

Научная статья
УДК 342.34
DOI 10.18101/2658-4409-2023-2-18-24

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ КАК СУБЪЕКТ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

© **Алексеева Валентина Андреевна**

аспирант кафедры конституционного,
административного и муниципального права,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6
valentina09158@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматривается Общественная палата как субъект общественного представительства. Общественная палата как консультативный орган в последние годы стала неотъемлемым элементом во взаимодействии российского государства и общества. Автор считает, что деятельность Общественной палаты направлена на укрепление связи между государством и обществом, а также на постоянное совершенствование форм и методов сотрудничества между ними, палата выступает органом, который аккумулирует общественные интересы и помогает в достижении общественно значимых целей. На примере Общественной палаты Республики Бурятия автор рассматривает порядок формирования и деятельность подобных органов общественного представительства, а также выделяет существующие в этой области проблемы. Статья позволяет более глубоко понять роль Общественной палаты Республики Бурятия в жизни общества и ее значимость для развития гражданского общества в республике. В данной статье деятельность Общественной палаты характеризуется через две основные формы взаимоотношений с государством: во-первых, Общественная палата контролирует деятельность государства; во-вторых, помогает гражданскому обществу доводить свои взгляды до сведения органов государственной власти.

Ключевые слова: общественная палата Республики Бурятия, общественное представительство, институт гражданского общества, общественный контроль, субъект РФ, Республика Бурятия, формирование, представительная демократия, интересы общества, политическая жизнь.

Для цитирования

Алексеева В. А. Общественная палата Республики Бурятия как субъект общественного представительства // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2023. Вып. 2. С. 18–24.

Представление общественных интересов — одна из масштабных форм коммуникации между различными субъектами политического процесса и властью. Также считается, что представительство интересов сложная конструкция, предоставляющая государству возможность учитывать и согласовывать цели различных групп населения, а иногда противоречащие интересы, а также регулировать различные конфликты и обеспечивать стабильность общества. Значение представительства в том, что оно позволяет гражданам участвовать в формировании законодательства и государственной политики через избранных ими представителей.

Мы считаем, что общественные организации, а также общественные палаты влияют на представительство в повестке дня, стимулируя поток информации между гражданами и политической системой. Таким образом, правильная организация представления интересов общества обеспечивает быстрый доступ к информации о важности вопросов для лиц, принимающих решения на уровне государственной власти. Чем больше активных организаций, тем больше вероятность того, что разные части общества будут представлены, когда дело доходит до передачи информации между общественностью и политической системой. Большое количество активных организованных интересов имеет решающее значение для лиц, принимающих решения, чтобы получить точное представление о том, чего хочет общественность. Столкнувшись с большим количеством общественных организаций в регионах, лицам, принимающим решения, будет сложнее уклоняться и уделять внимание другим темам, даже если у них есть для этого стимулы. А общественные палаты в данном случае выступают органом, который аккумулирует интересы этих организаций и помогает в достижении их общественно значимых целей.

По мнению М. В. Дзахоевой, в настоящее время формируется новая разновидность представительной демократии — общественное представительство, поскольку ныне существующие формы активности граждан включают в себя институт выборов общественных органов, делегирования представителей общественных объединений в общественные палаты, создаваемые при органах публичной власти.

Довольно сложно переоценить роль общественных палат в системе взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти, поскольку их деятельность направлена на обеспечение учета мнения граждан, а также на укрепление связи между государством и обществом, а также на постоянное совершенствование форм и методов сотрудничества между ними [5, с. 108–109]. К сожалению, в наше время просматривается тенденция, что органы государственной власти и местного самоуправления не всегда готовы к открытому диалогу и сотрудничеству с общественными объединениями и обществом в целом, несмотря на тот факт, что участие общества предусмотрено в Конституции Российской Федерации и прочих нормативных актах.

Общественные палаты, по замыслу правительства, должны стать некой площадкой для широкого диалога между государством и обществом и проводить общественные экспертизы ключевых государственных решений. Такой орган, по сути, означает гражданский контроль за работой государственной системы, включая правоохранительные органы и спецслужбы.

