

Коннов И. А., Красильникова Н. А.

Институты гражданского общества и органы власти: состояние взаимодействия и пути совершенствования

Коннов Иван Александрович

Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС
Заместитель директора
Кандидат политических наук, доцент
konnov-ia@mail.ru

Красильникова Наталья Александровна

Законодательное Собрание Нижегородской области
Руководитель аппарата комитета по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества
Приволжский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (Нижегород)
Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин
gna.argo@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти на федеральном и региональном уровне (на примере Нижегородской области), а также практика реализации требований действующего законодательства. Предложена авторская классификация моделей взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти. Обобщены проблемы взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти и предложены пути их решения. В статье приведены успешные практики из деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

институты гражданского общества, механизм взаимодействия, демократия, Законодательное Собрание Нижегородской области

Konnov I. A., Krasilnikova N. A.

The Institutions of Civil Society and Authorities: Cooperation and Ways to Improve

Konnov Ivan Aleksandrovich

Nizhny Novgorod Institute of management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Nizhny Novgorod, Russian Federation)
Deputy Director
PhD in Political Science, Associate Professor
konnov-ia@mail.ru

Krasilnikova Natalia Aleksandrovna

Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod Region
Chief of Staff of Committee on Information Policy, Regulations and Questions of Development of Institutes of Civil Society
Privolzhsky branch of the «Russian State University of Justice» (Nizhny Novgorod, Russian Federation)
Assistant Professor of the Chair of State and Legal Disciplines
gna.argo@mail.ru

ABSTRACT

In the article the questions of legal regulation of interaction of institutions of civil society and authorities at Federal and regional level (on example of the Nizhny Novgorod region), as well as implementation of the requirements of current legislation. The author's classification of models of interaction between civil society institutions and authorities. Summarizes the problems of interaction between civil society institutions and authorities and the ways of their resolution. The article presents successful practices from the activities of the Legislative Assembly of Nizhny Novgorod region

KEYWORDS

the institutions of civil society, the mechanism of interaction, democracy, Legislative Assembly of Nizhny Novgorod region

Статья 3 Конституции Российской Федерации декларирует, а другие статьи и российское законодательство в целом развивают принцип народовластия — «единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

У народовластия в России богатая история (традиции), широкий спектр форм взаимодействия (в настоящем) и, надеемся, хорошие перспективы развития в будущем. Причем развития не только по форме (так называемая электронная демократия), но и по содержанию, значению в публичном управлении. Есть основания утверждать, что в современной России правовое регулирование, а соответственно и практика взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти может быть сведена к четырем группам форм.

Первая — традиционные, основы которых, как правило, установлены федеральным законодательством: выборы, референдумы, обращения граждан, публичные мероприятия (собрания, шествия, митинги, пикетирования, демонстрации) и др. Развиваются различные общественно-государственные формирования (при органах власти создаются советы (комиссии, комитеты и т. п.) по наиболее важным направлениям их деятельности).

Вторая — новые формы, устанавливаемые в последние несколько лет федеральным законодательством:

- институт общественных палат (Российской Федерации и созданных в каждом субъекте Российской Федерации), обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления¹;
- независимая антикоррупционная экспертиза²; общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов;
- «Открытое правительство»;
- независимые эксперты в составе конкурсных, аттестационных комиссий;
- комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- основы общественного контроля³;
- ресурс «Российская общественная инициатива»⁴;

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Парламентская газета. 2009. 13–19 февраля; Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Нижегородской области и органов местного самоуправления в Нижегородской области и о государственных и муниципальных информационных системах в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 11 мая 2010 г. № 81-З // Нижегородские новости. 2010. 14 мая.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

³ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014.

⁴ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициати-

- развитие судов присяжных; движение «Общенародный фронт»; форум активных граждан «Сообщество» и др.

Третья — формы сотрудничества народа и власти, регламентация которых осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации и (или) местного самоуправления. Например, в Нижегородской области представители общественности участвуют в работе Квалификационной коллегии судей¹; Экзаменационной комиссии по приему экзаменов на должности судей; Дисциплинарной комиссии палаты адвокатов и т. п.

В Нижегородской области установлены дополнительные гарантии права граждан на обращение². В 2013 г. принят уникальный для Российской Федерации по относительной простоте процедуры реализации закон «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании»³.

Символично, что первой в истории регионального парламентаризма (не только в области, а в стране!) законодательной инициативой граждан стал проект закона области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области», внесенный студентами вузов и Молодежным парламентом, который был принят Законодательным Собранием⁴. Идет работа по формированию общественных советов при органах власти, в том числе — при Законодательном Собрании⁵. Введены требования к проведению опроса на муниципальном уровне⁶ и ряд других.

