

УДК 342

**К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТЯХ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИНСТИТУТАМИ  
(на примере Общественной палаты Республики Марий Эл)**

*Т.Н. Михеева*

**Аннотация**

В статье на основе анализа деятельности Общественной палаты Республики Марий Эл раскрываются возможности взаимодействия общественных институтов с органами государственной власти субъекта Федерации. Показана возрастающая роль гражданских институтов в общественном контроле за деятельностью власти. Выявлены отдельные правовые пробелы, восполнение которых будет способствовать повышению роли общественного вектора в государстве.

**Ключевые слова:** государственная власть, общественная палата, взаимодействие, согласование интересов.

---

Конституционный принцип народовластия подразумевает вовлечение как можно большего числа граждан в процесс принятия властных решений. Эта идея, по мнению В.В. Гриба, «нашла отражение в формировании Общественной палаты Российской Федерации, выражающей посредством механизма функционального представительства интересы различных социальных групп, что способно значительно повысить роль объединений граждан в процессе выработки решений органами государственной власти и местного самоуправления» [1, с. 6].

Всё вышесказанное в полной мере следует отнести и к региональным общественным палатам. Институт общественных палат сравнительно молодой, однако он становится всё более заметным явлением в общественной жизни государства. Его назначением является доведение до органов государственной власти мнения граждан, которое эти органы могли бы учитывать при решении важных экономических, социальных и иных вопросов. Кроме того, общественные палаты служат инструментом общественного контроля за деятельностью властных органов. Не случайно в своем Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин связал дальнейшее развитие демократии в России с возможностью не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты её работы (ПП).

В этой связи заслуживает внимания опыт взаимодействия Общественной палаты Республики Марий Эл с органами государственной власти, местного самоуправления и структурами гражданского общества. Палата функционирует в республике пятый год, позади – трудное время становления, поиска собственного

места в пёстрой общественной палитре. Сегодня накоплен опыт в работе, выработана стратегия в общем деле решения социально-экономических и общественных задач развития республики. Общественная палата стала реальной переговорной площадкой для обсуждения проблем государственного, экономического, социального развития, анализа различных гражданских инициатив и доведения их до органов власти.

Как отмечается в ежегодном докладе о деятельности Общественной палаты Республики Марий Эл в 2012 г. (ДОП), расширилась география общения этого гражданского института, в орбиту общественной жизни были вовлечены новые участники – представители правозащитных организаций, национальных автономий, научного сообщества, иных общественных структур.

Основными формами деятельности Общественной палаты являются заседания «круглых столов», общественные слушания, работа в профильных комиссиях и т. п. На рассмотрение комиссий выносятся наиболее важные вопросы, вызывающие интерес граждан. Для обсуждения приглашаются представители органов государственной власти, муниципальных структур, бизнес-сообщества, общественных объединений. Кстати, результатом любого коллективного обсуждения в Палате является выработка рекомендаций в адрес соответствующих органов власти, заинтересованных организаций и иных органов, в ведении которых находится решение того или иного вопроса.

Следует остановиться на некоторых видах взаимодействия Общественной палаты с органами государственной власти, поскольку анализ и оценка этого взаимодействия вызывают как научный, так и практический интерес.

1. Одной из таких разновидностей выступает **взаимодействие, направленное на формирование правового и общественного сознания граждан**. В центре внимания Комиссии по вопросам совершенствования законодательства и общественной экспертизе законов и иных нормативных актов находились вопросы формирования системы правового просвещения, преодоления правового нигилизма, повышения уровня юридической грамотности граждан. Кроме членов Палаты ответы на эти вопросы искали представители правоохранительных органов, юстиции, научного сообщества. Анализ выступлений участников показал, что задачам преодоления правового нигилизма, повышения юридической грамотности населения уделяется внимание не только общественности, юридического сообщества, но и органов власти республики. В рамках утверждённой Правительством Республики Марий Эл программы «Правовое просвещение граждан в Республике Марий Эл» на 2011–2013 гг. (ППГ) предусмотрена координация усилий многих общественно-государственных структур – министерства образования и науки, министерства юстиции, образовательных учреждений, представителей науки, юридических организаций. Большой вклад в формирование системы просвещения вносится и Общественной палатой, которая названный вопрос неоднократно делала предметом своего обсуждения.

