

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ-АЛАНИЯ)

SEPARATE PROBLEMS OF DEFINITION OF THE LEGAL STATUS OF PUBLIC CHAMBERS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION. ON THE EXAMPLE OF THE PUBLIC CHAMBER OF THE REPUBLIC OF NORTH OSSETIA-ALANIA

M. Dzakhoeva

Summary. Control over the activities of state institutions by civil society and its structures has been given more than a decade of increased attention, both from the legislation and from public practice, since such control is a prerequisite for the normal functioning of a civilized state. One of the forms of such control is the control exercised by the public chambers of the constituent entities of the Russian Federation. The concept of public chambers of subjects of the Russian Federation consists in dialogue of the population and the power of the region. The development of the Institute of regional public chambers is just beginning, but despite this, there is an interest of the state and the authorities of the subject in the creation of independent institutions of civil society. Confirmation of this is the consolidation at the legislative level of the General principles of the organization and activities of the public chambers of the Russian Federation. At the same time, consolidation at the Federal level of the General principles of the organization and activity of public chambers of subjects of the Russian Federation causes various problems of legal and practical character, and also demands need of changes of separate regional regulations.

Keywords: Public chamber, subject of the Russian Federation, state institutions, public legal education, civil society, public control.

Дзяхоева Марина Валерьевна

*Аспирант, Северо-Осетинский государственный университет имени К. Л. Хетагурова, г. Владикавказ
dzakhoeva-larisa@rambler.ru*

Аннотация. Контролю над деятельностью институтов государства со стороны гражданского общества и его структур уже не одно десятилетие уделяется повышенное внимание как со стороны законодателей, так и со стороны общественной практики, поскольку такой контроль есть непременное условие нормального функционирования цивилизованного государства. Одной из форм такого контроля является контроль, осуществляемый общественными палатами субъектов Российской Федерации, концепция создания которых заключается в наличии диалога между населением и властями региона. Развитие института региональных общественных палат только начинается, в связи с чем наблюдается заинтересованность государства и органов власти субъекта в создании независимых институтов гражданского общества. Подтверждением этому служит закрепление на законодательном уровне общих принципов организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, закрепление на федеральном уровне общих принципов организации и деятельности этих консультативно-совещательных органов вызывает различные проблемы правового и практического характера и требует внесения изменений в отдельные региональные нормативные акты.

Ключевые слова: Общественная палата, субъект Российской Федерации, государственные учреждения, публично-правовые образования, гражданское общество, общественный контроль.

Демократической основой любого государства является неразрывная связь между государственным аппаратом и народом, во благо которого такой аппарат функционирует. Нарушение прочности указанных отношений, утрата доверия к государственному аппарату неизменно ведут к размытию демократических принципов гражданского общества, декларируемых в основном законе государства — Конституции Российской Федерации [7], и, как следствие, ведут к нарушению гражданского мира и согласия в стране.

Развитие институтов гражданского общества является важнейшей предпосылкой построения правового государства, в котором будет регламентировано тесное взаимодействие и сотрудничество государства и гражданского общества [1].

Существующее в стране гражданское общество в результате общественной инициативы и самостоятельности граждан основано на активной позиции граждан (одного или группы), которая находит свое проявление в общественно-политической жизни всего государства. Объеди-

нение активных гражданских позиций создает в государстве некое «пространство» — гражданское общество.

В Российской Федерации в рамках осуществления взаимодействия государственной власти с гражданским обществом функционирует Общественная палата Российской Федерации, идея создания которой первоначально была сформулирована Президентом страны в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2004 году [8], а позже воплощена в жизнь путем принятия Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [10].

После вступления в силу указанного федерального закона началась процедура создания и становления общественных палат субъектов Российской Федерации. Одним из первых субъектов Российской Федерации, принявшим соответствующие нормативные акты о создании Общественной палаты, стала Республика Северная Осетия — Алания (апрель 2006 года) [5]. Фактически общественная палата представляет собой «связующее звено между гражданами и общественными объединениями, с одной стороны, и органами власти — с другой» [6]. Создание общественных палат на уровне субъектов Российской Федерации имеет большое практическое значение, поскольку такие органы способны более эффективно осуществлять общественный контроль и могут способствовать укреплению взаимодействия граждан с органами государственной власти на уровне конкретного субъекта страны с учетом его особенностей (в том числе, с учетом интересов национальностей, проживающих на территории каждого конкретного субъекта страны).

