

---

---

В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

---

---

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

© 2018 г. Г. Н. Чеботарев

*Тюменский государственный университет*

*E-mail: chebotarev@utmn.ru*

Поступила в редакцию 10.10.2017 г.

В статье используются наиболее распространенные на практике актуальные формы взаимодействия общественных палат с органами публичной власти в целях защиты прав и свобод граждан. Особое внимание уделяется рассмотрению возрастающего потенциала общественных палат в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, подчеркивается необходимость его осуществления строго в рамках действующего законодательства и использования инструментов конструктивного диалога.

**Ключевые слова:** общественные палаты, публичная власть, формы взаимодействия, сотрудничество, конструктивный диалог, общественный контроль.

**DOI:** 10.31857/S013207690002208-0

Главная цель взаимодействия общественных палат с органами публичной власти — согласование общественных, государственных и муниципальных интересов. Согласование необходимо в тех случаях, когда имеются различия в приоритетах, механизмах и способах решения социально-экономических задач. Если таких расхождений нет, то и в этом случае взаимодействие необходимо для объединения усилий, сил и средств во имя достижения общих целей. Так, согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации" Общественная палата субъекта Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Федерации, и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории субъекта Федерации, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Указываются и цели такого взаимодействия: во-первых, для учета потребностей и интере-

сов граждан, защиты их прав и свобод, прав и законных интересов некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики и, во-вторых, для осуществления общественного контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Федерации.

Федеральным законом закрепляются формы и способы достижения этих целей. В частности, предусматриваются такие формы взаимодействия палаты с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, как выработка рекомендаций органам государственной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в субъекте Федерации. Общественная палата призвана также обеспечить взаимодействие с общественными палатами (советами) муниципальных образований,

общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъекта Федерации. Кроме этого, Общественной палате субъекта Российской Федерации предписано оказывать информационную, методическую и иную поддержку общественным палатам (советам) муниципальных образований, общественным советам при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъекта Федерации, некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества.

К формам взаимодействия общественных палат с публичными органами власти относятся также:

- 1) формирование нового состава общественных палат;
- 2) осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления в формах, предусмотренных Федеральным законом “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”;
- 3) проведение гражданских форумов, слушаний, “круглых столов”, иных мероприятий по общественно важным проблемам;
- 4) участие членов общественных палат в заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления;
- 5) направление запросов общественных палат в органы государственной власти, органы местного самоуправления;
- 6) реализация права законодательной инициативы общественных палат в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 7) участие в формировании общественных советов при законодательных и исполнительных органах государственной власти.

#### **Формирование нового состава общественных палат**

На примере формирования нового состава общественных палат субъектов Российской Федерации рассмотрим механизм взаимодействия общественных палат, общественных объединений с органами публичной власти.

Одна треть состава общественной палаты утверждается высшим должностным лицом

субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) по представлении зарегистрированных на территории субъекта Федерации структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений.

Еще одна треть состава Общественной палаты утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлении зарегистрированных на территории субъекта Федерации некоммерческих организаций, в том числе региональных общественных объединений.

В формировании третьей части нового состава Общественной палаты участвует и действующая Общественная палата. Так, согласно Закону Тюменской области от 10 июня 2010 г. № 29 (в ред. от 04.05.2017 г.) “Об Общественной палате Тюменской области”<sup>1</sup> члены Общественной палаты, утвержденные губернатором Тюменской области и Тюменской областной Думой, определяют остальную одну треть членов Общественной палаты из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями. Порядок формирования и деятельности комиссии для рассмотрения поданных предложений по кандидатам от местных общественных объединений устанавливается Регламентом Общественной палаты.

Рассмотренные комиссией документы передаются затем в рабочую группу, сформированную из утвержденных губернатором области и Тюменской областной Думой членов Общественной палаты, для определения порядка утверждения одной трети членов нового состава Общественной палаты. Рабочая группа формирует бюллетени для голосования, обеспечивает технические процедуры рейтингового голосования, предлагает состав счетной комиссии. Итоги рейтингового голосования утверждаются на заседании Общественной палаты.

Изложенный порядок формирования нового состава общественных палат субъектов РФ позволяет обеспечить их взаимодействие с органами государственной власти, применять демократические процедуры конкурсного от-

<sup>1</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>

бора кандидатур, выдвинутых местными общественными объединениями.

### **Общественный контроль – важнейшая функция общественных палат**

Общественный контроль общественных палат распространяется на деятельность государственных и муниципальных органов власти. Как отмечает М.А. Федотов, «общественный контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества... Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти, сформулированного при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными институтами независимого контроля деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральным законом отдельные публичные полномочия»<sup>2</sup>.

Общественные палаты вправе осуществлять общественный контроль в формах общественного мониторинга, общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний, в других формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, общественные палаты могут инициировать проведение общественной проверки, общественной экспертизы.

В своем послании к Федеральному собранию РФ 12 декабря 2013 г. Президент РФ В.В. Путин подчеркнул: «Все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое “нулевое” чтение с участием НКО, других институтов гражданского общества». При этом В.В. Путин особо отметил роль Общественной палаты РФ, которая “должна стать площадкой для выражения ин-

тересов различных профессиональных и социальных групп, ассоциаций и союзов»<sup>3</sup>.

С 2014 г. Общественная палата РФ стала проводить “нулевые” чтения законопроектов, позволяющие участвовать в общественной экспертизе законопроектов экспертам общественных палат субъектов РФ. Так, в 2017 г. Общественная палата РФ провела 69 экспертиз, из которых 60 – в формате “нулевого” чтения. Экспертные заключения были подготовлены по проектам Федеральных законов «О внесении изменений в статью 31-1 Федерального закона “О некоммерческих организациях”», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения права детей на отдых и оздоровление, а также охраны их жизни и здоровья» и др.<sup>4</sup>

В 2018 г. среди наиболее значимых проектов федеральных законов, по которым была проведена общественная экспертиза, можно назвать проекты законов “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу определения статуса самозанятых граждан”, “О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации” и др.

По справедливому мнению В.В. Гриба, на сегодняшний день общественная экспертиза представляется наиболее важной и перспективной формой общественного контроля<sup>5</sup>. С таким утверждением трудно не согласиться. Действительно, в соответствии с Федеральным законом “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” под общественной экспертизой понимаются не только анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, но еще и действий (бездействия) органов публичной власти на предмет их соответствия требованиям законодательства, а также соблюдения прав и свобод

<sup>2</sup> Федотов М.А. Введение // В.В. Гриб. Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”. М., 2014. С. 6.

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Росс. газ. 2013. 13 дек.

<sup>4</sup> См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 г. М., 2017. С. 64.

<sup>5</sup> См.: Гриб В.В. Общественный контроль: учеб. М., 2017. С. 292.

человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Анализируя юридические свойства проектов, общественная экспертиза в большей степени, чем иные виды правовой экспертизы, оценивает соответствие проектов, решений общественным интересам и потребностям социума.

Кроме использования указанных форм общественного контроля общественные палаты вправе:

выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях;

запрашивать в соответствии с законодательством Российской Федерации у органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

посещать в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и в средства массовой информации;

в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и

законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, правам ребенка, защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры;

обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами;

пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

#### **Проведение гражданских форумов, слушаний, “круглых столов”, иных мероприятий по общественно важным проблемам**

Традиционной формой взаимодействия общественных палат и органов государственной власти стали форумы гражданских активистов, в которых принимают участие представители социально ориентированных некоммерческих организаций, органов государственной власти и местного самоуправления. Общественные палаты становятся драйвером активной роли НКО в реализации важнейших социально-экономических программ и проектов. С 2015 г. Общественная палата РФ запустила ежегодную серию форумов “Сообщество”, проходящих в каждом федеральном округе. Цель форумов – выявление состояния развития некоммерческого сектора в регионе, обсуждение существующих проблем и возможных путей их решения, а также поддержки наиболее эффективных практик гражданской активности.

