ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК КОМПЛЕКСНАЯ СИСТЕМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Исаков А.С.

ассистент кафедры теории и истории политической науки, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Россия), 623702, Россия, Свердловская обл., г. Березовский, ул. Вайнера, д. 17, as.isacov@gmail.com

УДК 351.9(470)
ББК 66.033.1

Цель. Изучение роли Общественных палат в Российской Федерации на разных уровнях управления и их взаимосвязь

Методы. Исследование базируется на системном методе, предполагающем рассмотрение соответствующих Общественных палат как единой системы общественного контроля

Результаты и практическая значимость. Выявлены различия в функционале реальной деятельности Общественных палат на уровне федерации, субъекта и муниципалитета. Обоснована необходимость изменения подходов к формированию палат экстраполяцией методик в пользу «лестничного» принципа, позволяющего помимо основных членов включать в состав вышестоящих палат представителей нижестоящих.

Научная новизна. Рассмотрение Общественных палат разных уровней как единой системы общественного контроля позволило сформировать новый подход к анализу деятельности негосударственных акторов в государственном и муниципальном управлении, переосмыслить методики анализа их эффективности.

Ключевые слова: Общественная палата, гражданское общество, государственное управление, местное самоуправление, система общественного контроля.

INSTITUTE OF PUBLIC CHAMBERS IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A COMPLEX SYSTEM OF PUBLIC CONTROL

Isakov A.S.
Assistant of the theory and history of political science department, the Ural federal university named after The first President of Russia B.N. Eltsin (Russia), 17 Vainera str., Beryozovskiy, Sverdlovsk region, Russia, 623702, Russia, as.isacov@gmail.com

Purpose. Study of the role of Public chambers in the Russian federation on various levels of management and their relationship.

Methods. Research is based on a systematic method undermining consideration of the corresponding Public chambers as single system of public control.

Results and practical importance. The author identified differences in functionality of the real activity of Public chambers on the level of federation, subject and municipality. He also identified the necessity of changing the approaches to formation of chambers using extrapolation of methods in favor of the so-called “ladder” principle allowing including into the body besides the main members representatives from lower levels.

Scientific novelty. Consideration of the Public chambers of different levels as a single system of public control allowed forming a new approach to analysis of the activity of non-state actors in the state and municipal management, rethinking analytical methods of their effectiveness.

Key words: Public chamber, civil society, public management, local self-government, public control system.

© Исаков А.С., 2014

Исаков А.С.

Современный этап развития Российского общества характеризуется усложнением управленческих задач, встающих перед институтом государства. Это обусловлено тем, что усложняется структура общества в целом, разрабатывается нормативно-правовая база функционирования страны, возрастает общественный интерес к процессам государственного и муниципального управления. Для выражения интересов различных сегментов социума становится недостаточно традиционных институтов представительной власти.

Этот процесс актуализируется интенсификацией использования населением различных форм гражданского участия в управлении государством: начиная от возросшего количества митингов, заканчивая созданием различного рода объединений граждан на институциональном уровне. В таких условиях популяризируется идея об осуществлении общественного контроля над деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

Изначально идея о создании системы общественного контроля над деятельностью органов государственного и муниципального управления прозвучала в послании Президента РФ В.В. Путина к Федеральному Собранию от 26 мая 2004 года. [11] Глава государства озвучил идею создания Общественной палаты Российской Федерации как особого органа, отчужденного от управленческой вертикали. Суть данной новеллы раскрывает роль палаты как «средство совершенствования молодой российской демократии. Именно на этот важнейший институт гражданского общества главой государства были возложены надежды на помощь в реализации таких фундаментальных принципов формирования и функционирования всей системы государственной власти в России (в особенности ее исполнительной ветви), как народовластие, законность и ответственность». [2]

Несмотря на то, что подобного рода образования уже апробировались ранее (например: Общественная палата Конституционного совещания); только создаваемый институт служил независимой консультативной площадкой и не являлся ассоциированным с каким-либо органом власти. «Созданная как площадка для широкого диалога, обсуждения гражданских инициатив, Общественная палата должна стать местом проведения экспертизы ключевых государственных решений, имеющих общенациональное значение, осуществления гражданского контроля государственного аппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы». [10]

Данная инициатива и итоги ее деятельности в последующие годы нашли широкое отражение в российской управленческой науке. К теме обращались такие ученые, как Михеева Т.Н., Бессарабов В.Г., Иванов А.В., Гончаров В.В., Грудицына Л.О., Панов А.А., Садовникова Г.Д., Фоков А.П. Их работы посвящены анализу функционирования Общественной палаты РФ и созданных по методу экстраполяции Общественных палат субъектов РФ. Также темы функционирования палаты неоднократно касался Первый заместитель секретаря Общественной палаты Владислав Валерьевич Гриб, анализировавший правовые и управленческие последствия создания и функционирования данного института.