С научно-теоретических позиций усилия по обеспечению юридической грамотности граждан направлены на формирование их правосознания, то есть представлений о законности, законодательстве, правомерном и неправомерном поведении, юридической ответственности. В силу этого правосознание играет важную роль в развитии и совершенствовании правовой жизни государства и общества.

Оно выступает, с одной стороны, важным фактором реализации прав и свобод граждан, а с другой стороны, является залогом стабильности правопорядка в государстве. В этом смысле деятельность, направленная на повышение правосознания граждан, выступает одной из важных задач не только государства, но и институтов гражданского общества, представителем которого являются и общественные палаты субъектов Федерации. Только при консолидации ресурсов власти и общественности возможно её положительное решение.

2. Почти каждый гражданин хоть однажды в жизни обращается к государственным услугам по регистрации прав на недвижимость, оказанием которых в республике занимается Управление Росреестра. Эти услуги являются наиболее востребованными, но до недавнего времени их качество вызывало много нареканий у жителей региона. Названные вопросы члены Общественной палаты рассмотрели с приглашением руководителей Управления Росреестра, представителей прокуратуры, нотариусов. В ходе обсуждения руководство регистрирующего органа проинформировало об активизации работы по переходу к оказанию услуг населению в электронном виде, что снимает необходимость личного посещения гражданами регистраторов, решается проблема очередей, ликвидируются административные барьеры, исключаются возможности для коррупционных проявлений.

Обсуждение внедрения новых эффективных форм работы с населением (возможности подачи заявлений по принципу «одного окна» для постановки на кадастровый учёт и государственную регистрацию прав, выдачи свидетельств о праве собственности с доставкой на дом гражданам с ограниченными возможностями передвижения) вызвало оживлённый интерес у участников встречи. Со своей стороны Общественная палата предложила в целях совершенствования деятельности регистрирующего органа организовать оперативное взаимодействие членов Общественной палаты, ведущих приём граждан, с Управлением Росреестра в тех случаях, когда обратившиеся граждане высказывают жалобы, связанные с деятельностью этой государственной структуры. Управление Росреестра в развитие этих договорённостей обязалось проводить ускоренную проверку поступившей от Общественной палаты информации и принятие по ней решения.

Подобную форму сотрудничества между государственным и общественным институтами следует охарактеризовать как **взаимодействие в целях защиты конституционных прав человека и гражданина**. Обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина является одной из ключевых функций государства. Включение в этот механизм такого публично-правового института, как общественные палаты, следует рассматривать в качестве дополнительного к государственным гарантиям общественного правозащитного ресурса.

3. Ключевой функцией институтов гражданского общества является общественный контроль. По мнению В.О. Лучина и Н.А. Бобровой, способность общества к контролю над властью – признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву [2, с. 27]. Участие в общественном контроле за деятельностью власти стало для Общественной палаты важным направлением с первого года её деятельности.

Приведём несколько примеров диалога Общественной палаты с различными государственными органами, которые, хотя и кажутся при первом приближении весьма разноплановыми, в действительности могут быть сведены к одной разновидности: **взаимодействие в целях осуществления общественного контроля со стороны гражданских институтов за деятельностью государственных структур.**

Традиционно члены Палаты участвуют в работе телефонной «горячей линии» связи с избирателями. Не остались общественники в стороне и в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации с 15 февраля по 4 марта 2012 г. Они принимали телефонные звонки жителей Марий Эл на «горячей линии» в Центризбиркоме республики. За этот период (включая день голосования) было принято 16 обращений, в которых граждане жаловались на нарушения порядка проведения предвыборной агитации, порядка организации голосования вне помещения для голосования, нарушения в списках избирателей. Приём телефонных обращений не штатными членами Центральной избирательной комиссии, а представителями общественности, их компетентные разъяснения (а при необходимости – переадресация поступивших сигналов в правоохранительные органы) повышают в целом доверие избирателей к выборам, делают их открытыми и прозрачными. Российский фонд свободных выборов отметил активность Общественной палаты в этом направлении, а члену Палаты В.В. Никифоровой была объявлена благодарность и вручён сертификат о присвоении квалификации *эксперт-консультант пункта общественной «горячей линии» связи с избирателями (ДОП)*.