Так, в июле 2018 г. в Ханты-Мансийске прошел форум активных граждан Уральского федерального округа “Сообщество”, организованный Общественной палатой РФ при поддержке Правительства Ханты-Мансийского ав-

тономного округа-Югры и активном участии в его подготовке и проведении Общественных палат Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа. В работе “круглых столов”, мастер-классов, дискуссионных площадок приняли участие около тысячи гражданских активистов, представителей социально ориентированных НКО, общественных объединений.

Как отметил В.В. Путин, “мы будем и дальше поддерживать социально ориентированные некоммерческие организации. В такие НКО, как правило, объединяются люди, остро чувствующие свой гражданский долг, понимающие, как много значат милосердие, внимание, забота, доброта. Надо использовать их предложения и опыт, в том числе при реализации инициатив”<sup>6</sup>.

Такая поддержка со стороны органов государственной власти необходима, так как СО НКО по-прежнему испытывают ряд существенных трудностей, которые мешают их развитию. Как отмечают представители СО НКО: «третий сектор в настоящий момент еще не встроен в систему отношений “власть — бизнес — общество” как равноправный субъект взаимодействия»<sup>7</sup>.

Для успешного развития СО НКО необходимо выработать единую стратегию взаимодействия между как самими НКО, так и органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Примером плодотворного сотрудничества общественных палат, общественных объединений, органов государственной власти стали ресурсные центры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Некоммерческим организациям оказывается финансовая, правовая, методическая, информационная поддержка в разработке социальных проектов, оформлении заявок на конкурс грантов Президента РФ, реализации проектов.

Благодаря такой поддержке социально ориентированные некоммерческие организации, например, Уральского федерального округа в первом конкурсе 2018 г. получили 149 грантов на общую сумму 201 746 944.92 руб. Среди

проектов СО НКО, получивших финансирование из Фонда президентских грантов, можно назвать такие, как проект АНО “Ассоциация музыкантов Урала” (Свердловская область), “Старый новый рок” (грантовое направление: выявление и поддержка молодых талантов в области культуры и искусства), проект АНО «Центр иппотерапии и адаптивной верховой езды “Добрая лошадка”» (Челябинская область), «Комплексная реабилитация, абилитация и социализация детей с ограниченными возможностями здоровья при помощи лошади “Хвостатый терапевт”» (грантовое направление: охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни).

Эффективная форма взаимодействия общественных палат и органов государственных и муниципальных властей — общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания. Данные формы являются одновременно и законодательно закрепленными формами общественного контроля.

Как справедливо отмечает В.В. Гриб, “ценность общественных (публичных) слушаний заключается в том, что с помощью данной формы общественного контроля органы власти получают обратную связь по важным для территории вопросам”<sup>8</sup>. Регламентирование порядка проведения общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний осуществляется как федеральными законами, так и нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами.

В Общественной палате Тюменской области общественные (публичные) слушания проводились по инициативе НКО “Зеленая планета” и посвящались созданию “Зеленого пояса” вокруг Тюмени. По результатам публичных слушаний Общественная палата Тюменской области обратилась в областную Думу с ходатайством об установлении “зеленого пояса” Тюмени, которое было рассмотрено. Принято решение о создании такового.

Приведенные примеры взаимодействия общественных палат с органами государственной власти и органами местного самоуправления по вовлечению общественных объединений, СО НКО в реализацию программ и проектов развития городов, районов, областей, способствующих развитию институ-

<sup>6</sup> Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному собранию РФ в 2014 г. // Росс. газ. 2014. 5 дек.

<sup>7</sup> Мельцер М.М. СО НКО — проблемы развития // Гражданская трибуна. Общественно-политическое издание Общественной палаты Тюменской области. 2017. № 5. С. 8.

<sup>8</sup> Гриб В.В. Указ. соч. С. 320.

тов гражданского общества, создают необходимые мотивации и стимулы для повышения социальной активности граждан и НКО, укрепляют авторитет общественной власти.