При изучении деятельности общественных палат политолог Альфред Эванс выделил цели, которые общественные палаты преследуют в своей деятельности:

- вмешательство в деятельность государства, имеется в виду вмешательство от имени граждан, чьи права уже нарушены, или реагирование на конкретный случай предполагаемых нарушений прав отдельного гражданина или группы лиц;
- контроль, заключающийся в контролировании деятельности государства или в наблюдении за деятельностью исполнительных органов и должностных лиц. Это одна из функций, которой наделяли Общественную палату Российской

Федерации при ее создании, чтобы она обеспечивала надзор за работой государственного аппарата;

- консультативная роль. Здесь Эванс сосредоточился на роли палаты в предоставлении рекомендаций по предлагаемому законодательству на основе экспертных оценок и интересов групп в обществе. При выполнении этой функции общественная палата действует как консультативный орган в институциональных отношениях с палатами законодательных органов власти субъектов, а также Федерального собрания;

- служение государству. Здесь подразумевается деятельность Общественной палаты и ее отдельных членов, которые служат Российскому государству, помогая в достижении тех или иных избранных им целей. В качестве примера можно привести установление и укрепление связей с зарубежными государствами либо с другими субъектами государства, если речь идет о региональных общественных палатах [7].

Опыт таких организаций, как общественные палаты, является ключом к пониманию российской политической жизни и общественного развития. Рассмотрим формирование и деятельность Общественной палаты Республики Бурятия. Общественная палата Республики Бурятия была создана в 2013 г. с целью развития взаимодействия граждан и власти на региональном и муниципальном уровне. Члены Бурятской общественной палаты (42 члена) назначаются сроком на три года и избираются по системе, используемой общественными палатами по всей России: при отборе членов в три этапа: часть (в нашем случае одна треть) утверждает Глава Республики Бурятия по представлению зарегистрированных на территории Республики Бурятия структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений; еще одну треть назначает Народный хурал Республики Бурятия, и эти 28 членов выбирают 14 оставшихся представителей среди местных общественных объединений по результатам голосования.

Для решения текущих вопросов Общественная палата создала совет как координирующий орган в период между пленарными заседаниями (дважды в год). В его состав входят председатель Общественной палаты, заместители председателя Общественной палаты, председатели комиссий Общественной палаты, член Общественной палаты, являющийся представителем в составе Общественной палаты Российской Федерации.

Палата еженедельно организует приемные часы, когда граждане могут высказать свои жалобы или выступить с инициативами перед Общественной палатой. Это служит цели взаимного обмена и является средством информирования граждан об их возможностях; дать рекомендации о том, как решать проблемы и чем может помочь Общественная палата.

Эта работа зависит от интересов, компетенции членов Общественной палаты, в которые в 2022 г. были представлены женские и молодежные организации, а также организации, занимающиеся наукой, медициной, образованием, территориальные общественные самоуправления, а также организации по защите прав ветеранов, инвалидов и региональных землячеств. Таким образом, в палате общественные интересы представлены крайне широко.

Широкий охват комиссий и открытая дверь для жалоб граждан позволяют предположить, что круг тем в повестке дня палаты может быть широким. Вопрос в том, как это происходит на практике, и компетенция членов Общественной палаты здесь актуальны. То, как они понимают, направляют и информируют граждан, является основным ресурсом в их работе.

Всего в Общественной палате шесть комиссий с разнообразными направлениями деятельности, которые охватывают все важные сферы жизни:

- комиссия по правам человека, безопасности, взаимодействию с правоохранительными органами и ОНК, органами местного самоуправления;
- комиссия по демографическому и социальному развитию, охране здоровья и здоровому образу жизни, вопросам семьи и детства;
- комиссия по экологии, природопользованию, охране окружающей среды и защиты оз. Байкал;
- комиссия по экономике, предпринимательству, инфраструктуре и территориальному развитию;
- комиссия по делам молодежи, образованию и науке, физической культуре и спорту, патриотическому воспитанию, развитию добровольчества;
- комиссия по развитию институтов гражданского общества, культуре, государственной национальной политике¹.