Четвертая — новаторские, экспериментальные (нередко — уникальные), которые внедряются в практику сотрудничества народа и власти в отдельных субъектах Российской Федерации или муниципальных образованиях. В частности, Законодательное Собрание области в своей деятельности опирается и использует возможности:

1. Научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области⁷ (далее — Научно-консультативный совет) и «пула» из более 100 экспертов при нем. За 2015 г. члены научно-консультативного совета под-

ва»: указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.03.2013.

¹ О порядке назначения представителей общественности в квалификационную коллегию судей Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28 июня 2002 г. № 31-З // Нижегородские новости. 2002. 10 июля.

² О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З // Нижегородские новости. 2007. 20 сентября.

³ О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области: закон Нижегородской области от 8 мая 2013 г. № 62-З // Нижегородские новости. 2013. 23 мая.

⁴ Об общественном контроле в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 22 сентября 2015 г. № 127-З [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 24.09.2015.

⁵ О принятии Положения об Общественном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 25 августа 2016 г. № 2332-V [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/laws/> (дата обращения: 24.11.2016).

⁶ О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28 сентября 2015 г. № 134-З [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 30.09.2015.

⁷ О принятии Положения о научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 25 июня 2009 г. № 1595-IV // Нижегородские новости. 2009. 29 августа.

готовили 14 экспертных заключений на проекты законов области и проекты постановлений Законодательного Собрания области, рассмотрели 27 дискуссионных вопросов (например, о создании Института регионального законодательства, о рассмотрении результатов социологических исследований отношения населения к развитию сельских территорий Нижегородской области и т. д.). В процессе работы членами научно-консультативного совета были разработаны концепции проектов законов области: «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Нижегородской области» и «Об особенностях организации местного самоуправления в Нижегородской области»¹.

2. Молодежного парламента при Законодательном Собрании Нижегородской области² (далее — Молодежный парламент), в который входят представители всех молодежных парламентских структур муниципальных районов и городских округов области. Молодежный парламент осуществляет свою деятельность по четырем основным направлениям: участие в нормотворческой деятельности, участие в мониторинге правоприменения нормативных правовых актов, участие и организация проведения публичных мероприятий и реализация социальных проектов и инициатив.

Члены Молодежного парламента в 2015 г. вели активную работу над следующими нормотворческими предложениями: проект Закона области «О праздниках и памятных датах в Нижегородской области», мониторинг правоприменения Закона Нижегородской области «О молодежной политике в Нижегородской области» и принимали активное участие в доработке проекта закона области «О патриотическом воспитании в Нижегородской области». Помимо иных видов деятельности, члены Молодежного парламента осуществляют реализацию ряда социальных проектов, таких как «Здоровая нация», «День пенсионной грамотности», «Дворовая практика» и т. д.³

3. Благотворительного совета Нижегородской области⁴ (далее — Благотворительный Совет) в соответствии с задачами, которые были установлены законодательством Нижегородской области, осуществляет анализ благотворительной деятельности в Нижегородской области, содействует распространению идей благотворительности и осуществляет популяризацию благотворительной деятельности. В 2015 г. состоялось 4 заседания Благотворительного Совета (два из которых выездные, в р.п. Пильна и г. Ворсма Павловского района), в ходе которых было рассмотрено 12 вопросов. На заседаниях Благотворительного Совета обсуждается положительный опыт благотворительной деятельности, рассматриваются кандидатуры по награждению Медалью «Благотворитель земли Нижегородской», обсуждаются вопросы совершенствования федерального и регионального законодательства в области благотворительной деятельности⁵.

¹Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16951/scientific/16352/> (дата обращения: 24.11.2016).

² О принятии Положения о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 31 января 2013 г. № 754-V [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16951/mpno/16404/> (дата обращения: 24.11.2016).

³ Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16951/mpno/16403/16177/> (дата обращения: 24.11.2016).

⁴ О создании Благотворительного совета Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 22 апреля 2004 г. № 923-III // Нижегородские новости. 2004. 19 мая.

⁵ Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/obl/16012/16024/> (дата обращения: 24.11.2016).

4. Постоянно действующей рабочей группы по совершенствованию законодательства о некоммерческих организациях¹ (далее — рабочая группа). Данная рабочая группа сформирована в Законодательном Собрании Нижегородской области из представителей некоммерческих организаций, действующих на территории Нижегородской области. Так, в 2015 г. состоялось два заседания рабочей группы, в том числе с участием представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций, а также религиозных организаций, национальных общественных объединений и национально-культурных автономий. На заседаниях рабочей группы обсуждаются тенденции совершенствования федерального и регионального законодательства (например, о совершенствовании государственного регулирования межнациональных и межконфессиональных отношений: региональные стратегии, о перспективах реализации положений Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и т. д.).

5. Клуба парламентских журналистов при Законодательном Собрании Нижегородской области². В рамках данного формата представители средств массовой информации посещают муниципальные районы и городские округа Нижегородской области с целью освещения передовых производств на территории, промышленных и сельскохозяйственных предприятий, поддержки народных художественных промыслов, а также с целью популяризации родного края.

