

Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества

Чеботарев Геннадий Николаевич,
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
Тюменского государственного университета,
председатель Общественной палаты Тюменской области,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
chebotarev@utmn.ru

Включение в Конституцию Российской Федерации новеллы о единой системе публичной власти обуславливает необходимость осуществления реформы государственной гражданской и муниципальной службы, формирование комплексного конституционно-правового института публичной службы. В статье поддерживается высказанное на конференции в Уральском государственном юридическом университете предложение о разработке Кодекса публичной службы, отмечается важность закрепления в нем организационно-правовых форм, механизмов взаимодействия публичной службы с общественным представительством, участие институтов гражданского общества в контроле за деятельностью органов публичной власти. Особое внимание уделяется в статье конкретизации правового регулирования участия системы общественных палат, общественных советов в осуществлении публичной власти.

Ключевые слова: единая система публичной власти, публичная служба, Кодекс публичной службы, взаимодействие с гражданским обществом, общественные палаты (советы).

Public Service and Public Representation: The Cooperation Synergy

Chebotarev Gennadiy N.
Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Tyumen State University
Chairman of the Public Chamber of the Tyumen Region
Honored Lawyer of the Russian Federation
LL.D., Professor

The Constitution of the Russian Federation has recently introduced new norms on a unified system of public authority which necessitates a reform of the government and municipal service, formation of a comprehensive constitutional and legal institution of public service. The article supports the proposal made at the Ural State Law University conference to develop a Code of Public Service. It is noted that the Code is aiming to fix organizational and legal tools and mechanisms of interaction between public service and public representation, to regulate participation of civil society institutions in monitoring of public authorities' activities. The article particularly concretizes legal regulation of public participation presented by system of public chambers and public councils.

Keywords: unified system of public authority, public service, Public Service Code, interaction with civil society, public chambers (councils).

Одной из основных задач начавшейся после принятия поправок к Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ) конституционной реформы является формирование и укрепление единой системы публичной власти, повышение эффективности публичного управления, которое рассматривается учеными в качестве организационно-правовой формы осуществления публичной исполнительной власти¹. Достижению этого будет

способствовать совершенствование структуры органов исполнительной власти, существующих правовых механизмов взаимодействия органов публичной власти, проведение необходимых мер реформирования государственной гражданской службы и муниципальной службы, формирование, по сути, нового института публичной службы. И дело не в терминологии, а в постановке новых задач, необходимости улучшения взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также нацеленности на тесное сотрудничество в публичной сфере с гражданским обществом, органами общественного представительства, закрепление в законодательстве новых форм взаимодействия в рамках единой системы

¹ Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18–28; Старилов Ю.Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. : Право. 2020. № 1 (40). С. 28.

публичной власти. Как было отмечено Т.Я. Хабриевой, поправки в Конституцию РФ решают и такую задачу, как продолжение демократизации формирования и функционирования органов публичной власти².

В литературе уже отмечалось, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, согласно формулировке в Конституции РФ, не образуют систему, а входят в нее. Из этого ряд ученых делают вывод о том, что третьей подсистемой публичной власти является общественная власть гражданского общества³. Основанием для такого вывода служит единый источник власти. Как записано в Конституции РФ, единственным источником государственной власти является многонациональный народ. Общественная публичная власть также формируется на основе волеизъявления общественных институтов, представляет собой, прежде всего, самоорганизацию народа⁴. В «Толковом словаре живого великорусского языка» Владимира Даля термин «публичный» означает «для публики, общества устроенный, народный, общенародный, всенародный, вселюдный». Другое значение этого слова — «всем обывателям сообща, всей гражданской общине принадлежащий»⁵. Можно сказать, что речь идет об общественной власти.

Общественной властью обладают различные институты гражданского общества: общественные объединения, включая политические партии, некоммерческие организации, общественные палаты и другие институты гражданского общества. Общественная власть распространяется на членов данных формирований, которые выполняют ее предписания, как правило, без какого-либо общественного принуждения, добровольно. Вместе с тем органы общественной власти, выступая от имени гражданского общества или отдельных его структурных элементов, обеспечивают консультативное участие граждан и институтов гражданского общества в осуществлении государственной власти и местного самоуправления. Происходит взаимодействие властей, выстраивается диалог общественных органов

с органами государственной и муниципальной власти, в ходе которого согласовываются общественно значимые интересы, потребности людей, вырабатываются, а затем принимаются законы, муниципальные правовые акты, решения по важнейшим вопросам социально-экономического развития регионов, муниципальных образований. Таким образом, общественная власть фактически взаимодействует с единой системой органов государственной и муниципальной власти.