Компетентность также играет центральную роль в участии палаты в процессах слушаний законодательных органов. Это часто требует особой компетентности и вызывает вопросы о том, какой должна быть Общественная палата. На наш взгляд, члены Общественной палаты должны иметь профессиональное понимание проблем, с которыми сталкиваются люди; а Общественная палата — это орган, который должен понимать, что чувствуют люди. Ориентируясь на экспертные знания, Общественная палата может адекватно разяснять свое мнение и влиять на общественные и политические процессы.

Общественная палата Республики Бурятия — это площадка, на которой ее члены (представители общественных организаций) получают представление о текущих политических процессах, проектах, актуальных для общественных организаций, и проблемах граждан.

Участие в работе палаты дает доступ к информации, которая для некоторых является источником власти. По мнению одного из членов Общественной палаты, членство в Общественной палате — это должность, дающая определенную власть и рычаги. Здесь кроется следующая проблема: имея в своих руках определенную власть, некоторые члены палаты могут использовать не на благо всего общества, а для решения проблем и продвижения интересов в лучшем случае организации, которую он представляет, в худшем — личные интересы. Для решения этой проблемы палатой разработан и принят Кодекс этики членов Общественной палаты — внутренний акт, представляющий собой свод правил поведения, устанавливаемых и обязательных для каждого члена Общественной палаты при осуществлении

¹ Регламент Общественной палаты Республики Бурятия [принят на пленарном заседании Общественной палаты Республики Бурятия 28 июня 2013 г.] // Официальный портал Республики Бурятия. URL: <https://egov-buryatia.ru/op/activities/npa> (дата обращения: 01.05.2023). Текст : электронный.

им своих полномочий, а также предусматривающий несение ответственности в случае нарушения того или иного правила¹.

Действительно, на заседаниях палаты обсуждаются важные вопросы, связанные с развитием региона и местных сообществ. Однако при ознакомлении с повестками заседаний можно заметить, что в них недостаточно отражены вопросы взаимодействия с обществом и представления его интересов перед государством. Подобное можно заметить и при рассмотрении текстов отчетов о деятельности палаты, что усложняет оценку эффективности деятельности.

Также одной из главных проблем можно выделить недостаточную освещенность деятельности Общественной палаты в информационном пространстве, в результате чего многие граждане не имеют представления о Общественной палате, не знают и не понимают основные направления работы и как она может помочь населению в решении их проблем. Вследствие этого снижается активность граждан в работе палаты и реализация ее деятельности может быть затруднена.

В соответствии с видением общества суверенной демократии Общественная палата не принимает обязательных для исполнения решений, а служит государству, чтобы оно могло управлять более эффективно. В частности, Закон Республики Бурятия об Общественной палате обозначает одну из целей палаты как «привлечение граждан и общественные организации к реализации государственной политики». Для большинства ее членов главной задачей является предоставление анализа и рекомендаций органам государственной власти по вопросам формирования и реализации государственной политики. Таким образом, Палата может обеспечить независимую проверку важнейших инструментов регулирования, непосредственно затрагивающих интересы граждан страны².

Например, тот факт, что палата создана в рамках политической структуры, дает ей полномочия, хотя и ограниченные. Это показывает, что, несмотря на широкий диапазон действий палаты, она находится в шатком положении по отношению к региональной власти. Вызывает сожаление тот факт, что в законодательстве не прописан пункт, требующий, чтобы законодательные инициативы обязательно выносились на экспертное рассмотрение в Общественной палате. На наш взгляд, законодательство, требующее, чтобы палата проводила слушание законодательных инициатив, считается гарантией того, что палата наделена некоторыми структурными полномочиями, а соответственно и правом голоса, необходимым для разрешения проблем общества. В данном случае закрепление на уровне законодательства данного полномочия повысит значение палаты в развитии взаимоотношений государства и общества. В этом контексте будет реализовываться практический подход к решению проблем, использование законодательства и политика рычагов поспособствует тому, чтобы общество было услышано.

