

УДК 34

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

© 2016 г.

*Ю.В. Соболева*

Саратовская государственная юридическая академия, Саратов

j.soboleva@mail.ru

*Поступила в редакцию 01.09.2016*

Анализируются положения Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», предлагаются пути совершенствования законодательства об общественных палатах субъектов РФ с целью обеспечения осуществления ими эффективного общественного контроля.

*Ключевые слова:* общественные палаты субъектов РФ, общественный контроль, предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, формирование общественных палат, решения общественной палаты.

Правовой статус общественных палат как организаций специфичен и определяется в научной литературе неоднозначно. Прежде всего специфика выражается в том, что в создании данных организаций участвуют государственные органы. В связи с этим данных субъектов можно назвать государственно-общественными организациями. Между тем они могут являться субъектами административного права, участвовать, в частности, в контрольных и иных правоотношениях, им регулируемых.

Общественные палаты действуют в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [1], Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [2], а с 1 января 2017 г. и Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» [3].

Но непосредственно правовое регулирование статуса и деятельности региональных общественных палат осуществляется законодательством субъектов Российской Федерации. При этом положения соответствующих законов и иных нормативных правовых актов в различных субъектах Российской Федерации значительно отличаются друг от друга. Поэтому требуется унифицированный подход к урегулированию статуса общественных палат субъектов Российской Федерации, их задач, порядка формирования, состава, организации деятельности. С этой целью 23 июня 2016 г. и был принят Федеральный закон № 183-ФЗ «Об общих прин-

ципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», в соответствие с которым должны быть приведены законы субъектов РФ о региональных общественных палатах.

Необходимо отметить, что на уровне федерального закона регулируются лишь общие принципы организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. Подробная регламентация их статуса осуществляется региональным законодательством.

Следуя классификации законов, приведенной В.М. Манохиным, данные нормативные правовые акты подразделяются на шесть видов, к которым относятся: «Основной закон (Конституция), федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон Российской Федерации, Основной закон (Устав, Конституция) субъекта РФ, закон субъекта РФ, т.е. четыре вида законов действуют на федеральном уровне и два – на региональном уровне» [4, с. 27].

И если третий вид законов, а именно федеральные законы, принимаются по вопросам, закрепленным ст. 71 Конституции РФ, – то есть по исключительным предметам ведения РФ, то четвертый вид законов (законы Российской Федерации) принимаются по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ – то есть в соответствии со ст. 72 Конституции РФ.

Таким образом, Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» относится к четвертому виду законов и принят в рамках «второго уровня правового регулирования» [5, с. 9]. Данный уровень отличается тем,

что субъектов регулирования здесь два: Федерация в лице федеральных органов государственной власти и субъекты РФ, и объектов тоже два: объекты совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ) и исключительная компетенция субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ) [5, с. 10].

Совместное ведение РФ и субъектов РФ, закрепленное нормой ст. 72 Основного закона, представляет собой сложную, комплексную государственно-правовую категорию, содержание которой выступает в качестве исходных положений фундамента современного федеративного государственно-территориального устройства Российской Федерации [6, с. 16].

С.Б. Аникин выделяет две группы административно-правовых отношений, которые объединяет в себе объект административно-правового регулирования совместного ведения РФ и ее субъектов:

1) отношения по государственному управлению отраслями и сферами: федеративное и муниципальное строительство, административная правоохранительная сфера, социально-культурная сфера, экономическая сфера;

2) административно-правовые отношения, обеспечивающие необходимую урегулированность отраслей законодательства, перечисленных в п. «к» ст. 72 Конституции РФ [6, с. 45–47].

Деятельность региональных общественных палат находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ, а именно, данный вопрос можно отнести к п. «б» ст. 72 Конституции РФ: защита прав и свобод человека и гражданина, а по классификации, данной С.Б. Аникиным, – это отношения по государственному управлению отраслями и сферами, в том числе, административной правоохранительной сферой. При этом регулирование вторым субъектом – региональными органами государственной власти по данному вопросу оказалось первичным, что прямо не запрещено, но, в соответствии с п. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Таким образом, издание федеральных законов по указанным вопросам должно предшествовать региональному законодательству.