#### **Участие членов общественных палат в заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления**

В соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации” общественные палаты вправе направлять в соответствии со своими Регламентами членов общественных палат для участия в заседаниях территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в работе комитетов (комиссий) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, заседаниях высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, коллегий иных органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления.

Участие членов общественных палат в заседаниях органов государственной власти и органов местного самоуправления позволяют общественным палатам быть информированными о мотивах принятия тех или иных решений, о целях и задачах по их реализации. Важно, чтобы полученная членами общественных палат подобная информация доводилась до общественных палат. налаженные коммуникации с органами государственной власти и органами местного самоуправления способствуют компетентному диалогу общественных палат и органов государственной власти, органов муниципальной власти.

Не менее важным для конструктивного диалога общественников и руководителей государственных органов является участие представителей государственной и муниципальной ветвей власти в заседаниях общественных палат и их органов. На заседаниях Общественной палаты Тюменской области, ее постоянных комиссий с участием руководителей исполнительных органов власти рассматривались вопросы: “О дополнительных мерах по реализации Программы Тюменской области по содействию занятости и снижению напряженности на рынке труда в 2016 г.”, “О качестве оказания услуг в системе здравоохранения”, “Об охране окружающей природной среды в Тобольске” и др.

Совместное рассмотрение общественно значимых вопросов на заседаниях органов общественных палат помогает выявлению и устранению имеющихся недостатков в работе органов публичной власти, совместному решению возникающих проблем.

#### **Направление запросов общественных палат в органы государственной власти, органы местного самоуправления**

Согласно п. 2 ч. 5 ст. 16 Федерального закона “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны рассматривать направленные им запросы общественных палат в порядке и сроки, которые установлены законодательством Федерации, регулирующим отдельные сферы общественных отношений, предоставлять запрашиваемую информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами.

В качестве примера можно привести Закон г. Москвы от 12 марта 2014 г. “Об обеспечении открытости информации и общественного контроля в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг”<sup>9</sup>. Другим примером является Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. № 1305-3 № 167-V “Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)”<sup>10</sup>, который в ст. 8 подробно раскрывает механизм получения информации субъектами общественного контроля (в том числе гражданами и их объединениями). В частности, Законом определены форма и содержание запроса, срок для его рассмотрения, а также указана возможность обращения в суд в случае непредоставления информации.

Из практики работы Общественной палаты Тюменской области можно привести пример направления запроса губернатору области об условиях строительства целлюлозно-бумажного комбината в Тобольском районе. По результатам рассмотрения запроса, согласования с инвестором было принято решение перенести строительство комбината в Уватский район.

<sup>9</sup> Ведомости Московской городской Думы. 2014. № 4, ст. 61.

<sup>10</sup> См.: Якутские ведомости. 2014. № 30.

**Реализация права законодательной инициативы общественных палат в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации**

Право законодательной инициативы позволяет общественным палатам принимать непосредственное участие в законодательной деятельности субъектов Российской Федерации.

В Тюменской области губернатором по предложению Общественной палаты внесен в Думу и был принят законопроект, предоставляющий Общественной палате право законодательной инициативы. Процедура подготовки Общественной палатой проекта закона для внесения его в порядке реализации права законодательной инициативы установлена Регламентом Общественной палаты в соответствии с Законом области. Проект закона Тюменской области, разработанный членом или членами Общественной палаты, рассматривается на заседании соответствующей постоянной комиссии. В случае принятия постоянной комиссией решения об одобрении проекта закона он вместе с пояснительной запиской и другими материалами передается в аппарат Общественной палаты, который осуществляет подготовку материалов для рассмотрения Советом Общественной палаты проекта закона. Совет Общественной палаты может рекомендовать рассмотреть проект закона на заседании Общественной палаты либо провести общественные публичные слушания по проекту закона с последующим его рассмотрением на заседании Общественной палаты. Решение Общественной палаты о внесении проекта закона в Тюменскую областную Думу принимается 2/3 голосов членов Общественной палаты, присутствующих на заседании. Реализуя право законодательной инициативы, Общественная палата Тюменской области инициировала поправки в областные Законы “Об Общественной палате Тюменской области”, “Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области”, которые были приняты депутатами областной Думы.

Рассмотренные формы взаимодействия общественных палат с органами государственной власти и органами местного самоуправления направлены прежде всего на совместное сотрудничество, использование диалога как инструмента достижения общих целей, решение задач, стоящих перед гражданским обществом и государственной властью, муниципальной властью.

Однако такой диалог не всегда получается в силу разных причин и обстоятельств: иногда по вине общественной организации, которая пытается бесцеремонно вмешаться непосредственно в процесс управления, а чаще руководители органов государственной власти и органов местного самоуправления игнорируют обращения или относятся к их рассмотрению формально, что нередко порождает конструктивный протест общественности.

Как отмечает С.А. Авакьян, важно исследовать условия протестного поведения, разграничивать эмоциональное выражение недовольства органами публичной власти и рациональное высказывание критики по отношению к этим органам<sup>11</sup>.

Поэтому, выражая недовольство решением и (или) бездействием органов публичной власти, представители общественности должны выдвигать конкретные требования или конкретные предложения по проблемам, входящим в круг общественно значимых вопросов. При этом действовать конструктивно означает действовать строго в рамках законодательства. В этом случае протестное поведение или конструктивный протест по праву можно считать консультативными формами народовластия.

В ряде научных публикаций предложено под конструктивным протестом понимать “продемонстрированное в рамках законодательно оформленных процедур активное возмущение против решений и (или) действий (бездействия) органов публичной власти или публичных организаций, деятельность которых напрямую влияет на решение конкретных общественно значимых вопросов, содержащее конкретные варианты совершенствования этих действий, решений или исправления последствий уже принятых решений или действий”<sup>12</sup>.

Соглашаясь с приведенным определением, отметим, что конструктивный протест должен побуждать органы публичной власти к диалогу, осуществлению обратной связи с гражданами, общественными объединениями. Вместе с тем конструктивный протест граждан, выражен-

<sup>11</sup> См.: Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3–17.

<sup>12</sup> Рижкинен М.А. Конституционные основы конструктивного протеста: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2017. С. 19.

ный в законодательно установленных формах, является их конституционным правом на участие в управлении делами государства.

### **Участие в формировании общественных советов при законодательных и исполнительных органах государственной власти**

Демократические прозрачные процедуры нужны и при формировании общественных советов при органах государственной власти и органах местного самоуправления. В.В. Путин на заседании Совета при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам отметил: «Мы с вами представляем, как формируются общественные советы. Это часто бывают такие управляемые структуры, создание которых смысла никакого не имеет. Здесь нужны другие инструменты. Они есть»<sup>13</sup>.

Деятельность общественных советов при региональных органах исполнительной власти законодательно слабо отрегулирована. Например, общественные советы сформированы при большинстве органов исполнительной власти Самарской области. При этом в ряде советов доля представителей власти достигает или даже превышает 50%, из 30 советов в десяти председателем выступает руководитель исполнительного органа власти, при котором создан совет<sup>14</sup>.

Наиболее детально разработаны порядок формирования и деятельности общественных советов при федеральном органе исполнительной власти, порядок взаимодействия федерального органа исполнительной власти с Общественной палатой РФ, Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства, Экспертным советом при Правительстве РФ при формировании состава общественного совета, а также порядок и условия включения в состав общественного совета не зависящих от органов государственной власти Российской Федерации экспертов, представителей заинтересованных общественных организаций и иных лиц<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Стенографический отчет о заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. URL: <http://www.kremlin.ru>

<sup>14</sup> См.: Общественные советы до сих пор слабо реализуют значимые функции // Сайт Общественной палаты Самарской области // <http://or63.ru> (дата обращения: 30.02.2017).