¹ Кодекс этики членов Общественной палаты Республики Бурятия [Принят на пленарном заседании Общественной палаты Республики Бурятия 26 сентября 2013 г.] // Официальный портал Республики Бурятия. URL: <https://egov-buryatia.ru/op/activities/npa> (дата обращения: 01.05.2023). Текст : электронный.

² Об Общественной палате Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 09.05.2018 № 2942-V (ред. от 03.03.2021) [Принят Народным хуралом РБ 24.04.2018] // Официальный интернет-портал правительства Республики Бурятия. URL: www.egov-buryatia.ru (дата обращения: 10.05.2018). Текст : электронный.

Несмотря на все недостатки и проблемы, Общественная палата Республики Бурятия является важным субъектом общественного представительства. Палата стоит на вершине организованного гражданского общества и поэтому играет ключевую роль в установлении его легитимности. В него входят представители многих ключевых организаций гражданского общества, общественных объединений и других общественных организаций в публичной сфере, а также многие ее члены взаимосвязанного управления официальных общественных активистов. Более того, регулируя отношения между государством и обществом, Палата помогает выстроить определенное видение того, как государство и общество устроены и как они должны взаимодействовать. Таким образом, Общественная палата не только «представляет» общество, будучи его адвокатом, но и служит репрезентацией или моделью того, каким должно быть это общество. Она иллюстрирует, воплощает и устанавливает границы между государством и обществом, между гражданским и негражданским обществом в соответствии с принципами суверенной демократии.

Литература

1. Гайнутдинова Э. В. Общественная палата как институт народного представительства гражданского общества // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменения : сборник научных статей по результатам научно-исследовательского семинара: в 2 частях. Ижевск, 15–17 октября 2021 г. / под научной редакцией Г. А. Шкляевой, А. А. Телицыной. Часть 1. Ижевск : Изд-во Ижев. ин-та (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), 2021. С. 43–49. Текст : непосредственный.
2. Дзахоева М. В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного представительства // Евразийский юридический журнал. 2018. № 11(126). С. 108–110. Текст : непосредственный.
3. Долгов В. М., Каряпкина Ю. Д. Общественные палаты субъектов РФ в обеспечении представительства интересов населения // Власть. 2020. № 4. С. 65–72. Текст : непосредственный.
4. Evans Alfred B., Jr. The Public Chamber Seeks to Define Its Role. *National Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies*. Philadelphia, Pennsylvania, 2008. Nov. 27 p.

Статья поступила в редакцию 10.05.2023; одобрена после рецензирования 23.05.2023; принята к публикации 31.05.2023.

PUBLIC CHAMBER OF THE REPUBLIC OF BURYATIA
AS A SUBJECT OF PUBLIC REPRESENTATION

Valentina A. Alekseyeva

Research Assistant of Constitutional, Administrative and Municipal Law Department,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
9 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia
valentina09158@yandex.ru

Abstract. The article deals with the Public Chamber as a subject of public representation. The Public Chamber as an advisory body has become an integral element in the interaction between the Russian state and society in recent years. We believe that the activities of the Civic Chamber are aimed at strengthening the relationship between the state and society, as well as at constantly improving the forms and methods of cooperation between them, the chamber acts as a body that accumulates public interests and helps achieving socially significant goals. Based on the example of the Civic Chamber of the Republic Buryatia, we examine the procedure for the formation and activities of such bodies of public representation, and also highlight the prevailing problems in this field. The study allows a deeper understanding of the role of the Public Chamber of the Republic of Buryatia in the life of society and its significance for the development of civil society in the republic. In the article, the activities of the Public Chamber are characterized through two main forms of relations with the state: firstly, the Public Chamber controls the activities of the state; secondly, it helps civil society to bring their views to the attention of public authorities.

Keywords: Public Chamber of the Republic of Buryatia, public representation, institution of civil society, public control, constituent entity of the Russian Federation, the Republic of Buryatia, formation, representative democracy, public interests, political life.

For citation

Alekseyeva V. A. Public Chamber of the Republic of Buryatia as a Subject of Public Representation. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2023; 2: 18–24 (In Russ.).

The article was submitted 10.05.2023; approved after reviewing 23.05.2023; accepted for publication 31.05.2023.