

НОСИТЕЛИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Правовые механизмы формирования представительных общественных органов

Нестыковки в законодательстве

Возможности эффективного осуществления общественной власти как разновидности публичной власти во многом зависят от порядка формирования представительных общественных органов, а также от законодательных требований к представителям и представляемым сторонам выборного процесса.

Как показала практика формирования общественных палат, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» регулирование выдвижения кандидатов от общественных объединений, некоммерческих организаций довольно запутано. Связано это, в основном, с противоречиями в определении перечня общественных объединений и некоммерческих организаций, их организационно-правовых форм в действующем федеральном законодательстве. Эти нестыковки в законах отмечались уже в литературе.

Разделяем мнение С.А. Авакьяна, который считает, что «слишком широко распространяется категория «некоммерческие организации», с ее помощью смешались в «единую кучу» абсолютно различные по задачам общественные формирования. Начиная с 2006 года, около 60 раз принимались законы о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях». При этом общественные объединения как ключевая сила общества и общественной власти сведены к целям самовыражения групп граждан. Более того, они отнесены на второй план в общественной жизни, относительно каких-то публичных идей и акций приоритет отдан политическим партиям».

Одно из последних изменений, внесенных в названный федеральный закон по предложению Общественной палаты РФ, касается введения новой категории социально-ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг. Казалось бы, сделано благое дело: определены СО НКО, которые могут согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях» финансироваться из бюджета субъектов РФ в случае, если они будут признаны исполнителями общественно полезных услуг. Однако рано порадовались СО НКО. Для того, чтобы это произошло, надо пройти тернистый путь всевозможных согласований. С этой целью Правительство в июне 2016 г. утвердило план мероприятий («дорожную карту») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». В перечень включено 17 направлений, по которым предусматривается оказание услуг.

Бюрократические издержки

Решение о признании организаций исполнителями общественно полезных услуг принимает Министерство юстиции РФ. Но для того, чтобы оно такое решение приняло, необходимо приложить к заявлению НКО заключение о соответствии качества оказываемых общественно полезных услуг установленным Правительством РФ критериям.

В утвержденном Перечне федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих оценку качества оказания общественно полезных услуг, насчитывается 7 Министерств и только в 2 из них такое заключение могут дать

территориальные органы этих Министерств – Роспотребнадзора и Минюста. В остальных случаях за таким заключением надо обращаться в соответствующие Министерства. Не удивительно, что после такой «поддержки доступа» по прошествии почти полугодия после утверждения Правил принятия решения о признании СО НКО исполнителем общественно полезных услуг в Реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг Министерством юстиции включено всего 9 СО НКО.

В связи с такой сложной «поддержкой» напрашивается вопрос: а нельзя ли хотя бы подготовку заключения о качестве передать органам исполнительной власти субъектов? Ведь именно они способны определить это самое качество у себя на территории, они же готовят отзывы в Министерства! Тем более, что средства на оказание услуг будут выделяться из бюджетов субъектов РФ.

Этот пример наглядно показывает, как иногда правовая поддержка государством инициатив Общественной палаты, других общественных формирований не приближает их реализацию, а отделяет из-за излишне сложных и неоправданных бюрократических процедур.

Демократические процедуры

Выборность общественных органов является одним из необходимых элементов процесса наделения выборных органов правом на осуществление общественной власти. Однако в Федеральном законе «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» не используются термин «выборы», а применяются другие: «формирование», «выдвижение», «утверждение», «определение состава». Тем не менее, представляется важным использовать выборные демократические процедуры формирования общественных палат. И упомянутый федеральный закон позволяет это делать.

Так, Тюменская областная Дума своим постановлением «О внесении изменений в Регламент Тюменской областной Думы» предусмотрела демократический порядок голосования по кандидатам в члены Общественной палаты. Кроме того, Регламентом предусматривается возможность обсуждения кандидатов на заседании Думы. А в случае, если количество кандидатов для утверждения членами Общественной палаты составляет более 34 человек (1/3 общего состава Общественной палаты), то решение об утверждении кандидатов членами Общественной палаты принимается на основе деловых и иных личных качеств каждого кандидата по результатам электронного рейтингового голосования. Использование изложенной процедуры голосования в областной Думе позволило из 58 кандидатов, выдвинутых региональными общественными объединениями, утвердить 34 члена Общественной палаты.