Однако до сих пор остается неразрешенной методологическая проблема взаимодействия Общественных палат на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. С одной стороны, наличие подобных институтов гражданского общества позволяет решать нетипичные проблемы управления, задействуя негосударственные механизмы. Но с другой – игнорируется тот факт, что задачи, ставящиеся перед палатами разных уровней, неоднородны, и поэтому инструментарий, необходимый для их решения, будет различен. Из этого вытекает необходимость создания подходов, рассматривающих Общественные палаты как единую систему общественного контроля над деятельностью органов государственной и муниципальной власти, составные элементы которой должны иметь разный статус и механизмы формирования.

Для анализа проблемы необходимо обратиться к истокам формирования Общественной палаты РФ и возникших на ее основе региональных и муниципальных палат. Ее правовой статус определил принятый 4 апреля 2005 года Федеральный Закон «Об Общественной палате Российской Федерации». [8] Согласно данному нормативно-правовому акту, Общественная Палата РФ служит организационной формой взаимодействия граждан России с федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Целью данного взаимодействия выступает согласование интересов населения, имеющих высокое социальное значение, с политикой, проводимой органами публичной власти. За счет этого предполагается содействовать развитию демократии и гражданского общества в Российской Федерации.

Основной формой деятельности Общественной палаты является проведение общественной экспертизы проектов нормативных актов. Наличие необходимости подобных форм общественного участия стало следствием отсутствия налаженных механизмов взаимодействия между органами публичной власти в процессе разработки законопроектов, что приводит к определенным управленческим дефектам в реализации государственной политики. «Нереализованность потенциала взаимодействия между государством и обществом порождает проблемы не только для граждан, но и для самой власти. Во многом именно с этим свя-

заны следующие проблемы: низкая степень доверия общества к институтам государства; трудности в реализации необходимых социально-экономических преобразований и их повышенная конфликтность; низкая эффективность государственного регулирования; низкое качество и недостаточная доступность публичных услуг». [3]

Общественная экспертиза подразумевает создание рабочей группы из членов Общественной палаты с последующим рассмотрением проекта документа. Для реализации данных полномочий могут применяться такие формы экспертизы, как привлечение экспертов, интерпелляция, направление членов Общественной палаты для работы в комитетах и комиссиях Федерального Собрания или для участия в заседаниях федеральных органов исполнительной власти, где рассматривается проект нормативно-правового акта, являющийся объектом общественной экспертизы.

Стоит заметить, что на сегодняшний день нет разработанной и применяемой единой методики проведения Общественной экспертизы, что затрудняет оценки эффективности ее произведения. Кроме того, согласно Федеральному Закону, любые решения, вытекающие из реализации полномочий Общественной палаты РФ, носят рекомендательный характер и не имеют обязательной силы. Тем не менее, выносимые Палатой рекомендации являются обязательными для рассмотрения соответствующим органом власти.

В продолжение логики развития общественного участия в реализации государственного и муниципального управления, в субъектах федерации создаются аналогичные палаты. После принятия Федерального Закона «Об Общественной палате Российской Федерации», статус подобных структур на региональном уровне стал закрепляться специальными законами об Общественной палате субъекта РФ. Это позволило региональным палатам стать важным элементом консолидации гражданского общества во взаимодействии с органами публичной власти, «получив, таким образом, юридическую самостоятельность, независимость от органов государственной власти субъекта Федерации и возможность действовать в соответствии со своими целями и задачами, прописанными в этом Законе». [5]

В Свердловской области статус Общественной палаты определен 19 февраля 2010 года с принятием Закона Свердловской области «Об Общественной палате Свердловской Области». [9] Согласно данному документу, Общественная палата обеспечивает взаимодействие граждан и общественных объединений с органами государственной власти и местного самоуправления в целях развития соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав общественных объединений и развития гражданского общества.

Правовое положение и особенности функционирования Общественной палаты субъекта Федерации, в целом, репрезентует Общественную Палату РФ. Отличительной чертой является соблюдение принципа паритетных начал в формировании состава Общественной палаты со стороны главы субъекта и законодательного собрания. Это позволяет достичь включенности в деятельность Палаты общественных организаций, представляющих более широкий спектр социально-значимых интересов, затрагивающих функционирование как исполнительной, так и законодательной ветвей власти.

Основная функция Общественной палаты Свердловской Области также заключается в проведении общественной экспертизы принимаемых нормативно-правовых актов. Для ее реализации предполагается осуществление общественного контроля, включающего в себя форумы, слушания и иные мероприятия, а также интерпелляция в органы публичной власти. На данном уровне также не существует единых принятых подходов к проведению общественной экспертизы, что затрудняет оценку ее эффективности.

Согласно Статье 13 настоящего закона, любые решения Общественной палаты «доводятся до сведения заинтересованных государственных органов Свердловской области, органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, организаций и граждан». Таким образом, решения палаты носят исключительно рекомендательный характер и не являются обязательными для исполнения, при этом Статья 14 предусматривает их обязательное рассмотрение.

Подобный правовой статус не позволяет рассматривать Общественную палату Свердловской области как полноценный институт гражданского контроля над деятельностью публичной власти. Однако палата является важным, альтернативным политическим партиям, институтом гражданского общества, чье функционирование не сопряжено с целями борьбы за власть. Также палата выступает важным связующим институциональным звеном между Общественной палатой РФ и общественными палатами муниципальных образований, формируя единую систему общественного контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В свою очередь, последней степенью локализации Президентской инициативы по развитию участия граждан в процессах реализации управления государством является создание общественных палат муниципальных образований. В настоящий момент в Свердловской области функционирует ряд общественных палат муниципальных образований, среди них палаты таких муниципальных образований как Екатеринбург, Каменск-Уральский, Березовский, Верхняя Пышма, Первоуральск, Серов и иных территорий.

В большинстве своем правовой статус палат муниципальных образований регулируется соответствующими положениями. При этом закрепляемый правовой статус и особенности деятельности экстраполируются с Общественной палатой Свердловской области; это же касается и рецепции процедуры принципа формирования состава. Муниципальная палата формируется следующим образом: треть членов определяет глава Муниципального образования, треть – Городская Дума, и еще треть определяется совместно утвержденными членами палаты.

Основной целью деятельности Общественной палаты муниципального образования является проведение общественной экспертизы муниципальных нормативных актов. Также важной ролью в деятельности палат является взаимодействие с Общественной Палатой Свердловской области в целях гармонизации региональной политики и взаимодействие с Общественной Палатой РФ для репрезентации интересов местного самоуправления в формировании государственной политики.

Анализ же реального функционала деятельности общественного контроля на муниципальном уровне позволяет сказать, что основные функции, выполняемые членами палаты, зиждутся в плоскости решения оперативных проблем населения, минуя логику делимитации государственной и муниципальной власти. Иными словами, Общественная палата на уровне местного самоуправления позволяет более эффективно выстраивать связи граждан с государственной вертикалью, нежели официальные институты.

Вместе с этим, анализ федеральной палаты и региональных, позволяет говорить о том, что функции, выполняемые Общественными палатами разных уровней, неоднородны и не сводятся к произведению независимой экспертизы нормативно-правовых актов соответствующего уровня. Это значит, что необходимо разрабатывать управленческие подходы, учитывающие данную специфику и игнорирующие прямую экстраполяцию механизмов формирования с федеральной до муниципальной палаты.

Подводя итог, можно сказать, что полноценная реализация президентских инициатив по развитию гражданского общества берет начало с 2005 года и принятия Федерального Закона «Об Общественной палате РФ». В свою очередь, целью данных новаций явилось не только произведение общественной экспертизы законопроектов на федеральном уровне, но и создание комплексной системы гражданского контроля над деятельностью органов публичной власти на всех звеньях управленческой цепи. При этом каждый из уровней общественных палат выполняет собственные аутентичные социальные функции: федеральная – выступает универсальным медиатором интересов органов государственной власти; субъекта федерации – улучшает взаимодействие между региональными общественными организациями и политическими партиями; местные – решают индивидуальные проблемы граждан в рамках местного самоуправления, не реализуемые в рамках представительного органа.