Укреплению взаимодействия всех форм публичной власти будет способствовать и дополнение п. «е 1» ст. 114 Конституции РФ, предусматривающее, что Правительство Российской Федерации (далее — Правительство РФ) «осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики». В принятом Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» появилась специальная ст. 20, которая закрепляет полномочия Правительства Российской Федерации в области взаимодействия с институтами гражданского общества, устанавливает, что Правительство РФ взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями, осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности⁶.

Особое место среди институтов гражданского общества, осуществляющих публичные функции, участвующих в выработке и проведении государственной политики, занимают общественные палаты, общественные объединения. Общественная палата Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественных наблюдательных комиссиях» при участии общественных палат субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ) формирует общественные наблюдательные комиссии, проводит общественную экспертизу проектов федеральных законов, осуществляет общественный контроль за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, назначает общественных наблюдателей на выборах. Многие общественные палаты субъектов РФ наделены региональными законами правом законодательной инициативы, осуществляют публичные функции, реализация которых воздействует на органы публичной власти. В этой связи важным является закрепление в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государ-

² Куликов В. Взять за основу. Талия Хабриева: Поправки в Конституцию укрепляют стабильность власти // Российская газета — Федеральный выпуск. 2020. 30 января.

³ Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6 (135); Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / Л.Т. Чихлидзе, А.А. Ларичев, Е.Н. Хазов и др.; под ред. Л.Т. Чихлидзе. М., 2020. С. 316–317.

⁴ Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. С. 59.

⁵ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М.: Русский язык, 1998. Т. 3. С. 535.

⁶ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

ственном Совете Российской Федерации» положения, согласно которому для выполнения своих задач Государственный Совет взаимодействует не только с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, но и с организациями, институтами гражданского общества⁷. Федеральный закон позволяет Президенту РФ привлекать к работе в комиссиях Государственного Совета представителей общественной власти, институтов гражданского общества, не являющихся членами Государственного Совета.

Как отметил Ю.Н. Старилов, «конституционно-правовое формальное закрепление категории „публичная власть“ неминуемо станет отправной точкой для кардинального изменения российского законодательства и не только административного»⁸. Конституционные новеллы уже находят свое развитие и закрепление в федеральном законодательстве. Представляется оправданной и предложенная на конференции в Уральском государственном юридическом университете разработка проекта Кодекса публичной службы. Важно, чтобы в нем не механически были объединены тексты федеральных законов о различных видах государственной службы и муниципальной службы, а практически заново были сформулированы законодательные нормы в логической связи, раскрывающие положения Конституции РФ о демократизации функционирования органов публичной власти.

Публичная служба в широком смысле должна включать взаимодействие с публичным общественным представительством в лице общественных палат, территориально-публичных образований, общественных объединений, некоммерческих организаций, по крайней мере наделенных федеральными законами отдельными публичными полномочиями. Так, общественные палаты в пределах законодательно установленных полномочий вправе осуществлять общественный контроль за деятельностью органов публичной власти, проводить общественные мониторинги, проверки, публичные слушания, экспертизы законопроектов. Такое компетентное участие в науке названо консультативным участием, при котором осуществляется общественное воздействие на органы публичной власти, но, конечно, не само осуществление власти⁹. Однако участие органов общественной

власти в осуществлении публичной (государственной, муниципальной) власти нуждается в расширенном, более детальном правовом регулировании.

Думается, следует поддержать принятие Федерального закона от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в котором регламентируются общие принципы формирования и деятельности общественных палат муниципальных образований. С принятием этих изменений будет создана целостная система общественных палат, способная представлять консолидированные общественные интересы значительной части населения России.

В юридической литературе высказываются и предложения о разработке и принятии единых правил формирования общественных советов при органах власти¹⁰. Если при формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти три четверти состава общественного совета предлагается ОП РФ на конкурсной основе, то в большинстве субъектов РФ конкурсы в общественные советы если и проводятся, то самими исполнительными органами власти. В конкурсных комиссиях — большинство работников исполнительных органов власти. Нередко в общественные советы включаются бывшие госслужащие государственного органа, у которых могут быть конфликты интересов. Такие советы, конечно, не будут в полной мере осуществлять функции субъекта общественного контроля за деятельностью органов власти.

Взаимодействие публичных служащих и гражданских активистов, представляющих общественные публичные институты, важно подробно прописать и в Административных регламентах. Почему это важно? Нередко чиновники действуют согласно подзаконным актам, а не самим законом. В Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об основных принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» содержатся

⁷ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

⁸ Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 28–29.

⁹ Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персональные начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 204–205.

¹⁰ Дьякова Е.Г., Трахтенберг А.Д. Общественные советы при исполнительных органах власти: рецепции федерального законодательства на региональном уровне (на примере Уральского федерального округа) // Российский юридический журнал. 2016. № 2 (107). С. 72–73; Тепляшин И.В. Участие институтов гражданского общества в формировании общественных советов при органах государственной власти: основные способы и некоторые проблемы // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 5–8.

нормы о взаимодействии исполнительных органов государственной власти с общественными палатами, однако эти нормы не всегда находят свою конкретизацию в ведомственных регламентах. В отличие от подробной регламентации действий субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, как показал анализ значительного количества положений об исполнительных органах государственной власти, административных регламентов, даже упоминаний о взаимодействии с общественными палатами нет. Как нет и алгоритма рассмотрения исполнительными органами государственной власти запросов общественных палат, рекомендаций по результатам мониторингов, протоколов общественных слушаний, актов общественных проверок, заключений общественной экспертизы нормативно-правовых актов, действий (бездействия) органов публичной власти и т.п. Исключение составляют только положения об исполнительных органах государственной власти, ответственных за создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями социального обслуживания, образования, культуры

и здравоохранения, поскольку федеральные законы прямо предписывают включать в этот процесс общественные палаты, которые формируют составы общественных советов. Полагаем, что в Кодексе публичной службы должен быть специальный раздел, посвященный взаимодействию органов публичного управления с общественными объединениями, некоммерческими организациями, иными институтами гражданского общества, в частности, общественными палатами, общественными советами, а в каждом исполнительном органе публичной власти должен быть регламент взаимодействия с общественными формированиями субъекта РФ, включая в обязательном порядке и общественные палаты (советы), в котором подробно прописываются формы, процедуры, сроки, ответственные за организацию такого взаимодействия.

Существующий в настоящее время запрос гражданского общества не просто на открытый честный диалог с органами публичной власти, а на равноправное взаимоответственное партнерство в решении актуальных социально-экономических проблем, повышение качества жизни людей обуславливают в том числе и взаимодействие публичной службы с общественным представительством.

Литература

1. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персональные начала (конституционно-правовой взгляд) / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
2. Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18–28.
3. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 томах. Т. 3. П — М / В.И. Даль. Москва : Русский язык, 1998. 555 с.
4. Дьякова Е.Г. Общественные советы при исполнительных органах власти: рецепции федерального законодательства на региональном уровне (на примере Уральского федерального округа) / Е.Г. Дьякова, А.Д. Трахтенберг // Российский юридический журнал. 2016. № 2 (107). С. 68–77.
5. Куликов В. Взять за основу. Талия Хабриева: Поправки в Конституцию укрепляют стабильность власти / В. Куликов // Российская газета — Федеральный выпуск. 2020. 30 января.
6. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации : монография / Л.Т. Чихлидзе, А.А. Ларичев, Е.Н. Хазов [и др.] ; под редакцией Л.Т. Чихлидзе. Москва : ЮНИТИ, 2020. 343 с.
7. Современные проблемы организации публичной власти : монография / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юстицинформ, 2014. 595 с.
8. Старилов Ю.Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 1 (40). С. 20–31.
9. Тепляшин И.В. Участие институтов гражданского общества в формировании общественных советов при органах государственной власти: основные способы и некоторые проблемы / И.В. Тепляшин // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 5–8.
10. Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации / Г.Н. Чеботарев // Российский юридический журнал. 2020. № 6 (135). С. 9–17.