Но в случае с правовым регулированием деятельности общественных палат субъектов РФ сложилась не редкая для отечественного законодательства ситуация, когда нормативные акты субъекта РФ необходимо приводить в соот-

ветствие с федеральными, в связи с несоблюдением вышеуказанной очередности.

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» содержит, как и любой нормативный акт, принятый по совместному ведению РФ и субъектов РФ, два вида положений. К таким положениям относятся, во-первых, нормы, регулирующие вопросы, которые не предусматривают самостоятельности субъекта РФ в их закреплении (императивные), и, во-вторых, нормы, содержащие положения, предполагающие возможность выбора того или иного варианта регулирования (диспозитивные).

Так, например, в соответствии с ч. 2 ст. 8 данного закона, количественный состав общественной палаты определяется законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее чем двадцать один человек и более чем сто два человека. Здесь субъекты РФ имеют право выбора.

А ч. 3 той же статьи содержит обязательное правило о том, что правом на выдвижение кандидатов в члены общественной палаты обладают только некоммерческие организации. Данное положение закона совершенно оправданно и позволит в будущем, при приведении в соответствие законодательства субъектов РФ с федеральным, исключить возможность участия в деятельности общественных палат государственных служащих, что практиковалось в некоторых субъектах РФ и противоречило самому «духу» федерального законодательства, но не его «букве».

Однако отдельные положения Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (далее – Закона) все же требуют изменения.

Так, общественные палаты субъектов Российской Федерации вправе осуществлять общественный контроль в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта 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.

Г.Н. Чеботарев справедливо отмечает, что региональные общественные палаты являются

не просто субъектами общественного контроля, а системообразующими его центрами, что обусловлено широким представительством в их составе объединений граждан, профсоюзов, религиозных, социально ориентированных некоммерческих организаций, а также активным участием общественных палат субъектов РФ в формировании общественных советов при органах публичной власти [7, с. 228].

Вместе с тем, в соответствии с ч. 7, 8 ст. 8 Закона, две трети состава Общественной палаты утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации соответственно. Таким образом, общественные палаты субъектов Российской Федерации преимущественно формируются государственными органами субъекта Российской Федерации, за деятельностью которых они впоследствии и призваны будут осуществлять общественный контроль. Представляется, что с целью повышения эффективности последнего необходимо сократить количество органов государственной власти, участвующих в данной процедуре до одного.

В пользу данного предложения также свидетельствует и то, что даже при формировании Общественной палаты РФ участвует только один орган государственной власти – Президент РФ [ст. 8, 1]. Таким образом, процедура создания федеральной общественной палаты является более демократичной, чем региональной.

В связи с этим предлагается исключить из Закона полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по утверждению одной трети состава общественной палаты и сформулировать пункты 7–9 ст. 8 в следующей редакции:

«7. Одна треть состава Общественной палаты утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений.

8. Члены Общественной палаты, утвержденные законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, определяют состав одной трети членов Общественной палаты по представлению зарегистрированных на территории

субъекта Российской Федерации региональных общественных объединений и некоммерческих организаций, указанных в части 3 настоящей статьи.

9. Члены Общественной палаты, утвержденные законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, определяют состав остальной одной трети членов Общественной палаты из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями».

Такой порядок формирования общественных палат субъектов РФ позволит исключить элемент усмотрения со стороны регионального органа государственной исполнительной власти.

Кроме того, при осуществлении своей деятельности общественные палаты субъектов РФ обязаны следовать принципам, изложенным в ст. 4 Закона:

- 1) приоритета прав и законных интересов человека и гражданина;
- 2) законности;
- 3) равенства прав институтов гражданского общества;
- 4) самоуправления;
- 5) независимости;
- 6) открытости и гласности.

Следует обратить внимание на принцип независимости. При утверждении одной трети состава общественной палаты субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ реализация данного принципа будет затруднена.