Такую же процедуру электронного рейтингового голосования в соответствии с Регламентом Общественной палаты применили и при определении 34 кандидатов из 42 выдвинутых в состав палаты местными общественными объединениями.

Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» детально не регулирует порядок избрания представителей общественных палат субъектов РФ в состав Общественной палаты РФ. Выдвижение кандидатов и процедура проведения тайного альтернативного голосования по избранию своих представителей в состав Общественной палаты РФ региональными общественными палатами осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими их деятельность.

В Тюменской области таким нормативным правовым актом является Закон Тюменской области «Об Общественной палате Тюменской области», однако он не

содержит нормы о порядке выдвижения кандидатов и процедуре голосования по избранию представителя Общественной палаты в состав Общественной палаты РФ. Чтобы провести легитимные выборы в новый состав Общественной палаты РФ, Общественная палата Тюменской области, воспользовавшись частью 10 п.2 указанного закона, устанавливающей полномочие Общественной палаты включать в Регламент своей работы «иные вопросы внутренней организации и порядка деятельности Общественной палаты», включила на своем заседании в Регламент специальную статью: Порядок избрания представителя Общественной палаты Тюменской области в Общественную палату Российской Федерации.

Установленный Регламентом порядок выдвижения и избрания своего представителя был успешно апробирован в 2017 году. Его отличал демократический характер, состязательность кандидатов, гласность, публичность.

Координация общественных советов

Закрепленный стандартом механизм отбора, согласования и утверждения кандидатур в состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти позволяет сформировать относительно независимый от федеральных органов власти общественный совет.

Детально разработанный Федеральный стандарт, к сожалению, не регулирует порядок 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 Общественной палатой Тюменской области подготовлены предложения для внесения в Федеральный Стандарт. В частности, предлагается включить в механизм выдвижения и отбора кандидатов в состав общественных советов региональные общественные палаты, а также Экспертный совет, сформированный при Главном федеральном инспекторе в субъекте РФ. Предлагаемый механизм формирования общественных советов предполагает, что из числа поступивших в процессе приема заявок, отобранных в соответствии с процедурой конкурса, кандидаты в члены общественного совета в количестве $\frac{3}{4}$ от общей численности состава общественного совета предлагаются Общественной палатой региона. $\frac{1}{4}$ кандидатов предлагается Экспертным советом. Для организации конкурса Общественной палатой формируется комиссия, которая работает во взаимодействии с Экспертным советом. Согласованный комиссией список рекомендованных кандидатов направляется для утверждения руководителю территориального органа.

Аналогичный механизм можно применить и при формировании общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Почему так важно демократизировать порядок формирования общественных советов, подключая к этой процедуре общественную палату?

Общественная палата является главным субъектом общественного контроля в регионе, координирующим центром общественной активности, консолидирующим общественность. Об этом свидетельствует многоступенчатый порядок формирования палаты, в котором задействованы общественные формирования, государственные органы исполнительной и законодательной властей, а также полномочия палат, установленные законами субъектов РФ.

На сегодняшний день можно с уверенностью сказать, что Общественная палат Тюменской области в состоянии создать региональную систему общественного контроля, способную осуществлять реальное общественное

воздействие на власть в интересах многочисленных институтов гражданского общества.



ЧЕБОТАРЕВ Геннадий Николаевич

Председатель Общественной палаты Тюменской области
Доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист
Российской Федерации, заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права Тюменского
государственного университета, сопредседатель
Международного совета ТюмГУ, сопредседатель
Тюменского регионального отделения Всемирного Русского
Народного Собора, Председатель Тюменского
регионального отделения Общероссийской общественной
организации «Российское профессорское собрание»,
заместитель председателя Международного союза юристов, член научно-
консультативного Совета общественной палаты Российской Федерации.