<sup>15</sup> См.: Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение) (одобрен протоколом заочного заседания Пра-

Так, в целях реализации общественного контроля в сфере охраны окружающей среды в Министерстве природных ресурсов и экологии РФ создан и осуществляет свою деятельность Общественный совет, который является постоянно действующим совещательно-консультативным органом общественного контроля. В функции Общественного совета входят:

рассмотрение проектов общественного значимых нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых Минприроды России;

участие в мониторингах качества оказания государственных услуг Минприроды России;

участие в антикоррупционной работе, оценке эффективности государственных закупок и кадровой работе Минприроды России;

участие в работе аттестационных комиссий и конкурсных комиссий по замещению должностей<sup>16</sup>.

Детально разработанный Федеральный стандарт деятельности общественных советов, к сожалению, не регулирует порядка формирования и деятельности общественных советов при территориальных органах федеральных органов государственной власти. Поэтому нередко общественные советы формируются из представителей подведомственных структур территориальных органов власти.

Для исключения подобных ситуаций представляется целесообразным распространить действие Стандарта на формирование и деятельность общественных советов территориальных органов федеральных органов государственной власти, внося в него необходимые изменения и дополнения. В частности, предлагается включить в механизм выдвижения и отбора кандидатов в состав общественных советов региональные общественные палаты, а также экспертные советы, сформированные при Главных федеральных инспекторах в субъектах Российской Федерации. Такой механизм формирования общественных советов предполагает, что кандидаты в члены общественного совета в количестве 3/4 от общей численности его состава предлагаются Общественной палатой из числа поступивших в процессе приема заявок, отобранных в соответствии

вительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См.: Гриб В.В. Указ. соч. С. 608, 609.

с процедурой конкурса, а 1/4 кандидатов предлагается экспертным советом также из числа поступивших в процессе приема заявок, отобранных в соответствии с процедурой конкурса. Для организации такого конкурса Общественной палатой формируется комиссия, которая работает во взаимодействии с экспертным советом. Согласованный этой комиссией с экспертным советом список рекомендованных кандидатов от общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций направляется для утверждения руководителю территориального органа.

Аналогичный механизм можно применить и при формировании общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Для этого целесообразно принять высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации Типовые правила порядка формирования и деятельности общественных советов и создать экспертный совет при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Федерации.

При регулировании порядка формирования и деятельности общественных советов важная роль отводится общественным палатам субъектов Российской Федерации. Так, Закон Амурской области от 29 декабря 2014 г. № 478-03 “Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области”

закрепляет, что региональная Общественная палата не только принимает участие в формировании общественных советов при органах законодательной (представительной) власти области, но и является координатором этих советов и иных субъектов общественного контроля, осуществляющих деятельность в соответствии с региональным законом.

Почему так важно демократизировать порядок формирования общественных советов, подключая к этой процедуре общественные палаты?

Во-первых, общественные палаты являются по существу координирующими центрами общественной активности, консолидирующими общественность. Об этом свидетельствует многоступенчатый порядок формирования палат, в котором задействованы общественные формирования, государственные органы исполнительной и законодательной ветвей власти, а также полномочия палат, установленные законодательством.

Во-вторых, общественные палаты, являясь главными субъектами общественного контроля, располагая рабочим аппаратом на штатной основе, обладая хотя бы минимальными финансовыми и организационными ресурсами, общественным авторитетом, в состоянии создать систему общественного контроля, способную осуществлять реальное общественное воздействие на власть в интересах многочисленных институтов гражданского общества.

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC CHAMBERS AND GOVERNMENTAL AUTHORITIES

© 2018 G. N. Chebotarev

*Tyumen State University*

*E-mail: chebotarev@utmn.ru*

Received 10.10.2017

In the article are analyzed the most common practical forms of interaction between public chambers and governmental authorities in order to protect the rights and freedoms of citizens.

The author pays special attention to the consideration of the growing potential of public chambers in exercising public control over the activities of public authorities. The need for exercising public control strictly within the framework of current legislation and for usage of constructive dialogue are emphasized.

**Key words:** public chambers, governmental authority, forms of interaction, cooperation, constructive dialogue, public control.