Длительное время правовой статус общественных палат субъектов Российской Федерации устанавливался региональным законодательством, а на федеральном уровне отсутствовал нормативный акт, который бы устанавливал единые правовые основы организации и деятельности Общественных палат субъектов Российской Федерации [4]. Принципиальным образом ситуация поменялась в 2016 году в связи с принятием Федерального закона от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (далее — Закон об Общественных палатах субъектов РФ) [11].

Принятие вышеназванного закона стало безусловным шагом навстречу расширению возможности влияния гражданского общества на основополагающие государственные институты. В частности, Закон об Общественных палатах субъектов РФ закрепил основные направления функционирования общественной палаты субъекта — учет потребностей и интересов, защита прав граждан, профессиональных и социальных групп,

осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации. В рамках достижения указанной цели, согласно вышеназванному закону, обеспечивается взаимодействие граждан, некоммерческих организаций с органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия, проведение общественного контроля над их деятельностью, оказание влияния на формирование и реализацию государственной политики в каждом конкретном субъекте страны.

Важно заметить, что до 2016 года при отсутствии соответствующего федерального законодательства, закрепляющего статус и порядок функционирования общественных палат на уровне субъектов Российской Федерации, возникало немало споров относительно процедуры формирования таких палат, содержания полномочий субъектов, которые участвовали в учреждении общественных палат на уровне субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, нормы вновь принятого закона не лишены определенных проблем, основной из которых является «относительная» независимость палат субъектов Российской Федерации от органов государственной власти.

Как уже было отмечено ранее, общественная палата — связующее звено между гражданами и общественными объединениями, с одной стороны, и органами власти — с другой. Иными словами, независимое объединение. Вместе с тем, буквальное толкование положений Закона об Общественных палатах субъектов РФ позволяет сделать вывод, что речь идет не о полной независимости общественных палат субъектов Российской Федерации от государственных органов: так, согласно ст. 14 указанного закона, организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности общественной палаты субъекта Российской Федерации осуществляется аппаратом такой палаты, являющимся государственным учреждением субъекта Российской Федерации, руководитель которой назначается на должность и освобождается от должности высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) [3], государственное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением, а порядок его финансирования определяется соответствующим законом. Каждое из вышеназванных учреждений имеет особенности, определяющие его создание, функционирование и финансирование. Так, определение государственного казенного учреждения дается в нормах бюджетного законодатель-

ства, согласно которому казенное учреждение — это государственное учреждение, осуществляющее оказание государственных услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов), финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы [2].

В нормах Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» дается определение государственного бюджетного учреждения. Так, государственным бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах [12].

В свою очередь, определение государственного автономного учреждения содержится в нормах Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Согласно вышеназванному закону, государственным автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах, в случаях, установленных федеральными законами (в том числе, при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах) [9].

Исходя из вышесказанного, можно однозначно утверждать то, что все три допускаемые законодательством Российской Федерации формы государственных учреждений создаются в целях реализации полномочий органов государственной власти. Отсюда возникает главный вопрос: идет ли речь о независимости общественной палаты субъекта Российской Федерации, если обеспечение ее функционирования находится в руках государственного учреждения? Отдельный вопрос касается и того, в форме какого именно государственного учреждения создается аппарат общественной палаты субъекта Российской Федерации и кто осуществляет выбор такой формы?

Очевиден тот факт, что в зависимости от выбора формы государственного учреждения, будут зависеть особенности его функционирования, а также возможности такого учреждения, в том числе, возможности объективно справляться с задачами, которые стоят перед Общественной палатой субъекта Российской Федерации. Закон об Общественных палатах субъектов РФ оставляет выбор формы государственного учреждения за субъектами Российской Федерации, в которых создаются общественные палаты. Вместе с тем, на наш взгляд, законодательно не запрещено закрепление на уровне нормативных актов субъектов Российской Федерации императивных норм, определяющих конкретную форму создания аппарата общественной палаты субъекта Российской Федерации. Указанное позволит минимизировать возможные споры относительно того, надлежащим ли образом осуществлялся выбор формы государственного учреждения для аппарата общественной палаты субъекта Российской Федерации.

