

Общественная палата Российской Федерации как субъект федеративных отношений

Сущность федерации составляет система отношений. Как отмечает В. С. Шевцов, «федеративное государство выражается конкретно как в объективных общественных предпосылках формирования соответствующих федеральных отношений, так и, что особенно существенно, в содержании таких отношений...»¹.

Наряду с федеративными отношениями по обеспечению единства государственной власти, укреплению правового статуса гражданина, разграничению полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, реализации принципа разделения властей, созданию общего экономического и политического пространства и т. д. все более важное значение в системе федеративных отношений занимает взаимодействие федерации в целом и ее субъектов с гражданским обществом, его отдельными институтами.

Оставляя за пределами выбранной темы разные подходы ученых к пониманию гражданского общества, согласимся с мнением Сурена Адибековича Авакьяна о том, что «организационную структуру гражданского общества в России можно представить как совокупность следующих компонентов: 1) Общественная палата РФ как орган консолидации гражданского общества; 2) разнообразные общественные объединения (включая и Общероссийский народный фронт); 3) политические партии; 4) институционализация лично-общественных и профессиональных контактов граждан как членов гражданского общества»².

Среди институтов гражданского общества особое место в настоящее время занимает Общественная палата Российской Федерации. И хотя ее правовой статус четко не определен в Федеральном законе «Об общественной палате в Российской Федерации», ее можно охарактеризовать как государственно-общественный орган³. Признаками.

* Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, президент Тюменского государственного университета, председатель Общественной палаты Тюменской области.

¹ Шевцов В. С. Конституционализм в России: в 2 т. М., 2011. Т. 2. С. 167-168.

² Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., С. 492.

³ См. характеристику Общественной палаты РФ как государственно-общественного органа: Чеботарев Г. Н., Пиханова М. А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Тюмень, 2008.

характеризующими Общественную палату как государственно-общественный орган, можно назвать следующие:

1. Общественная палата функционирует в сфере публичного права. Этот вывод вытекает из ее целей, задач и функций.

2. Государство принимает участие в создании Общественной палаты. Первые 40 членов палаты назначаются указом Президента РФ.

3. Расходы на формирование Общественной палаты финансируются из средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

4. Государство принимает участие в деятельности Общественной палаты, создании ее материальной базы. Расходы, связанные с обеспечением деятельности Общественной палаты, предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год.

5. Компетенция Общественной палаты строго очерчена Федеральным законом об Общественной палате.

Перечисленные признаки относятся к государственной стороне характеристики правового статуса Общественной палаты. Об общественной же составляющей ее правового статуса свидетельствуют следующие признаки:

1. У Общественной палаты отсутствуют государственно-властные полномочия. Ее решения носят рекомендательный характер.

2. Члены Общественной палаты выполняют свои обязанности добровольно на общественных началах.

Таким образом, Общественную палату можно считать, как отмечает С. А. Авакьян, «смешанной общественно-государственной структурой»¹.

Именно в этом качестве Общественная палата РФ фактически участвует в федеративных отношениях. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя в Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;

выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных

¹ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 511.

прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

осуществление в соответствии с настоящим Федеральным законом общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации.

Согласование интересов федерального центра и субъектов РФ по эффективному взаимодействию с гражданским обществом достигается, в частности, при посредничестве Общественной палаты. Уже сам порядок ее формирования, избрание в ее состав представителей общественных палат всех субъектов РФ, а также представителей общероссийских общественных объединений позволяет Общественной палате претендовать на роль Центра, координирующего институты гражданского общества и способствующего организации взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, и структур гражданского общества – с другой стороны.

Осуществлению такой объединяющей консолидирующей функции способствуют закрепленные в Федеральном законе государственно и общественно значимые полномочия Общественной палаты:

давать заключения о нарушениях законодательства РФ федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направлять указанные заключения в коллегиальные государственные органы или должностным лицам;

проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления;

приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты;

направлять членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

участвовать в работе общественных палат субъектов Российской Федерации, а также направлять членов Общественной палаты для участия в мероприятиях, проводимых общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями.

Одной из важнейших форм участия Общественной палаты РФ в развитии и совершенствовании федеративных отношений является общественная экспертиза законопроектов. Общественной палатой РФ на основании экспертизы таких Федеральных законов, как «О почтовой связи», «О государственной контрактной системе» подготовлены рекомендации в адрес Государственной Думы РФ. Только за сентябрь 2015 г. комиссией Общественной палаты по развитию малого и среднего бизнеса проведена общественная экспертиза проектов Федеральных законов «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам антимонопольного регулирования и обеспечения продовольственной безопасности».

Поддержку Президента РФ В. В. Путина получила инициатива Общественной палаты в проведении «нулевых» чтений разрабатываемых нормативных правовых актов. Такие чтения прошли по законопроекту о местных или торговых сборах, по проектам «Глобальные лицензии», о территориях опережающего развития, о защите туристов, выезжающих за рубеж. Часть предложений Общественной палаты учтена.

Как подчеркивается в Докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества за 2014 г., «помимо экспертной, крайне важна и общественная оценка регулирующего воздействия принимаемых документов. На основании мнения специалистов и активистов, лидеров общественного мнения формируется система коррекции правовых актов для достижения целей совершенствования социальных отношений»¹.

