

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПРАКТИКА, ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Коды JEL: L3, L31, L38.

Шахворостов Г. И., кандидат технических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: shakhvorostov@mail.ru

SPIN-код: 3352-6307

Агibalова О. Ю., кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: arigion@list.ru

SPIN-код: отсутствует

Удалова Н. Е., кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: udalovane2013@yandex.ru

SPIN-код: отсутствует

Тимашова И. С., магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: timashova-ira@mail.ru

SPIN-код: отсутствует

Поступила в редакцию 16.11.2021. Принята к публикации 25.11.2021

Аннотация

Предмет. Процесс взаимодействия Общественной палаты с органами власти.

Тема. Совершенствование процесса взаимодействия Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти.

Цель. Разработка предложений по совершенствованию взаимодействия Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти.

Методология. Методы теоретического анализа, анализа нормативных правовых документов по теме исследования, изучения материалов научных и периодических изданий, статистический метод и метод сравнения.

Результаты. В результате изучения практики взаимодействия Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти были выявлены следующие проблемы: недостаточное участие Общественной палаты в реализации функций мониторинга действующего законодательства и проведении общественной экспертизы; неиспользования права законодательной инициативы; недоверие со стороны граждан, связанное с процедурой «нулевого чтения», когда законопроект поступает к законодателю уже в доработанном виде; отсутствие механизма рассмотрения предложений и замечаний Общественной палаты по результатам общественной экспертизы НПА, а также отсутствие алгоритма принятия в ходе законодательного процесса мнения членов Общественной палаты.

Предлагается рассмотреть следующие пути решения: организовать возможность участия членов Общественной палаты региона в рассмотрении НПА на стадии «нулевых чтений», рекомендовать Общественной палате Воронежской области активизировать работу по проведению общественной экспертизы законопроектов по вопросам региональной социально-экономической политики и прав граждан в области социального обеспечения, а также по вопросам обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Также провести работу по доработке официального сайта Общественной палаты Воронежской области и четко регламентировать механизм работы

Общественной палаты в части размещения информации о проделанной работе для информирования граждан.

Ввести норму в Закон об Общественной палате РФ, согласно которой в случае отклонения предложений Общественных палат субъектов РФ, органы государственной власти или местного самоуправления, которым они направлены, обязаны мотивировать и обосновать свой отказ в письменной форме.

Область применения. Институты гражданского общества Воронежской и других областей.

Выводы. Проведённое исследование демонстрирует, что институт гражданского общества в Российской Федерации на сегодняшний день требует совершенствования форм взаимодействия с властью. С этой целью необходимо внесение изменений и дополнений в нормативные федеральные и региональные акты, а также внедрение выработанных рекомендаций на примере Общественной палаты Воронежской области.

Ключевые слова: институты гражданского общества, общественная палата Воронежской области

UDC 342

INTERACTION OF THE PUBLIC CHAMBER OF THE VORONEZH REGION WITH PUBLIC AUTHORITIES: PRACTICE, PROBLEMS AND AREAS OF IMPROVEMENT

JEL Codes: L3, L31, L38.

Shakhvorostov G. I., Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of State and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА branch), Voronezh, Russia

E-mail: shakhvorostov@mail.ru

SPIN code: 3352-6307

Agibalova O. Yu., Candidate of Economic Sciences, associate professor of the Department of State and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPА), Voronezh, Russia

E-mail: arigion@list.ru

SPIN-код: отсутствует

Udalova N. E., candidate of philosophical sciences, associate professor of the Department of State and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPА), Voronezh, Russia

E-mail: udalovane2013@yandex.ru

SPIN-code: none

Timashova I. S., Master's student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА branch), Voronezh, Russia

E-mail: timashova-ira@mail.ru

SPIN code: none

Annotation.

