

ВЗАИМНО ОТВЕТСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

© 2019 г. Г. Н. Чеботарев

Тюменский государственный университет

E-mail: chebotarev@utmn.ru

Поступила в редакцию 31.07.2019 г.

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы взаимодействия гражданского общества и государства на современном этапе их развития.

Анализируются новые формы общественного участия граждан в государственном и муниципальном управлении. Обобщается практика формирования институтов гражданского общества в субъектах Российской Федерации. Исследуются особенности создания и функционирования системы взаимодействия общественных объединений и органов публичной власти. Излагаются основные организационно-правовые инструменты и механизмы консолидации общественных интересов в целях формирования взаимно ответственного партнёрства общественных палат и органов публичной власти в регионах.

Вносятся предложения по совершенствованию действующего федерального законодательства по правовому регулированию общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, определению понятий субъектов и объектов общественного контроля, установлению порядка проведения общественной экспертизы нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов публичной власти.

Ключевые слова: гражданское общество, взаимодействие институтов гражданского общества и органов публичной власти, согласование общественных интересов, общественные палаты – центры консолидации общественных объединений, формирование региональной системы общественного контроля, общественная экспертиза.

Цитирование: Чеботарев Г.Н. Взаимно ответственное партнерство государства и общества // Государство и право. 2019. № 10. С. 26–34.

DOI: 10.31857/S013207690007182-2

MUTUALLY RESPONSIBLE PARTNERSHIP OF STATE AND SOCIETY

© 2019 G. N. Chebotarev

Tyumen state University

E-mail: chebotarev@utmn.ru

Received 31.07.2019

Abstract. The article deals with the problems of interaction between civil society and the state at the present stage of their development.

New forms of public participation of citizens in the state and municipal administration are analyzed. The practice of forming civil society institutions in the constituent entities of the Russian Federation is summarized. The features of the creation and functioning of the system of interaction of public associations and public authorities are investigated. It outlines the main organizational and legal instruments and mechanisms for consolidating public interests in order to form a mutually responsible partnership of public chambers and public authorities in the regions.

Proposals are made to improve the existing federal legislation on the legal regulation of public control over the activities of state authorities and local self-government bodies, the definition of concepts of subjects and objects of public control, the establishment of a procedure for public examination of normative legal acts, decisions, actions (inaction) of public authorities.

Key words: civil society, the interaction of civil society institutions and public authorities, coordination of public interest, public chambers - the centers of consolidation of public associations, formation of a regional system of public control, public examination.

For citation: Chebotarev, G.N. (2019). Mutually responsible partnership of state and society // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 26–34.

Научные дискуссии о понятии и сущности «общества», «гражданского общества» ведутся на протяжении столетий. Если в древнегреческих городах-полисах общество и государство представляли единое целое, то в XIX в. в работах философов, государствоведов общество обретает смысл, отличный от государства.

Крупнейший представитель идеалистической философии Г.В.Ф. Гегель в «Философии права» выделял в качестве «гражданского» часть общества — его коммерческий сектор и институты, необходимые для функционирования и защиты этой гражданской части общества. Гегель определял гражданское общество как образование, промежуточное между семьей и государством¹.

Немецкий философ Г. Еллинек в труде «Общее учение о государстве» рассматривал общество в различных ракурсах: в самом широком смысле — как совокупность проявляющихся во внешнем мире психологических связей между людьми; в «тесном» смысле — как совокупность человеческих союзов, т.е. групп людей, объединенных каким-либо связующим элементом; и в «самом тесном» смысле, в котором понятие общества охватывает все общественные группы, за исключением государства².

Современные исследователи также неоднозначно трактуют понятия «общество», «гражданское общество», их структуру, взаимосвязи. Понимание «гражданского общества» с точки зрения права, правового регулирования изложено В.Е. Чиркиным и Т.Я. Хабриевой. «На деле идея гражданского общества, демократическая сама по себе, гуманистическая по своему духу, прогрессивная для своего времени и сохраняющая это значение сейчас, является абстрактной философской конструкцией, с которой праву оперировать затруднительно... Очевидно, что государство, государственная власть не отделены от общества, не противостоят ему. Они регулируют жизнь общества (реального, а не мысленно сконструированного, «гражданского»). В современных условиях нельзя говорить о существовании какого-либо общества, находящегося вне воздействия государства и права... Если под гражданским обществом разуместь

современное общество (а это государственно организованное общество) со всеми его институтами (партиями, объединениями), инициативными группами, различными движениями населения, со всеми его плюсами и минусами, то это и есть общество, и термин «гражданское» ему не очень подходит³.

Различия в подходах к определению понятия «гражданское общество» и его структуре сказывается не только на теоретических абстрактных представлениях об этих феноменах, но и на решении практических задач по формированию гражданского общества. И сегодня остается актуальной научной задачей поиск наиболее эффективной модели формирования и развития различных элементов гражданского общества. Следует делать ставку только на инициативу «снизу», создавая для проявления общественной активности граждан необходимые правовые, социально-экономические предпосылки и условия, или же одновременно опираться на возможности государства целенаправленно поддерживать различные проявления гражданской активности, образовывать и развивать организационные институты гражданского общества?

Полагаем, что необходимо использовать все возможности для заинтересованного, инициативного общественного участия граждан в управлении делами государства. И роль государства в достижении этих целей не следует принижать. Только выстраивая диалог между гражданами и властью, обеспечивая их конструктивное взаимодействие, можно консолидировать силы и средства в целях прорыва в социально-экономическом развитии России. Как писал акад. О.Е. Кутафин, государство в переходный период может учреждать, устанавливать «сверху» институты гражданского общества⁴. Соглашаясь с таким утверждением уважаемого ученого, отметим, что в литературе высказываются и другие суждения о том, что институты гражданского общества самостоятельны, существуют автономно от институтов государства⁵. С таким выводом трудно согласиться. Как справедливо

¹ См.: Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 80.

² См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 119.

³ Чиркин В.Е., Хабриева Т.Я. Теория современной конституции. М., 2005. С. 188, 190.

⁴ См.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 236.

⁵ См.: Курачая М.М. Предпосылки институализации гражданской активности в современной России // Конституционное и муниципальное право. № 7. 2017. С. 27.

отмечает В.В. Комарова, гражданское общество и государство — взаимодополняющие партнеры, гражданское общество (в конечном счете) является составным элементом правового государства. В современных социально-экономических российских условиях наиболее приемлемой является модель социального партнерства, подразумевающая согласование интересов трех секторов: бизнеса, власти и общества в целях повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста⁶.

Разделяя приведенную точку зрения и предложенную модель сотрудничества государства и общества, попытаемся выяснить: каким образом создавать механизмы такого партнерства и в первую очередь как развивать институты гражданского общества в качестве равноправных партнеров государственных органов? Могут ли институты гражданского общества, возникающие по инициативе граждан или формируемые «сверху» в субъектах Российской Федерации, образовывать гражданское общество как единое целое в масштабе всей страны и так называемые гражданские общества в отдельных субъектах Российской Федерации?

Стремление к созданию гражданского общества на своей территории в преамбулах закрепляют Уставы Московской, Магаданской, Ивановской, Кемеровской и ряда других областей, а также Уставы Камчатского и Пермского краев. Возникают вопросы: в каком соотношении находятся понятия «гражданское общество Российской Федерации» и «гражданское общество субъекта Российской Федерации», не противопоставляются ли таким образом названные общества, нет ли здесь теоретической путаницы?

По нашему мнению, в России может и должно быть сформировано единое гражданское общество, полноценный партнер российского государства, а в субъектах РФ функционируют институты гражданского общества, находящегося в вертикальной и горизонтальной связи с иными институтами. В субъектах создаются региональные отделения, являющиеся структурными подразделениями федеральных общественных объединений, межрегиональные общественные объединения, обеспечивающие горизонтальные взаимосвязи. Все эти структуры являются в конечном счете элементами единого гражданского общества России. Это, конечно, не означает, что в субъектах Российской Федерации не должно быть консолидированных общественных структур. Однако в целях теоретического понимания соотношения понятий российского гражданского общества и общественных

структур в субъектах Федерации правильнее, на наш взгляд, использовать понятие «институты гражданского общества в субъектах Российской Федерации». При этом, безусловно, не исключается формирование системы институтов гражданского общества в субъектах Российской Федерации. Конечно, можно условно называть систему таких институтов гражданским обществом, однако это только запутывает понимание сущности и структуры российского гражданского общества, не способствует восприятию в сознании людей единства народа.

Между тем, как отмечают авторы специального доклада Общественной палаты РФ ««Российский прорыв» и задачи гражданского общества», «укрепление общероссийского единства становится все более актуальной задачей, требующей активных совместных усилий общества и государства»⁷. В докладе предлагается рассмотреть возможность проведения Общероссийского гражданского конгресса, на котором могут быть приняты Декларация общероссийского единства и развернутая Программа участия гражданского общества в реализации «российского прорыва»⁸. Заслуживает также внимания инициатива Всемирного Русского Народного Собора о разработке Программы «Русская мечта — 2050»⁹.

Если же дать характеристику общественным институтам в субъектах Федерации, входящим в структуру гражданского общества России, то в настоящее время надо признать, что эти институты в большинстве случаев являются все еще разрозненными и разобщенными. Во многом это — следствие недостаточной активности самих граждан, поскольку именно они образуют общественные объединения, иные некоммерческие организации, обеспечивают их участие в общественной и государственной жизни. Являясь главным субъектом гражданского общества, граждане, только объединившись в общественные структуры, в состоянии повлиять на консолидацию общественности в регионе.

Какие же коллективы, общественные объединения способны объединить многочисленные общественные структуры в целях согласования и выражения консолидированных интересов общественного представительства?¹⁰ Таковую миссию не

⁷ Доклад Общественной палаты РФ ««Российский прорыв» и задачи гражданского общества». С. 16 [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://www.oprf.ru>

⁸ Там же. С. 17.

⁹ См.: URL: https://tsargrad.tv/articles/russkaja-mechta-2050-strategija-narodosberezhenija-i-voztrozhdenija-sverhderzhavy_201299

¹⁰ См. подр.: Чеботарев Г.Н. Общественное представительство. М., 2017. С. 160.

⁶ См.: Система органов публичной власти: сб. науч. работ / сост., отв. ред.: В.В. Комарова, В.В. Невинский, А.М. Осавелюк. Т. III. М., 2018. С. 317.

в состоянии выполнить ни политические партии, конкурирующие между собой в борьбе за власть, ни средства массовой информации, не являющиеся организаторами (в узком смысле) общественных инициатив, публичных мероприятий, ни религиозные организации, ни институт семьи, сколь бы ни был он важным элементом в обществе.

На наш взгляд, таким консолидирующим и координирующим центром, ядром системы институтов гражданского общества в субъекте Российской Федерации могут стать (а в ряде регионов уже стали) общественные палаты субъектов Федерации. Во-первых, они объединяют представителей многочисленных общественных объединений, некоммерческих организаций, являются главным субъектом системы общественного контроля в регионах, а во-вторых, являясь по существу общественно-государственными органами, в состоянии обеспечить не просто диалог с властью, но взаимно ответственное партнерство в конкретных областях жизнедеятельности.

Федеральным законодательством предусматриваются такие формы взаимодействия палаты с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, как выработка рекомендаций органам государственной власти при определении приоритетов в государственной поддержке некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в субъекте Российской 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 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 числу форм взаимодействия общественной палаты субъекта Российской Федерации с органами государственной власти относятся также:

1) формирование нового состава общественной палаты;

2) осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления в формах, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

3) проведение гражданских форумов, общественных публичных слушаний, «круглых столов», иных мероприятий по общественно важным проблемам;

4) участие членов общественной палаты в заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления;

5) направление запросов общественной палаты в органы государственной власти, органы местного самоуправления;

6) реализация права законодательной инициативы Общественной палаты в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

7) формирование аппарата общественной палаты;

8) участие в формировании общественных советов при законодательных и исполнительных органах государственной власти¹¹.

Общественные палаты становятся легитимной переговорной площадкой для обсуждения различных проблемных тем, представляющих общественный интерес для всех заинтересованных сторон, включая органы государственной власти. Можно привести немного примеров в подтверждение сделанного вывода. Так, Общественная палата Тюменской области по итогам проведенного общественного обсуждения обращения НКО «Зеленая планета» о создании вокруг г. Тюмени лесопаркового зеленого пояса обратилась в Тюменскую областную Думу с законодательной инициативой о принятии закона о создании такого пояса вокруг г. Тюмени. В результате обсуждения законодательной инициативы Общественной палаты областной Думой был принят Закон, которым образован лесопарковый зеленый пояс общей площадью 66 849 га.

Еще одно резонансное общественное обсуждение проекта строительства студенческого общежития в части лога реки Тюменки состоялось в Общественной палате. После горячих дискуссий представителей экологической общественной организации «Зеленый хоровод» и представителей вузов и ряда общественных объединений большинством голосов утверждено экспертное заключение, рекомендующее строительство общежития. Кроме этого принято обращение к губернатору области об обустройстве остальной части лога.

Что касается поддержки общественными палатами гражданских инициатив, вовлечения граждан

¹¹ Подробнее о формах взаимодействия общественных палат с органами публичной власти см.: Чеботарев Г.Н. Организационно-правовые формы взаимодействия общественных палат с органами публичной власти // Государство и право. 2018. № 12. С. 151–159.

в общественное участие в государственном управлении, то важно создать такие механизмы, которые позволяли бы объединяться гражданам в целях согласования общественных интересов, решения конкретных социальных проблем. На практике алгоритм действий общественных палат предусматривает поддержку конкретных инициатив и социальных проектов отдельных граждан; оказание содействия в создании некоммерческих объединений, подготовке ими заявок на субсидии из бюджетов субъектов Российской Федерации, а также на гранты Президента РФ (в этих целях при общественных палатах создаются ресурсные центры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций); формирование союзов, ассоциаций НКО; развитие территориального общественного самоуправления; заключение соглашений о сотрудничестве общественных палат, с одной стороны, с массовыми общественными объединениями, некоммерческими организациями, не представленными в составе палат, а с другой — с законодательными и исполнительными органами государственной власти, прокуратурой, уполномоченными по правам человека, правам ребенка, по защите прав предпринимателей.

Формирование перечисленных и подобных гражданских коммуникаций, согласование общественных интересов различных групп населения и властных структур укрепляют народное единство, создают предпосылки для развития солидарного единого гражданского общества. Достижение этой цели предлагает реализацию высокозначимых для большинства россиян традиционных ценностей: патриотизма, социальной справедливости и свободы¹².

Как отмечается в докладе Общественной палаты РФ, в общественных настроениях заметен запрос на общероссийское единство, социальную справедливость¹³. Изменить ситуацию, обеспечить достижение основных ценностей гражданского общества — свободы и справедливости, как отмечают авторы монографии «Гражданское общество: истоки и современность», вне отношений с государством невозможно. «Гражданское общество — это все общество, где государство меняет свою природу таким образом, что в соответствии с правовым полем, в котором функционирует и оно, работает

над достижением ценностей свободы и справедливости для всех»¹⁴.

Взаимно ответственное партнерство как новый стандарт отношений государства и общества предполагает необходимость совместно вырабатываемой стратегии достижения отношений свободы и социальной справедливости — неперенного условия «российского прорыва».

Одним из приоритетов в партнерстве государства и гражданского общества должен стать качественно более высокий уровень общественного контроля, являющегося важным социальным институтом гражданского общества и государства. Роль и значение социальных институтов в обществе, по мнению Г.В. Мальцева, заключаются в организации социального порядка, приведения общественных структур и функций в состояние определенного единства и, не в последнюю очередь, «инструктировании» субъектов деятельности, как они должны вести себя в тех или иных ситуациях»¹⁵.

Как и многие другие социальные институты, институт общественного контроля является нормативным комплексным образованием. В Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹⁶ под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Ряд ученых рассматривают общественный контроль в более широком аспекте и не ограничиваются правовой концепцией, заключенной в указанном Федеральном законе. С точки зрения В.В. Гриба, Федеральный закон не охватил всей системы общественного контроля, необоснованно ограничил перечень субъектов и объектов общественного контроля, исключил из сферы своего регулирования деятельность органов судебной власти, правоохранительных органов, избирательных комиссий и др.¹⁷

¹² См. подр.: Чеботарев Г.Н. Правовые основы участия общественных палат в формировании многонационального солидарного российского общества // Правовые аспекты гармонизации межнациональных отношений: материалы II Международного форума, г. Тюмень, 26–27 февраля 2016 г. / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. Тюмень, 2016. С. 99–106.

¹³ См.: Доклад Общественной палаты Российской Федерации «“Российский прорыв” и задачи гражданского общества». С. 7.

¹⁴ Гражданское общество: истоки и современность / науч. ред. И.И. Кальной, И.Н. Лопушанский. 2-е изд., доп. СПб., 2002. С. 26.

¹⁵ См.: Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2011. С. 389.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213.

¹⁷ См.: Гриб В.В. Общественный контроль: учеб. М., 2017. С. 7–9.

Что касается узкого понимания общественного контроля, т.е. общественного контроля, осуществляемого перечисленными в Законе субъектами общественного контроля — общественными палатами, общественными советами и формируемыми ими группами общественного контроля, общественными инспекциями, то, по мнению некоторых авторов, в данном Законе следует предоставить право инициировать проведение общественного контроля в любой его форме, любой группе обладающих активным избирательным правом граждан в количестве, установленном Законом (например, не менее 50 человек на федеральном уровне, не менее 25 — на региональном и не менее 10 — на муниципальном)¹⁸.

Как можно понять, речь идет в данном предложении именно об инициировании общественного контроля, а не о его реальном фактическом осуществлении. Тогда почему надо ограничивать инициативу граждан установлением их минимального количества? На практике и так любой гражданин может обратиться к субъектам общественного контроля с инициативой о его проведении в любой форме. Другое дело — обращение о проведении общественного контроля должно быть рассмотрено коллегиальным органом Общественной палаты либо общественным советом, группой общественного контроля и после оценки обстоятельств, мотивов и фактов, приведенных инициатором обращения, может быть принято решение о проведении общественного контроля в одной из указанных в Федеральном законе форм. Кроме того, граждане могут непосредственно участвовать в осуществлении контроля путем прямого обращения с заявлениями, жалобами, предложениями в соответствующие органы власти на основании Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁹.

Отнесение граждан или групп граждан, созданных по их инициативе, к субъектам общественного контроля влечет наделение их правом осуществлять общественные проверки, организовывать общественные публичные обсуждения, общественный мониторинг, общественную экспертизу. Трудно представить, как отдельный гражданин или даже группа граждан смогут обеспечить на надлежащем организационном уровне реализацию перечисленных форм общественного контроля. А если таких инициативных групп будет множество и все они захотят проверять одни и те же органы власти? Не приведет ли это к хаосу в организации контроля,

необоснованному вмешательству в деятельность органов власти?

Как справедливо отмечает Г.В. Мальцев, «задача хорошо организованного общества — сохранять и совершенствовать социальный порядок через регулирование институциональных систем, поддерживать существующие институты в определенном образе и должной форме. Состояние, при котором социальные институты начинают утрачивать свой узнаваемый образ и терять форму, означает дезорганизацию, запущенность, погружение общества в хаос»²⁰.

Конечно, созданный Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» образ общественного контроля может обновляться, видоизменяться, пополняться новыми инструментами, формами и методами общественного контроля. В частности, это относится и к такой форме, закрепленной в указанном Законе, как общественная экспертиза. В нем же не определен порядок проведения общественной экспертизы. В соответствии с упомянутым Законом он должен устанавливаться организаторами общественной экспертизы в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. А учитывая, что инициаторами проведения общественной экспертизы (согласно Федеральному закону) могут быть органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, то и порядок проведения общественной экспертизы трудно унифицировать.

Правоприменительная практика свидетельствует, что объектом общественной экспертизы по Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» могут быть существенно отличающиеся по своим характеристикам и свойствам объекты. Соответственно, и порядок проведения общественной экспертизы будет отличаться в зависимости от специфики объекта экспертизы. К последним Федеральный закон относит акты, проекты актов, решения, проекты решений, документы и другие материалы, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

¹⁸ См.: *Алебастрова И.А.* Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? // *Росс. юрид. журнал.* 2018. № 2. С. 16.

¹⁹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²⁰ *Мальцев Г.В.* Указ. соч. С. 406.

Поэтому на практике возникла потребность в дифференциации порядка проведения общественной экспертизы ее организаторами. Воспользовавшись предоставленным региональным Законом правом самостоятельно определять порядок проведения общественной экспертизы, Общественная палата Тюменской области в своем Регламенте определила два порядка. Один установлен для проведения общественной экспертизы законов и иных нормативных правовых актов Тюменской области, а другой — для общественной экспертизы решений, проектов решений, не облеченных в форму нормативных правовых актов, действий (бездействия) органов публичной власти.

Учитывая отсутствие в Федеральном законе определения понятий действий, бездействия органов публичной власти, Общественная палата Тюменской области сформулировала и закрепила в своем Регламенте дефиниции данных понятий. Так, под действиями органов публичной власти понимается властное волеизъявление, решение, не облеченное в форму нормативного правового акта, но повлекшее за собой нарушения прав и свобод граждан и (или) организаций или создавшее препятствие к их осуществлению.

Под бездействием органов публичной власти и (или) организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, понимается неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, обязанностей, возложенных на них нормативными правовыми актами и иными актами (должностная инструкция, положение, регламент, приказ), определяющими их полномочия.

При этом за рамками регламентации оказались такие понятия, используемые в Федеральном законе, как «документы и другие материалы». В связи с вышеизложенным в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» представляется необходимым сформулировать более четко перечень и определение понятий объектов общественной экспертизы.

Некоторые авторы предлагают внести поправки и в Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», предоставив возможность институтам гражданского общества, а также «неорганизованным избирателям инициировать экспертизу нормативных правовых актов и участвовать в ее проведении»²¹. Иници-

ровать можно, но участие в экспертизе предполагает обладание определенными знаниями, практическим опытом. Не каждый «неорганизованный избиратель» или группа в состоянии квалифицированно и компетентно провести экспертизу. Поэтому совершенно оправданно организаторам общественной экспертизы устанавливать квалификационные требования к общественным экспертам. Например, согласно Положению о порядке проведения общественной экспертизы законов, проектов законов, иных нормативных правовых актов Тюменской области, утвержденному Общественной палатой Тюменской области, в качестве общественных экспертов могут быть привлечены организации и граждане, обладающие научными и практическими знаниями, необходимыми для проведения экспертизы, научные работники, специалисты-практики в различных отраслях. Общественные эксперты должны иметь высшее и послевузовское профессиональное образование или ученую степень по направлению, соответствующему профилю экспертной деятельности, и предшествующий стаж практической работы не менее пяти лет. Решение об утверждении общественным экспертом принимается Советом Общественной палаты. Установленные Общественной палатой квалификационные требования к общественным экспертам позволяют привлекать наиболее подготовленных специалистов к проведению экспертизы. При этом учитывается и их опыт общественной деятельности²².

Перечисленные критерии легли в основу включения в состав образованного при Общественной палате научно-консультативного совета ведущих профессоров тюменских вузов, некоторые из которых являются сертифицированными экспертами Министерства юстиции, Росздравнадзора и других экспертных учреждений и уже привлекались Общественной палатой РФ к проведению общественной экспертизы проектов Федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон “О промышленной политике в Российской Федерации”», «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия “Почта России”», основах деятельности создаваемого акционерного общества и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу определения статуса самозанятых граждан», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

²¹ См.: *Алебастрова И.А.* Указ. соч. С. 16.

²² См.: Положение о порядке проведения Общественной палатой Тюменской области общественной экспертизы законов, проектов законов и иных нормативных правовых актов Тюменской области // Сайт Общественной палаты Тюменской области. URL: https://op72.ru/documents_of_palata_polojenia.html

в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации», «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”» и других законопроектов.

К сожалению, заключения и предложения, подготовленные общественными экспертами и направленные в Общественную палату РФ в рамках так называемого нулевого чтения законопроекта, остаются без ответа. Информация о принятых либо отклоненных предложениях в общественные палаты субъектов Российской Федерации не предоставляется. Дошли ли выводы и конкретные замечания до Государственной Думы РФ, можно узнать, ознакомившись с уже принятым Законом.

* * *

Компетентное участие общественных экспертов в правотворческом процессе, публичное обсуждение проектов законов, организуемое общественными палатами, способствует принятию более качественных нормативных правовых актов, адекватно отражающих общественно значимые интересы граждан, повышает доверие населения к органам власти, укрепляет взаимно ответственное партнерство гражданского общества и государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алебастрова И.А.* Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? // Росс. юрид. журнал. 2018. № 2. С. 16.
2. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М., 1990. С. 80.
3. Гражданское общество: истоки и современность / науч. ред. И.И. Кальной, И.Н. Лопушанский. 2-е изд., доп. СПб., 2002. С. 26.
4. *Гриб В.В.* Общественный контроль: учеб. М., 2017. С. 7–9.
5. Доклад Общественной палаты РФ «“Российский прорыв” и задачи гражданского общества». С. 7, 16, 17 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://www.oprf.ru>
6. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 119.
7. *Курячая М.М.* Предпосылки институализации гражданской активности в современной России // Конституционное и муниципальное право. № 7. 2017. С. 27.
8. *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М., 2008. С. 236.
9. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М., 2011. С. 389, 406.
10. Система органов публичной власти: сб. науч. работ / сост., отв. ред.: В.В. Комарова, В.В. Невинский, А.М. Осавелюк. Т. III. М., 2018. С. 317.
11. *Чеботарев Г.Н.* Общественное представительство. М., 2017. С. 160.
12. *Чеботарев Г.Н.* Организационно-правовые формы взаимодействия общественных палат с органами публичной власти // Государство и право. 2018. № 12. С. 151–159.
13. *Чеботарев Г.Н.* Правовые основы участия общественных палат в формировании многонационального солидарного российского общества // Правовые аспекты гармонизации межнациональных отношений: материалы II Междунар. форума, г. Тюмень, 26–27 февраля 2016 г. / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. Тюмень, 2016. С. 99–106.
14. *Чиркин В.Е., Хабриева Т.Я.* Теория современной конституции. М., 2005. С. 188, 190.

REFERENCES

1. *Aleastrova I.A.* Public control over public authorities in Russia: growing pains or arrested development? // Russian legal journal. 2018. No. 2. P. 16 (in Russ.).
2. *Hegel G.V.F.* Philosophy of Law. M., 1990. P. 80 (in Russ.).
3. Civil society: origins and modernity / nauch. ed. I.I. Kalnoy, I.N. Lopushansky. 2nd ed., additional. SPb., 2002. P. 26 (in Russ.).
4. *Grib V.V.* Public control: studies. M., 2017. P. 7–9 (in Russ.).
5. Report of the Public chamber of the Russian Federation “Russian breakthrough” and the tasks of civil society”. P. 7, 16, 17 [Electronic resource] – Access mode: URL: <https://www.oprf.ru> (in Russ.).
6. *Jellinek G.* The General doctrine of the state. SPb., 2004. P. 119 (in Russ.).
7. *Kuryachaya M.M.* Prerequisites for the institutionalization of civil activity in modern Russia // Constitutional and Municipal Law. No. 7. 2017. P. 27 (in Russ.).
8. *Kutaфин O.E.* Russian constitutionalism. M., 2008. P. 236 (in Russ.).
9. *Maltsev G.V.* The Social foundations of law. M., 2011. P. 389, 406 (in Russ.).
10. The system of public authorities: collection of scientific works / comp., executive ed.: V.V. Komarova, V.V. Nevinskiy, A.M. Osavelyuk. Vol. III. M., 2018. P. 317 (in Russ.).
11. *Chebotarev G.N.* Public representation. M., 2017. P. 160 (in Russ.).

12. *Chebotarev G.N.* Organizational and legal forms of interaction of public chambers with public authorities // *State and Law*. 2018. No. 12. P. 151–159 (in Russ.).
13. *Chebotarev G.N.* Legal bases of participation of public chambers in formation of multinational solidary Russian society // *Legal aspects of harmonization of interethnic relations: materials of the II International Congress. forum*, Tyumen, 26–27 February, 2016 / executive ed. G.N. Chebotarev. Tyumen, 2016. P. 99–106 (in Russ.).
14. *Chirkin V.E., Khabrieva T. Ya.* The theory of the modern Constitution. M., 2005. P. 188, 190 (in Russ.).

Сведения об авторе

ЧЕБОТАРЕВ Геннадий Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета; 625003 г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6; Председатель Общественной палаты Тюменской области; 625000 г. Тюмень, ул. Советская, д. 61

Authors' information

CHEBOTAREV Gennady N. — Doctor of Law, Professor, honoured Lawyer of the Russian Federation, Head of Constitutional and Municipal Law Department, Tyumen state University; 6 Volodarskogo street, 625003 Tyumen, Russia; Chairman of the Public Chamber of Tyumen Region; 61 Sovetskaya street, 625000 Tyumen, Russia