Это в полной мере относится и к нормативным правовым актам, регулирующим федеративные отношения. Общественная палата выступает и инициатором разработки федеральных законов, в частности проекта закона «Об основных принципах организации и деятельности общественных палат субъектов РФ». Присутствовавшая на пленарном заседании Общественной палаты 14 сентября председатель Совета Федерации В. И. Матвиенко пообещала внести данный проект закона в Государственную Думу.

В связи с активным участием Общественной палаты в законотворческом процессе, на наш взгляд, было бы целесообразно наделить ее правом законодательной инициативы.

С принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» активизировалась деятельность Общественных палат субъектов РФ по антикоррупционному просвещению, выявлению и искоренению антикоррупционных рисков в государственном управлении. Не все еще отлажено в механизме общественного контроля, эффективном использовании таких его форм, как общественный мониторинг, общественная проверка, однако правовые основы для осуществления общественного контроля заложены.

Конечно, предстоит еще создание по новым правилам общественных советов при органах власти – субъектов общественного контроля, регламентов взаимодействия министерств и ведомств с субъектами общественного контроля, совершенствования регионального законодательства в части закрепления полномочий субъектов общественного контроля, установления ответственности чиновников за непринятие необходимых мер по рекомендациям общественных палат в случае, если их невыполнение повлекло неблагоприятные последствия для граждан, нарушение их законных прав.

Можно привести примеры того, как региональные законодатели сужают сферу контрольных полномочий общественных палат. Так, в Законе Тюменской области «Об общественном контроле в Тюменской области» определено, что субъекты общественного контроля осущест-

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. М., 2014.

влияют контроль лишь за деятельностью исполнительных органов государственной власти, в то время как согласно федеральному закону общественный контроль распространяется и на органы местного самоуправления. Или можно взять норму Федерального закона, определяющую, что полномочия групп общественного контроля, порядок их осуществления устанавливаются законами субъектов РФ. В упомянутом же законе Тюменской области устанавливается, что полномочия групп общественного контроля подтверждаются субъектами общественного контроля. Подтвердить можно уже закрепленные полномочия.

Становление и развитие системы общественного контроля можно рассматривать как консультативную форму участия граждан, их объединений в управлении делами федеративного государства, и поэтому отношения общественного контроля также можно отнести к особому виду федеральных отношений, особенно в тех случаях, когда общественный контроль осуществляется за реализацией разграниченных полномочий между различными уровнями власти – федеральной, региональной и муниципальной.

Поддержанию государственно-общественных федеративных отношений способствует и деятельность созданного по решению пленарного заседания Общественной палаты РФ Совета по взаимодействию Общественной палаты Российской Федерации с общественными палатами, созданными в субъектах Российской Федерации.

Одной из основных задач данного Совета является привлечение общественных палат России к участию в общественной экспертизе проектов федеральных и региональных законов, имеющих особую общественную значимость, а также приоритетных федеральных и региональных программ экономического и социального развития, проведение которой осуществляет Общественная палата РФ.

Так, на одном из последних заседаний президиума Совета обсуждался вопрос об участии общественных палат субъектов РФ в подготовке предложений по развитию сельских территорий в целях обеспечения эффективного использования бюджетных ассигнований, направляемых на удовлетворение потребностей сельского населения в услугах организаций культуры. Данная тема возникла в связи с поручением Президента РФ В. В. Путина Правительству при участии Общественной палаты РФ рассмотреть вопрос о координации мер по развитию сельских территорий, о чем Президента попросил на пленарном заседании Общественной палаты в июне 2015 г. член палаты А. Шипулин¹.

¹ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации 23 июня 2015 г.

Еще одно поручение Президента Правительству РФ совместно с Общественной палатой РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ – провести мониторинг формирования и эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти субъектов РФ и по результатам мониторинга рассмотреть вопрос о совершенствовании деятельности таких советов с учетом сложившейся практики организации деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти – также органично встраивает Общественную палату в систему федеративных отношений по поводу взаимодействия гражданских институтов с органами государственной власти.

Приведенные примеры, на наш взгляд, наглядно показывают, каким образом Общественная палата участвует в совершенствовании федеративных отношений, организуя взаимодействие с общественными палатами субъектов РФ и федеральными органами государственной власти.

*В. Ю. Шобухин**

Эволюция конституционно-правового регулирования статуса российской прокуратуры: содержание, тенденции и проблемы

Конституционно-правовое регулирование – одна из актуальных проблем современного статуса российской прокуратуры. В первую очередь это обусловлено тем, что составляет основу организации и деятельности прокуратуры, характеризует место и роль прокуратуры в обществе и государстве, предопределяет ее цели, задачи и функции. Любые изменения в рассматриваемой сфере формируют не только современный статус прокуратуры, но и тенденции его дальнейшего развития, совершенствования всего законодательства о прокуратуре.

Обращение к проблеме конституционно-правового регулирования статуса российской прокуратуры на современном этапе особенно актуально и востребованно с учетом изменения в 2014 г. норм о прокуратуре в Конституции РФ, касающегося наименования гл. 7 и содержания ст. 129 (о прокуратуре). Глава 7 теперь называется «Судебная власть

* Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета, прокурор учебно-методического отдела прокуратуры Свердловской области – межрегионального центра профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.