Subject. *The process of interaction of the Public Chamber with the authorities.*

Topic. *Improving the process of interaction of the Public Chamber of the Voronezh Region with public authorities.*

Purpose. *Development of proposals to improve the interaction of the Public Chamber of the Voronezh Region with public authorities.*

Methodology. *Method of theoretical analysis, analysis of normative legal documents on the subject of research, study of materials of scientific and periodicals on the subject of research, statistical method and comparison method.*

Results. *As a result of studying the practice of interaction of the Public Chamber of the Voronezh Region with public authorities, the following problems were identified: insufficient participation of the Public*

Chamber of the Voronezh Region in the implementation of the functions of monitoring the current legislation and conducting public expertise; lack of use of the right of legislative initiative by the Public Chamber of the Voronezh Region in the Regional Duma; distrust on the part of citizens associated with the «zero reading» procedure when the bill arrives to the legislator in a modified form; the absence of a mechanism for considering proposals and comments of the Public Chamber based on the results of the public examination of the NPA, as well as the absence of an algorithm for adopting the opinions of members of the Public Chamber during the legislative process.

It is proposed to consider the following solutions: to organize the possibility of participation of members of the Public Chamber of the region in the consideration of the NPA at the stage of «zero readings», to recommend to the Public Chamber of the Voronezh Region to intensify work on the public examination of draft laws on regional socio-economic policy and citizens' rights in the field of social security, as well as on issues of public safety and law and order. Also, to carry out work on finalizing the official website of the Public Chamber of the Voronezh region and clearly regulate the mechanism of work of the Public Chamber in terms of posting information about the work done to inform citizens.

To introduce a norm into the Law on the Public Chamber of the Russian Federation, according to which, when considering the conclusion of the Public Chamber, in case of rejection of the proposals of the Public Chamber of the RF, the public authority or local government to which they are sent is obliged to motivate and justify its refusal in writing.

Application area. Institutes of civil society of the Voronezh region.

Conclusions. The conducted research demonstrates that the institution of civil society in the Russian Federation today requires improving the forms of development of interaction with the authorities. To this end, it is necessary to make amendments and additions to regulatory federal and regional acts. As well as holding an event to implement the developed recommendations, using the example of the Public Chamber of the Voronezh Region.

Keywords: institutes of civil society, Public Chamber of the Voronezh Region.

DOI: 10.22394/1997-4469-2021-55-4-185-191

Введение

В Воронежской области деятельность Общественной палаты Воронежской области регламентирована Законом Воронежской области от 16.12.2016 № 169-ОЗ «Об Общественной палате Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области». Общественная палата является площадкой диалога и консолидации всех составляющих структур гражданского общества и призвана играть заметную роль в поддержке инициатив и отстаивании позиций различных групп населения.

В последние годы в научной и специальной литературе появились работы, посвященные общественным палатам, их роли и месту среди институтов гражданского общества в России. Роль и место общественных палат в системе общественного контроля, практику взаимодействия общественных палат с органами публичной власти исследуют Ю. В. Агибалов, В. В. Гриб, Г. Н. Чеботарёв, Т. Н. Михеева.

Несмотря на проводимые исследования, касающиеся института общественных палат, в литературе до настоящего времени недостаточно внимания уделяется вопросам: взаимодействия общественных палат с органами государственной власти и местного самоуправления; участия общественных палат в правотворческой деятельности; координации деятельности об-

щественных палат различных уровней при осуществлении мониторинга действующего законодательства; участия общественных палат в работе с населением при решении вопросов местного значения.

На сегодня недостаточная изученность вопросов взаимодействия Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти, практики работы общественной палаты с органами местного самоуправления и населением говорит об актуальности исследования.

Проблематика и анализ взаимодействия Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти

В Воронежской области деятельность Общественной палаты Воронежской области регламентирована Законом Воронежской области от 16.12.2016 № 169-ОЗ «Об Общественной палате Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области». Общественная палата является площадкой диалога и консолидации всех составляющих структур гражданского общества и призвана играть заметную роль в поддержке инициатив и отстаивании позиций различных групп населения. Уставом Воронежской области Общественная палата наделена правом законодательной инициативы в Воронежской областной Думе,

участвует в формировании общественных советов при исполнительных органах государственной власти области. Участвуя в законодательном процессе, она проводит общественную экспертизу законопроектов, касающихся

прав и обязанностей населения и институтов гражданского общества.