Общественное наблюдение за ходом в Марий Эл единых государственных экзаменов также стало привычной для Общественной палаты формой контроля. И если в первый год деятельности Палаты общественному контролю были подвергнуты несколько школ города Йошкар-Олы, то в последующий период география расширилась, члены Палаты выезжали в районы. Кроме них участвовали в качестве общественных наблюдателей представители многих общественных организаций. Например, в 2012 г. министерством образования и науки было аккредитовано 130 общественных наблюдателей за ходом ЕГЭ с выдачей специальных удостоверений. По мнению членов Общественной палаты, принимавших участие в этом мероприятии, на всех этапах проведения ЕГЭ, начиная с допуска учащихся в здание пункта приёма экзамена и кончая упаковкой и отправкой их результатов, обеспечивались порядок, спокойная обстановка, корректность по отношению к участникам экзаменов.

Одной из форм общественного контроля, практикуемых Палатой, является общественная оценка проектов законов, которые вносятся для принятия в Государственное Собрание Республики. Не случайно глава Марий Эл Л.И. Маркелов, отмечая позитивную деятельность республиканского общественного института, подчеркнул, что привлечение Общественной палаты к законотворческой работе существенно улучшает качество принимаемых законов. Политические партии зачастую преследуют интересы лишь группы лиц, однако важно, чтобы принимаемые по их инициативе законы в полной мере отражали интересы населения (ДОП).

Цель общественной экспертизы – оценить принимаемые законопроекты с позиций значимости для граждан, защиты их прав, соответствия общественным интересам. В прошедшем году Общественной палатой было подготовлено около 20 заключений по наиболее важным, социально значимым проектам законов, представленным для принятия марийским парламентариям.

Перечисленные направления общественного контроля, реализуемые Общественной палатой, свидетельствуют об углублении демократических процессов в обществе, что прямо или косвенно вытекает из конституционных положений. Например, ст. 3 Конституции Российской Федерации закрепила, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Это во многом обуславливает формы и содержание общественного (гражданского) контроля. В приведённой конституционной норме расставлены приоритеты в формах народовластия, предопределяется право граждан проверять, оценивать, контролировать деятельность созданных ими органов.

Общественные палаты, выступающие от имени граждан, как показывают вышеприведённые примеры, могут достаточно успешно осуществлять функции общественного контроля. Вместе с тем общественный контроль в настоящее время не сложился в целостную систему. В законодательстве не определены полномочия, функции субъектов общественного контроля, его формы и процедуры. Остаются неурегулированными вопросы ответственности органов власти за противодействие и неоказание содействия общественным институтам в их законной деятельности по контролю. Эти аспекты должны быть отражены в специальном федеральном законе, призванном создать правовую основу для общественной контрольной деятельности. К слову сказать, в Общественной палате России и палатах субъектов Федерации неоднократно проходили обсуждения проекта Федерального закона «Об основах общественного контроля», но принятие его необоснованно затягивается.

4. В 2012 г. в республике впервые получила развитие государственная поддержка некоммерческих организаций, что следует считать существенным прорывом во взаимоотношениях власти и общественного сектора. А в контексте обсуждаемой проблематики налицо ещё одна разновидность диалога – **взаимодействие в целях решения социальных задач общества**. После принятия республиканской целевой программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Марий Эл» на 2012–2016 гг. (РЦП) на основе открытых конкурсов проводилось распределение государственных грантов под социальные проекты. Общественная палата способствовала этой деятельности, что стало гарантией справедливого, открытого государственного финансирования общественных проектов. В конкурсном отборе приняли участие социально ориентированные некоммерческие организации, реализующие деятельность, направленную на профилактику социального сиротства, поддержку материнства и детства, повышение качества жизни людей пожилого возраста. Представители Общественной палаты выступали членами экспертного совета, в функции которого входили оценка проектов на основании критериев конкурсного отбора и подготовка письменных заключений по представленным проектам. В ходе конкурсного отбора представителями Общественной палаты были

подготовлены письменные заключения по проектам «За нами будущее» (соискатель – Марийское республиканское отделение общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов»), «Создание модели профилактики отказов от новорождённых детей и помощи женщинам с детьми раннего возраста в кризисной ситуации “Верните маму детям”» (соискатель – региональная молодёжная общественная организация Республики Марий Эл «Опора»), «Социально-педагогическая поддержка детей из неполных и неблагополучных семей силами студентов-волонтёров» (соискатель – Марийское региональное отделение общероссийской общественной организации «Детские и молодёжные социальные инициативы»).