6. Парламентских дней в муниципальных районах и городских округах Нижегородской области. Они проводятся с целью выявления системных проблем на территории муниципального образования и разработки путей их разрешения депутатами Законодательного Собрания Нижегородской области и органами местного самоуправления. Как правило, такие дни проводятся ежеквартально и позволяют оперативно решать вопросы отдельных жителей и муниципального образования в целом.

7. Дней Законодательного Собрания в вузах области. Они проводятся с целью популяризации деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области и осуществления правового просвещения студентов и профессорско-преподавательского состава вузов. Обобщенные итоги дней Законодательного Собрания Нижегородской области в вузах (с 2012 года по ноябрь 2016 г.) представлены в табл. 1.

8. Договоров о сотрудничестве с вузами, в том числе о создании «базовой кафедры» (например, кафедры государственного и муниципального управления в НИУ РАНХиГС). Создание «базовой кафедры» позволяет установить тесный контакт Законодательного Собрания Нижегородской области с научными экспертами с целью привлечения их в законотворческий процесс, проведения научной экспертизы проектов законов области и проектов постановлений, а также оказания содействия в их разработке. Так, на последнем заседании Законодательного Собрания V созыва — 31 августа 2016 г. депутатам были представлены результаты деятельности рабочей группы по систематизации основополагающих законов Нижегородской области в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 г.) редакции на СД-носителях в электронном виде.

Основной объем работы выполнил коллектив аппарата Законодательного Собрания и представителей вузов, а подготовку программного продукта — электронной базы основополагающих законов Нижегородской области — коллектив

¹ Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16953//> (дата обращения: 24.11.2016).

² Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/news/?nid=8368&a=entry.show&sid=1480007227> (дата обращения: 24.11.2016).

**Обобщенные итоги дней Законодательного Собрания
Нижегородской области в вузах**

Наименование вуза	Год	Мероприятия					ВСЕГО
		учебное занятие	круглый стол	секция комитета	расширенное заседание НКС	деловая игра	
ПФ РАП (РГУП)	2012	2	2	–	–	–	4
НИУ РАНХиГС	2013	–	–	3	1	1	5
НА МВД России		3	2	–	1	1	7
ННГУ	2014	–	–	4	1	1	6
НПА		–	1	2	1	1	5
НГСХА		–	1	2	1	–	4
НИУ ВШЭ	2015	–	1	4	1	–	6
НГАСУ		–	–	4	–	–	4
НГТУ	2016	–	–	3	1	1	5
ИТОГО		5	7	22	7	4	46

НИУ РАНХиГС. К началу работы депутатов Законодательного Собрания нового созыва в НИУ РАНХиГС издан 4-томник, включающий «эталонные» тексты 170 основополагающих законов Нижегородской области. Для удобства использования Сборника законы сгруппированы: Т. 1. «Статус Нижегородской области. Организация государственной власти и местного самоуправления в Нижегородской области»; Т. 2. «Правовое регулирование референдумов и выборов в Нижегородской области»; Т. 3. «Законодательство Нижегородской области в социально-культурной сфере»; Т. 4. «Законодательство Нижегородской области в сфере экономики». Сборник выступает начальным этапом полной систематизации законодательства Нижегородской области и одним из элементов отчета Законодательного Собрания Нижегородской области V созыва о результатах своей работы.

9. Инициативного участия в мониторинге правоприменения законов области¹, который проводится Законодательным Собранием Нижегородской области с 2009 г. Конечно, добиться полного «охвата» мониторингом правоприменения всех законов Нижегородской области вряд ли возможно, но основные законы включаются в планы мониторинга правоприменения (табл. 2) для целей осуществления которого в состав рабочих групп привлекаются не только представители заинтересованных органов власти, но и институты гражданского общества.

10. Проведения конкурсов и мероприятий, направленных на правовое просвещение населения Нижегородской области², среди них и уже традиционные

¹ О принятии Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного Собрания области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 29 февраля 2012 г. № 437-V [Электронный ресурс]. URL: <http://bdgo.api.nnov.ru> (дата обращения: 24.11.2016).

² О плане мероприятий Законодательного Собрания Нижегородской области в сфере развития правовой грамотности и правосознания населения Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 30 июля 2015 г. № 1840-V [Электронный ресурс]. URL: <http://bdgo.api.nnov.ru> (дата обращения: 24.11.2016).

**Сопоставительная информация о результатах законотворчества
и планов мониторинга правоприменения законов Нижегородской области
за 2009–2015 гг.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Итого
Принято законов области	267	215	200	168	181	197	206	1434
Законов области в планах мониторинга	15	13	10	10	11	10	7	76
Всего (в %)	5,6	6	5	6	6,1	5,1	3,4	5,3

(«Я — законодатель», Фестиваль «Молодые звездочки нижегородской науки», студенческие Парламентские дебаты) и совсем новые («Творчество против коррупции»).

Таким образом, в настоящее время действующее законодательство позволяет развивать различные формы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества.