципа федерализма, вмешательство в права субъектов Российской Федерации. Вместе с тем согласиться с указанной точкой зрения нельзя. Федеративное устройство Российской Федерации предполагает не только разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, но и диктует необходимость недопущения отступления от общих векторов взаимодействия власти и общества, реализации провозглашенного принципа единства прав граждан на всей территории Российской Федерации.

Подводя итог, следует отметить, что вопрос принятия комплексного федерального закона уже ставился Общественной палатой Российской Федерации, которой была разработана концепция ука-

занного правового акта. Однако она не получила поддержки экспертов и депутатов Государственной Думы Российской Федерации. Тем не менее, на сегодняшний день проблема «разобщенности» правового регулирования деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации до сих пор не решена и очень остро ощущается. Как показывает опыт Орловской области, не меняет сути дела и то обстоятельство, что большинство регионов России при принятии законов ориентируется на нормы Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». В этих условиях единственным реально действенным правовым регулятором создания и функционирования общественных палат субъектов Российской Федерации мог бы стать единый федеральный закон. Широкое использование в нем не только императивных, но и диспозитивных норм позволило бы обеспечить правовое регулирование деятельности региональных общественных палат, отвечающее современным условиям и интересам представителей общества при безусловном уважении статуса субъектов Федерации.

Библиография:

1. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст.1930.
2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
3. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №15. Ст. 1277.
4. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.
5. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля. № 163.
6. Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.
7. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 ноября 2006 г. № 81-ЗАО «Об Общественной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 10.
8. Закон Республики Дагестан от 17 октября 2006 г. № 48 «Об Общественной палате Республики Дагестан» // Дагестанская правда. 2006. № 267-268.
9. Закон Краснодарского края от 29 апреля 2008 г. № 1459-КЗ «Об Общественной палате Краснодарского края» // Кубанские новости. 2008. № 77.
10. Закон Ярославской области от 7 октября 2008 г. № 50-з «Об Общественной палате Ярославской области» // Губернские вести. 2008. № 87.
11. Закон Орловской области от 8 декабря 2008 г. № 851-ОЗ «Об общественной палате Орловской области» // Орловская правда. 2008. 11 декабря. № 202.
12. Закон Республики Карелия от 18 января 2010 г. № 1362-ЗРК «Об Общественной палате Республики Карелия» // Собрание законодательства Республики Карелия. 2014. № Ст. 534.
13. Закон Приморского края от 1 ноября 2013 г. № 288-КЗ «Об Общественной палате Приморского края» // Приморская газета. 2013. № 105.
14. Закон Тверской области от 1 октября 2014 г. № 70-30 «Об Общественной палате Тверской области» // Тверские ведомости. 2014. № 40

15. Закон Республики Крым от 15 мая 2014 г. № 1-ЗПК «Об Общественной палате Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 1. Часть 2.
16. URL:<http://www.portal-nko.ru/biblio/law/p/292>. Концепция Федерального закона «Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов РФ». Дата обращения: 22 апреля 2015 г.
17. Гриб В.В. Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. СПС «КонсультантПлюс».
18. Иванов А.В. Особенности правового статуса общественной палаты субъекта Российской Федерации в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12 // СПС «КонсультантПлюс»

References (transliterated):

1. Federal'nyi zakon ot 19 maya 1995 goda № 82-FZ «Ob obshchestvennykh ob'edineniyakh» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1995. № 21. St.1930.
2. Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1999. № 42. St. 5005.
3. Federal'nyi zakon ot 4 aprelya 2005 g. № 32-FZ «Ob Obshchestvennoi palate Rossiiskoi Federatsii» Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. 2005. №15. St. 1277.
4. Federal'nyi zakon ot 7 maya 2013 g. № 78-FZ «Ob upolnomochennykh po zashchite prav predprinimatelei v Rossiiskoi Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 19. St. 2305.
5. Federal'nyi zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii» // Rossiiskaya gazeta. 2014. 23 iyulya. № 163.
6. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 4 marta 2013 g. № 183 «O rassmotrenii obshchestvennykh initsiativ, napravlennykh grazhdanami Rossiiskoi Federatsii s ispol'zovaniem internet-resursa «Rossiiskaya obshchestvennaya initsiativa» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 10. St. 1019.
7. Zakon Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga ot 29 noyabrya 2006 g. № 81-ZAO «Ob Obshchestvennoi palate Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga» // Vedomosti Gosudarstvennoi Dumy Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga. 2006. № 10.
8. Zakon Respubliki Dagestan ot 17 oktyabrya 2006 g. № 48 «Ob Obshchestvennoi palate Respubliki Dagestan» // Dagestanskaya pravda. 2006. № 267-268.
9. Zakon Krasnodarskogo kraya ot 29 aprelya 2008 g. № 1459-KZ «Ob Obshchestvennoi palate Krasnodarskogo kraya» // Kubanskie novosti. 2008. № 77.
10. Zakon Yaroslavskoi oblasti ot 7 oktyabrya 2008 g. № 50-z «Ob Obshchestvennoi palate Yaroslavskoi oblasti» // Gubernskie vesti. 2008. № 87.
11. Zakon Orlovskoi oblasti ot 8 dekabrya 2008 g. № 851-OZ «Ob obshchestvennoi palate Orlovskoi oblasti» // Orlovskaya pravda. 2008. 11 dekabrya. № 202.
12. Zakon Respubliki Kareliya ot 18 yanvarya 2010 g. № 1362-ZRK «Ob Obshchestvennoi palate Respubliki Kareliya» // Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Kareliya. 2014. № St. 534.
13. Zakon Primorskogo kraya ot 1 noyabrya 2013 g. № 288-KZ «Ob Obshchestvennoi palate Primorskogo kraya» // Primorskaya gazeta. 2013. № 105.
14. Zakon Tverskoi oblasti ot 1 oktyabrya 2014 g. № 70-ZO «Ob Obshchestvennoi palate Tverskoi oblasti» // Tverskie vedomosti. 2014. № 40
15. Zakon Respubliki Krym ot 15 maya 2014 g. № 1-ZRK «Ob Obshchestvennoi palate Respubliki Krym» // Vedomosti Gosudarstvennogo Soveta Respubliki Krym. 2014. № 1. Chast' 2.
16. URL:<http://www.portal-nko.ru/biblio/law/p/292>. Kontseptsiya Federal'nogo zakona «Ob osnovnykh printsipakh organizatsii deyatel'nosti obshchestvennykh palat sub'ektov RF». Data obrashcheniya: 22 aprelya 2015 g.
17. Griб V.V. Modeli i printsipy formirovaniya obshchestvennykh palat v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 3. SPS «Konsul'tantPlyus».
18. Ivanov A.V. Osobennosti pravovogo statusa obshchestvennoi palaty sub'ekta Rossiiskoi Federatsii v institutsional'noi srede grazhdanskogo obshchestva (na opyte Tsentral'nogo federal'nogo okruga) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 12 // SPS «Konsul'tantPlyus»