Аппарат Общественной палаты Республики Северная Осетия — Алания определен как казенное учреждение. Выбор типа государственного учреждения определялся Республикой Северная Осетия — Алания самостоятельно. Важно понять, почему именно эта форма государственного учреждения выбрана для аппарата Общественной палаты Республики Северная Осетия — Алания.

Отсутствие необходимости придавать аппарату Общественной палаты Республики Северная Осетия — Алания статус автономного или бюджетного учреждения, по нашему мнению, объясняется, прежде всего, теми задачами, которые стоят перед самой Общественной палатой. Среди таких задач: осуществление общественного контроля, проведение форумов, организация взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества в целях защиты прав граждан, интересов некоммерческих организаций. У Общественной палаты Республики Северная Осетия — Алания отсутствует необходимость выполнять работы и оказывать услуги. Вместе с тем, деятельность аппарата общественной палаты имеет иную направленность, по сравнению с бюджетными и автономными учреждениями. В отношении бюджетных учреждений, как было сказано выше, законодателем установлено, что они призваны выполнять работы и услуги «в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта». В свою очередь, автономные учреждения, помимо вышеназванных областей, осуществляют деятельность в сфере средств массовой информации. У Общественной палаты Республики Северная Осетия — Алания, а значит, и ее аппарата, нет подобных задач, поэтому форма учреждения аппарата

Общественной палаты Республики Северная Осетия — Алания была определена как казенное учреждение.

Вместе с тем, вопрос о том, идет ли речь о независимости общественной палаты субъекта Российской Федерации, не имеет однозначного ответа. Создание общественной палаты на территории субъекта Российской Федерации позволяет повысить уровень доверия к власти путем привлечения граждан к решению государственных задач, что в итоге способствует формированию гражданского общества и повышению его дееспособности в жизни страны. Но будет ли гражданское общество доверять общественной палате аппарат, который создается для осуществления функций и полномочий государственных органов? Насколько объективна будет в таком случае деятельность общественной палаты и чьи интересы она в действительности будет защищать при таком подходе, интересы государственного органа или интересы гражданского общества? Ответы на эти вопросы чрезвычайно важны, поскольку недосказанность может повлечь серьезные проблемы регионального правового регулирования. Так, например, у государственных органов субъектов Российской Федерации может появиться желание создать такой механизм правового закрепления статуса общественных палат, который обеспечит тотальный контроль над их деятельностью. В указанных условиях возникает объектив-

ная необходимость пересмотра нормативных положений Закона об Общественных палатах субъектов РФ, в части, определения форм создания аппарата в Общественных палатах, который будет независим от государственных органов, по крайней мере, на местном уровне.

Подводя итог, отметим, что, допуская на региональном уровне создание таких органов общественного контроля как общественные палаты, государство более интенсивно усиливает курс на взаимодействие государственных органов со структурами гражданского общества на условиях открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов гражданскому обществу. Вместе тем, отдельные нормы российского законодательства, касающиеся формы функционирования аппарата общественных плат, обеспечивающие их функционирование, указывают на то, что у государственных органов, хоть и косвенно, имеется возможность влиять на деятельность общественных палат. Для минимизации воздействия на общественные палаты субъектов Российской Федерации региональной государственной политики, необходим пересмотр положений законодательства Российской Федерации, устанавливающих особенности функционирования и создания аппарата общественных палат субъектов Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аванесова, А. А. Проблемы соблюдения прав человека при административном выдворении (научная статья) // Миграционное право. — 2013. — № 3. — С. 25–27.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 11.10.2018) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
4. Гриб, В. В. Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 5. — С. 34.
5. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 19 апреля 2006 года № 22-РЗ «Об Общественной палате Республики Северная Осетия-Алания».
6. Комментарий к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» / Л. В. Давыдов, И. А. Слобцов, М. С. Степашина. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2010.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета, № 109, 27.05.2004.
9. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Российская газета, № 250, 08.11.2006.
10. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета, № 70, 07.04.2005.
11. Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Российская газета, № 139, 28.06.2016.
12. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» // Российская газета, № 14, 24.01.1996.

© Дзяхоева Марина Валерьевна (dzahoeva-larisa@rambler.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»