Продолжение актуальной государственной политики в области развития общественных палат включает в себя изменение фундаментальных принципов рекрутирования ее членов, отдавая предпочтение «лестничному» принципу. Так, в состав Общественной палаты РФ включаются представители от каждой из палат субъектов РФ. Также существуют перспективные проекты включения в общественные палаты субъектов отдельных представителей общественных палат муниципальных образований.

Литература:

1. Бессарабов В.Г. Взаимодействие прокуратуры с Общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина // Законность. 2012. № 10. С. 3 – 8.
2. Гончаров В.В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Современное право. 2010. № 4. С. 50-54.
3. Гриб В.В. Исторические предпосылки создания Общественной палаты России: правовой аспект // История государства и права. 2010. № 6. – С. 30-38.
4. Грудцына Л. Ю. Порядок и особенности формирования Общественной палаты России // Адвокат. 2007. № 7. С. 77-86.
5. Иванов А.В. Особенности правового статуса Общественной палаты субъекта Российской Федерации [электронный ресурс] URL: http://www.club.bibliopskov.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=528&Itemid=95 (дата обращения 15.12.2013).
6. Кручинин В.Н. Гражданское общество в современной России, проблема формирования и функционирования // Вопросы управления. 2013. № 4.
7. Михеева Т.Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5. С. 11-13.
8. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 года №32-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
9. Об Общественной палате Свердловской области: Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 года №4-ОЗ (в ред. от 17 октября 2013 г.) [элек-

тронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
10. Панов А.А. Общественная палата Российской Федерации как новый субъект гражданского общества (Подготовлено для системы КонсультанПлюс) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультанПлюс».
11. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2004. № 109. 27 мая.
12. Садовникова Г.Д. Общественная палата РФ и ее роль в развитии институтов народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 17-20.
13. Фоков А.П. Об общественной палате Российской Федерации // Российский судья. 2005. № 11. С. 1-3.

References:

1. Bessarabov V.G. Cooperation of the public prosecution office with the RF Public chamber and public chambers of the subjects of the Federation on protection of rights and human liberties // Zakonnost. 2012. № 10. P. 3 – 8.
2. Goncharov V.V. Problems of organization and activity of the RF Public chamber // Sovremennoye pravo. 2010. № 4. P. 50-54.
3. Grib V.V. Historical prerequisites of the Public chamber in Russia: legal aspect // Istoriya gosudarstva i prava. 2010. № 6. P. 30-38.
4. Grudtsina L.Yu. Order and peculiarities of forming the Public chamber of Russia // Advokat. 2007. № 7. P. 77-86.
5. Ivanov A.V. Peculiarities of legal status of the Public chamber of the Russian federation subject [e-resource] URL: http://www.club.bibliopskov.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=528&Itemid=95 (date of reference 15.12.2013).
6. Kruchinin V.N. Civil society in modern Russia, problem of formation and functioning // Voprosy upravleniya. 2013. № 4.
7. Mikheyeva T.N. On topical trends in legal regulation of the status of the RF Public chamber // Yuriditcheskiy mir. 2013. № 5. P. 11-13.
8. On the RF Public chamber: Federal law dated April 4, 2005 №32-FZ (as revised July 23, 2013) [e-resource]. Access from reference-legal system “Garant”.
9. On the Public chamber of Sverdlovsk region: Law of Sverdlovsk region dated February 19, 2010 №4-OZ (as revised October 17, 2013) [e-resource]. Access from reference-legal system “Garant”.
10. Panov A.A. The RF Public chamber as a new subject of civil society (Prepared for the system Konsultant-Plus) [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
11. The RF President’s letter V.V. Putin to the RF Federal Assembly dated May 26, 2004 “On the most important all-nation tasks” // Rossiyskaya gazeta. № 109. May 27, 2004.
12. Sadovnikova G.D. The RF Public chamber and its role in the development of institutes of people’s representation in Russia // Konstitutsionnoye I munitsipalnoye pravo. 2006. № 1. P. 17-20.
13. Fokov A.P. On the RF Public chamber // Rossiyskiy sudiya. 2005. № 11. P. 1-3.