На данный аспект обратил внимание и Секретарь Общественной палаты РФ Александр Бречалов. Комментируя подписание Президентом РФ Закона, он отметил, что формирование общественных палат в регионах в соответствии с ним станет индикатором готовности глав субъектов РФ к сотрудничеству с институтами гражданского общества: «То, как губернаторы будут формировать общественные палаты в регионах, будет некой лакмусовой бумажкой, демонстрирующей, насколько глава региона готов к диалогу с гражданским обществом» [8]. Возникает вопрос: а как будет развиваться общественный контроль в регионе, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не будет «готово к такому диалогу»?

Также необходимо обратить внимание и еще на один аспект Закона, но уже относящийся не к формированию, а к деятельности региональных общественных палат. П. 5 ст. 11 Закона закрепляет то, что решения общественной палаты принимаются в форме заключений, предложений и обращений и носят рекомендательный характер. При этом не указывается на обязательность рассмотрения решений. Поэтому

данный пункт должен быть изложен в следующей редакции:

«5. Решения Общественной палаты принимаются в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению в соответствии с законодательством».

Представляется, что внесение предлагаемых изменений и дополнений в Закон в конечном итоге позволит сделать более эффективным механизм такого вида контроля, как общественный контроль, целью которого в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ является, в том числе, обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2015 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277; 2015. № 48 (часть I). Ст. 6718.

2. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об основах обще-

#### References

ственного контроля в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213; Рос. газ. 2016. 12 июля.

3. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Рос. газ. 2016. 28 июня.

4. Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. 272 с.

5. Манохин В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2002. 240 с.

6. Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / Под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 204 с.

7. Чеботарев Г.Н. Общественный контроль институтов гражданского общества за деятельностью органов публичной власти // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 4–5 июня 2015 г.). Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. 560 с.

8. Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2016/newsitem/34537> (дата обращения: 15.07.2016).

5. Manohin V.M. Organizaciya pravotvorcheskoj

## LEGAL R

### OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS: PROBLEMS AND PROSPECTS

*Yu. V. Soboleva*

The article provides an analysis of the provisions of the Federal Law «About the general principles of the organization and activity of civic chambers of the Russian Federation subjects». We propose some ways for improving the legislation on civic chambers of territorial subjects of the Russian Federation subjects in order to ensure the implementation of effective public control.

*Keywords:* civic chambers of territorial subjects of the Russian Federation, public control, subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and territorial subjects of the Russian Federation, formation of civic chambers, decisions of a civic chamber.

1. Federal'nyj zakon ot 4 aprelya 2005 g. № 32-F3 (v red. ot 28 noyabrya 2015 g.) «Ob Obshchestvennoj palate Rossijskoj Federacii» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2005. № 15. St. 1277; 2015. № 48 (chast' I). St. 6718.

2. Federal'nyj zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ (v red. ot 3 iyulya 2016 g.) «Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2014. № 30 (chast' I). St. 4213; Ros. gaz. 2016. 12 iyulya.

3. Federal'nyj zakon ot 23 iyunya 2016 g. № 183-FZ «Ob obshchih principah organizacii i deyatel'nosti obshchestvennyh palat sub"ektov Rossijskoj Federacii» // Ros. gaz. 2016. 28 iyunya.

4. Manohin V.M. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik. Saratov: Aj Pi Ehr Media, 2011. 272 s.

deyatel'nosti v sub"ektah Rossijskoj Federacii. Saratov: Izd-vo Sarat. gos. akad. prava, 2002. 240 s.

6. Anikin S.B. Administrativno-pravovoe regulirovanie sovmestnogo vedeniya Rossii i ee sub"ektov: ponyatie i predmet / Pod red. V.M. Manohina. Saratov: Izd-vo GOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava», 2010. 204 s.

7. Chebotarev G.N. Obshchestvennyj kontrol' institutov grazhdanskogo obshchestva za deyatel'nost'yu organov publichnoj vlasti // Aktual'nye voprosy kontrolya i nadzora v social'no znachimyh sferah deyatel'nosti obshchestva i gosudarstva: Materialy I Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Nizhnij Novgorod, 4–5 iyunya 2015 g.). N. Novgorod: Izd-vo Nizhegorodskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo, 2015. 560 s.

8. Oficial'nyj sajt Obshchestvennoj palaty Rossijskoj Federacii. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2016/newsitem/34537> (data obrashcheniya: 15.07.2016).