В табл. представим результаты деятельности Общественной палаты Воронежской области третьего состава в динамике за 2017—2020 гг.

Т а б л и ц а

Результаты деятельности Общественной палаты Воронежской области в динамике за 2017—2020 гг.

Мероприятие	2017	2018	2019	2020	Изменение 2020 к 2019
Проведено общественных экспертиз нормативных правовых актов	43	48	51	55	4
Методических семинаров с муниципальными общественными палатами	7	6	9	11	2
Проведено мониторингов действующего законодательства	0	0	0	0	0
Осуществление общественного контроля за качеством условий оказания услуг организациями Воронежской области в сфере социального обслуживания, образования, здравоохранения, а также культуры	0	0	17	28	11
Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти, органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов	1	1	3	5	2

Из вышеприведенной таблицы можно увидеть, что за 2020 год было проведено общественных экспертиз нормативно-правовых актов на 4 больше, чем в 2019 году, когда данный показатель был равен 51. Данный показатель имеет динамику роста, что свидетельствует о востребованности данного мероприятия. Также следует отметить, что в 2020 году было проведено 11 методических семинаров с муниципальными общественными палатами, что на 2 больше, чем в 2019 году, когда данный показатель был равен 9.

В свою очередь, негативным моментом является то, что за весь анализируемый период Общественная палата Воронежской области не провела ни одного мониторинга действующего законодательства, хотя наделена данной функцией.

В 2020 году значительно увеличилась динамика осуществления общественного контроля за качеством условий оказания услуг организациями Воронежской области в сфере социального обслуживания, образования, здравоохранения, а также культуры. За отчетный период было проведено 28 мероприятий данного вида, что на 11 больше, чем в 2019 году, когда данный показатель был равен 17.

Мероприятий, касающихся общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в 2020 году было проведено 5, что на 2 больше, чем в 2019 году. Данное измене-

ние также говорит о динамике роста за анализируемый период.

Совместными усилиями Общественная палата создает комфортные условия для жизни социально-незащищенных граждан, проводит яркие события в регионе, реализует воспитательные и патриотические программы, доводит до власти проблемы сел и отдельных слоев населения, собирает гражданские инициативы и помогает сделать Воронежский регион чище и уютнее.

Общественная палата Воронежской области с 2019 года расширила практику проведения семинаров и внедрения обучающих программ по общественному контролю в муниципальных районах. 2018 год в Воронежской области стал годом формирования системы общественного контроля под эгидой областной Общественной палаты (ОПВО). Созданный ее силами институт общественных наблюдателей на президентских выборах работал четко, профессионально и эффективно.

Реалии XXI века отмечены новым понятием «цифровая эпоха». Стремительный рост информационно-коммуникационных технологий стал не просто одной из примет современности, но его определяющей чертой. Сетевая коммуникация способствует формированию сетевого гражданского общества, обладающего очень мощным информационным, коммуникативным и мобилизационным ресурсом. Особое место в этом ряду занимает Общественная палата региона и муниципальные общественные палаты.

Именно на них возложена очень важная контрольная функция, и сам этот факт есть свидетельство известного уровня зрелости гражданского общества и доверия ему со стороны государственных структур.

Сегодня можно констатировать, в Воронежской области уже разработаны конкретные формы и методы диалога общества и власти, как совместной работы заинтересованных в достижении общей цели сторон. Самое главное, что все стороны в основном удовлетворены ситуацией, сложившейся во взаимоотношениях. Органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют по определенной системе, которая в большей степени принимается основными участниками различных структур гражданского общества.