Следует отметить, что правовая база для деятельности некоммерческих организаций в целом и поддержки социально ориентированных организаций в частности на сегодня имеется. Но, несмотря на финансирование подобных грантовых проектов, далеко не все некоммерческие организации могут участвовать в них, что особенно актуально для небольших общественных организаций. Главное препятствие для них заключается в подготовке огромного массива документации, необходимой при подаче заявки, включающей финансовые расчёты и обоснования. Выполнение этой части становится труднореализуемой задачей без специалистов, привлечь которых мелкие организации не имеют возможности. При всех очевидных усилиях органов власти, направленных на поддержку некоммерческого сектора, решение данной проблемы едва ли будет успешным без участия общественных палат субъектов Федерации, которые могут дать необходимые консультации и обеспечить обучение специалистов. Так, Общественная палата Республики Марий Эл в 2013 г. провела обучающий семинар для некоммерческих организаций по оказанию помощи в подготовке документов для участия в конкурсах социальных проектов, для чего был приглашён один из ведущих экспертов Общественной палаты Российской Федерации.

Приведёнными примерами не ограничивается спектр взаимоотношений общественных институтов с органами власти, однако его анализ показывает, что в этом направлении отмечаются положительные тенденции, в чём немалая заслуга принадлежит региональным общественным палатам, обеспечивающим согласование интересов органов государственной власти и общества. Вместе с тем назрела необходимость придать движению общественного вектора дополнительное правовое ускорение. Приведённые примеры отсутствия в необходимых случаях надлежащей правовой регламентации хотя и не становятся непреодолимым препятствием, но создают значительные трудности в деятельности общественных палат. В этой части требуются определённые усилия федерального законодателя и региональных парламентариев по восполнению правовых пробелов для оживления деятельности институтов гражданского общества.

### Summary

*T.N. Mikheeva.* Possibilities of Interaction between State Authorities and Public Institutions (As Exemplified by the Civic Chamber of the Republic of Mari El).

The article discloses the possibilities of interaction between public institutions and state authorities in a federal subject, based on the analysis of the activity of the Civic Chamber of the Mari El Republic. The work shows the increasing role of civil institutions in public control over

the activity of state power and reveals certain legal wants, the filling of which will enhance the public vector in the state.

**Keywords:** state power, civic chamber, interaction, coordination of interests.

#### Источники

- ПП – Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 дек. 2012 г. // Рос. газ. – 2012. – 13 дек.
- ДОП – Ежегодный доклад о деятельности Общественной палаты Республики Марий Эл в 2012 г. – URL: [http://orgme.gov12.ru/doc-detail.htm?page\\_id=10](http://orgme.gov12.ru/doc-detail.htm?page_id=10), свободный.
- ППГ – Республиканская программа «Правовое просвещение граждан в Республике Марий Эл» на 2011–2013 годы (утв. постановлением Правительства Республики Марий Эл от 9 февр. 2011 г. № 44). – URL: [http://portal.mari.ru/debzn/DocLib9/kadry\\_postPRME44\\_09022011.doc](http://portal.mari.ru/debzn/DocLib9/kadry_postPRME44_09022011.doc), свободный
- РЦП – Республиканская целевая программа «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Марий Эл» на 2012–2016 гг. (утв. постановлением Правительства Республики Марий Эл от 19 апр. 2012 г. № 129). – URL: <http://nko.economy.gov.ru/Files/ClaimDocuments/1a1d790f-7419-4cda-9a55-7799badb5ff3.doc>, свободный.

#### Литература

1. *Гриб В.В.* Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества. – М.: Юрист, 2010. – 383 с.
2. *Лучин В.О., Боброва Н.А.* Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. – 2003. – № 10. – С. 17–30.

Поступила в редакцию  
05.04.13

---

**Михеева Татьяна Николаевна** – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Россия.

E-mail: [Miheeva\\_TN@energy.mari.ru](mailto:Miheeva_TN@energy.mari.ru)