Данная модель имеет место в следующих областях:

- систематическое информирование общественности по всем областям деятельности власти;
- объяснение и нивелирование многих нерешаемых проблем;
- организация обратной связи: приемные губернатора, депутатов, глав районных администраций;
- стимулирование общественной активности системой грантов;
- привлечение коммерческих структур к участию в социально-значимых программах.

По итогам рассмотренной практики взаимодействия Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти были выявлены проблемные моменты данного взаимодействия.

1. Слабое участие Общественной палаты Воронежской области в реализации функций мониторинга действующего законодательства и проведении общественной экспертизы.

2. Отсутствие использования прав законодательной инициативы Общественной палатой Воронежской области в областной Думе. Следует отметить, что за период 2019 — 2020 годы правом законодательной инициативы ОПВО не воспользовались ни разу.

3. Недоверие со стороны граждан, связанное с процедурой «нулевого чтения», когда законопроект поступает к законодателю уже в доработанном виде.

4. Отсутствие механизма рассмотрения обращений Общественной палаты по результатам общественной экспертизы НПА.

5. Отсутствие алгоритма принятия в ходе законодательного процесса мнения Общественной палаты.

Таким образом, выявленные проблемы, возникающие в деятельности Общественной

палаты Воронежской области, снижают эффективность взаимодействия с органами государственной власти, а также наблюдается потеря доверия со стороны граждан региона.

Предложения по совершенствованию взаимодействия Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти

Для решения выявленных проблем были разработаны рекомендации по совершенствованию форм взаимодействия Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти.

Во-первых, рекомендовано обеспечить прозрачность «нулевых чтений», что будет способствовать повышению доверия со стороны гражданского общества и более эффективному взаимодействию с органами государственной власти.

Во-вторых, рекомендовано активизировать работу по проведению общественной экспертизы законопроектов по вопросам региональной социально-экономической политики и прав граждан в области социального обеспечения, а также по вопросам обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

В-третьих, рекомендовано доработать официальный сайт Общественной палаты Воронежской области и четко регламентировать механизм работы Общественной палаты в части отчета по проделанной работе перед гражданами в виде закрепления на сайте регламентированных отчетов. Данное мероприятие не только позволит повысить доверие к Общественной палате со стороны граждан, но и повысит эффективность взаимодействия с органами государственной власти, так как из отчета будет видно насколько органы государственной власти уклоняются от исполнения рекомендаций по устранению нарушений, выявленных Общественной палатой в ходе мониторингов, и насколько выполняют данные рекомендации.

В-четвертых, отмечено, что практика применения Закона об Общественной палате РФ показала, что его положения нуждаются в дополнении. Речь, в частности, идет о необходимости введения нормы, согласно которой в случае отклонения предложений Общественной палаты ВО РФ, орган государственной власти или местного самоуправления, которому они направлены, обязан мотивировать и обосновать свой отказ в письменной форме. Обозначенные отказы Общественная палата Российской Федерации может анализировать и сообщать о них в ежегодном «Докладе о состоянии гражданского общества в Воронежской области Российской Федерации». Сегодня рекомен-

дательный характер экспертного заключения Общественной палаты ВОРФ выглядит незаконченным, так как закон говорит о том, что орган государственной власти рассмотреть данное заключение должен, но данная процедура в этом законе не прописана.

В-пятых, рекомендовано совершенствовать процедуру набора членов Общественной палаты на региональном уровне (Воронежской области), позволить гражданскому обществу производить набор членов Общественной палаты, что позволит снизить вероятность участия не заинтересованных в защите прав граждан, членов Общественной палаты. Таким образом, решаются проблемы легитимности и подотчетности Общественной палаты перед обществом. Могут быть предложены и другие модели формирования ОПРФ общественными объединениями и НКО.

Заключение

Таким образом, можно отметить высокий вклад общественной палаты в организацию как самостоятельной деятельности населения по осуществлению местного самоуправления в различных формах, так и взаимодействия между органами местного самоуправления и общественными палатами муниципальных образований. В связи с этим очевидна необходимость более детального регулирования правового статуса общественных палат муниципального образования, в том числе на федеральном уровне. В законодательстве Российской Федерации должно быть осуществлено рамочное регулирование вопросов формирования и деятельности общественных палат муниципального образования. При этом формирование ОП должно учитывать специфику моделей организации местного самоуправления, быть гармонизированным с ними для целей наиболее эффективного осуществления общественного контроля и представления интересов местного сообщества в рамках взаимодействия с органами публичной власти.

В заключение проведенного исследования можно сказать, что деятельность общественной палаты субъекта Российской Федерации нельзя недооценивать как фактор, способствующий эффективному взаимодействию граждан с органами власти. Ведь жизнь региона, его жителей во многом зависит от того, насколько сложилось взаимопонимание между населением и чиновниками, депутатами и общественной палатой, призванной наладить такой диалог.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциаль-

ного конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агибалов Ю. В. Общественная палата Воронежской области: статус и полномочия / Ю. В. Агибалов // Становление и развитие парламентаризма в России : сборник докладов и выступлений на научно-практической конференции, посвященной 25-летию Воронежской областной Думы / Под общей редакцией В. И. Селютина. — 2019. — С. 229—236.

2. Агибалов Ю. В. О роли и месте общественных палат в субъектах Российской Федерации (на примере Центрального Федерального округа) / Ю. В. Агибалов // Регион: системы, экономика, управление. — Воронеж, 2015. — № 4 (31). — С. 159—164;

3. Долгов В. М. Общественные палаты субъектов РФ в обеспечение представительства интересов населения / В. М. Долгов, Ю. Д. Карякина // Власть. — 2020. — Т. 28. № 4. — С. 65—72.

4. Романовский А. А. Взаимодействие региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Воронежской области) / А. А. Романовский // Политика развития, государство и мировой порядок : материалы VIII Всероссийского конгресса политологов / Под общ. ред. О. В. Гаман-Голутвиной, Л. В. Сморгунова, Л. Н. Тимофеевой. — 2018. — С. 456—457.

5. Чеботарёв Г. Н. Организационно-правовые формы взаимодействия общественных палат с органами публичной власти / Г. Н. Чеботарев // Государство и право. — 2018. — № 12. — С. 151—159.

6. Официальный сайт Общественной палаты Воронежской области [Электронный ресурс]. — URL: <http://orvo36.ru/> (дата обращения: 12.11.2020)

LIST OF LITERATURE

1. Agibalov Yu. V. Public Chamber of the Voronezh region: status and powers / Yu. V. Agibalov // Formation and development of parliamentarism in Russia : Collection of reports and speeches at the scientific and practical conference dedicated to the 25th anniversary of the Voronezh Regional Duma / Under the general editorship of V. I. Selyutin. — 2019. — Pp. 229—236.

2. Agibalov Yu. V. On the role and place of public chambers in the subjects of the Russian Federation (on the example of the Central Federal District) /

Yu. V. Agibalov // Region: systems, economics, management. — Voronezh, 2015. — № 4 (31). — Pp. 159—164.

3. *Dolgov V. M.* Public chambers of the subjects of the Russian Federation in ensuring representation of the interests of the population / V. M. Dolgov, Yu. D. Karyapkina // Power. — 2020. — Vol. 28. No. 4. — Pp. 65—72.

4. *Romanovsky A. A.* Interaction of regional state authorities and local self-government bodies (on the example of the Voronezh region) / A. A. Romanovsky // Development Policy, the

state and the World Order : Materials VIII All-Russian Congress of Political Scientists / Under the general editorship of O. V. Gaman-Golutvina, L. V. Smorgunov, L. N. Timofeeva. — 2018. — Pp. 456—457.

5. *Chebotarev G. N.* Organizational and legal forms of interaction of public chambers with public authorities / G. N. Chebotarev // State and Law. — 2018. — No. 12. — Pp. 151—159.

6. Official website of the Public Chamber of the Voronezh Region [Electronic resource]. — URL: <http://opvo36.ru> /(date of request: 12.11.2020)