

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

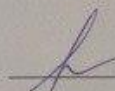
Кафедра конституционного и муниципального права

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ В СУБЪЕКТАХ РФ

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 2 курса 261 группы  
направления 40.04.01 Юриспруденции  
юридического факультета  
Углова Александра Денисовича

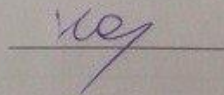
Научный руководитель  
доцент, канд. юрид. наук,



Е.А.Абаева

Заведующий кафедрой конституционного и  
муниципального права

Профессор, д-р юрид. наук,  
Заслуженный юрист России



Г.Н. Комкова

Саратов 2017 г.

**ВВЕДЕНИЕ.** На сегодняшний день ведущую роль в представлении консолидированных позиций гражданского общества, а также в осуществлении функций общественного контроля играют Общественная палата РФ и региональные общественные палаты. Впервые в России о создании Общественной палаты как института гражданского общества, заговорили еще в 1993 г. Тогда Президентом РФ Б.Н.Ельциным было издано Распоряжение о создании Общественной палаты при Конституционном совещании, которая впоследствии была преобразована в Общественную палату при Президенте РФ. Создание же действующей Общественной палаты РФ произошло по инициативе Президента РФ В.В. Путина, который в 2005 г. подписал Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации». Тогда же, следом за федеральной Общественной палатой, стали образовываться и общественные палаты на уровне субъектов Российской Федерации. На сегодняшний момент региональные общественные палаты созданы во всех субъектах нашей страны.

**Актуальность** исследования обуславливает возросшая значимость деятельности общественных палат субъектов РФ как эффективных инструментов взаимодействия общества и власти. Осуществляя надзорные полномочия над деятельностью органов государственной власти, общественные палаты субъектов РФ способны гарантировать повышение авторитета закона, обеспечение его исполнения, а также возрастание ответственности органов публичной власти России перед гражданами страны. Принимая во внимание особенности государственно-территориального устройства Российской Федерации, говорить о положительном, конституционном, демократическом развитии нашей страны без опоры на региональный уровень не имеет смысла.

Рассматривая вопрос **научной разработанности** темы необходимо отметить, что спустя двенадцать лет существования федеральной Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов учеными-правоведами и профессиональными юристами был

создан ряд научных работ, где рассматриваются отдельные вопросы по проблемам деятельности, как федеральной Общественной палаты РФ, так и субъектов федерации. Над указанной проблематикой работали О.С. Алдаева, М.А. Давыдова, А.В. Иванов, И.С. Фатов, В.Е. Чиркин и др. Конституционно-правовому статусу общественных палат субъектов РФ посвящены диссертации и монографии таких ученых как: П.В. Ивлиев, С.С. Тахоева, Т.В. Троицкая, А.Н. Урюпин и др. При этом, нельзя не отметить многочисленные работы В.В. Гриба, рассматривающего в своих трудах исторические предпосылки создания Общественной палаты РФ, модели и принципы формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации, общественную экспертизу как ведущее направление деятельности Общественной палаты РФ и представления Общественной палаты РФ как органа общественного контроля и представительного органа гражданского общества.

**Цель** работы – исследовать конституционно-правовой статус общественных палат субъектов Российской Федерации.

Исходя из поставленной цели, можно выделить следующие **задачи**:

1. исследовать историю возникновения и современное организационно-правовое состояние Общественной палаты в России;
2. дать конституционно-правовую характеристику статуса общественных палат в субъектах РФ;
3. выявить организационно-правовые формы и способы формирования общественных палат субъектов Российской Федерации;
4. определить основные конституционно-правовые принципы деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации и их полномочия;
5. изучить особенности взаимодействия общественных палат субъектов РФ между собой и с иными органами;

6. исследовать роль общественных палат субъектов Российской Федерации в построении Российской государственности и гражданского общества.

**На защиту выносятся следующие положения:**

- в целях повышения правового статуса Общественной палаты субъекта РФ предлагается внести изменения в ст. 1 ФЗ от 23.06.2016 г. №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов РФ» в части определения понятия «Общественная палата субъекта РФ», дополнив ее ч. 1.1 следующего содержания:

«1.1. Общественной палатой субъекта РФ является постоянно действующий совещательный консультативный независимый орган публичного права, обеспечивающий взаимодействие граждан и их объединений с органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, осуществляющий общественно-контрольную функцию в сферах правотворчества и правоприменения для защиты конституционных прав граждан, согласования и учета общественных интересов при формировании и реализации государственной политики».

- уточнены статусные характеристики общественной палаты субъекта РФ как института содействия развитию гражданского общества. К ним относятся: неполитизированность, социально-ориентированный характер, территориально-функциональное представительство общественных объединений и иных неправительственных некоммерческих объединений, элементы государственного участия в его структуре. Основными направлениями деятельности общественной палаты субъекта РФ являются привлечение граждан, общественных объединений к формированию и реализации государственной политики, поддержка гражданских инициатив, организация общественного контроля и др.

- на основе исследования способов формирования общественных палат субъектов РФ представлены три группы моделей их формирования, которые подразделяются в зависимости от участия органов государственной власти

субъекта РФ в данном процессе: без участия органов государственной власти субъекта Федерации; с участием главы исполнительной власти субъекта Федерации; с участием главы исполнительной власти субъекта РФ и законодательного (представительного) органа субъекта РФ. При этом, степень участия органов государственной власти субъекта Федерации в процессе формирования общественной палаты субъекта РФ позволяет говорить о готовности власти к диалогу с общественностью и о доверии в их взаимоотношениях.

- предложена классификация полномочий общественных палат субъектов Федерации на три основных комплекса: информационно-воспитательный, правозащитно-ориентирующий, правозащитно-восстановительный.

- предлагается внести изменения в ч. 7 ст. 11 ФЗ от 23.06.2016 г. №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов РФ», в части наделения Общественной палаты субъекта РФ законодательной инициативой, дополнив ее п. 8 следующего содержания:

«8) вносить законопроекты в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ».

**Объектом** настоящего исследования является совокупность правоотношений, возникающих в связи и по поводу функционирования общественных палат субъектов РФ. Соответственно, **предмет** исследования – Конституция Российской Федерации, законодательство федеральных органов и органов субъектов федерации, определяющее статус общественных палат в Российской Федерации.

**Нормативную базу** исследования составили действующая Конституция РФ, Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации, посвященные регламентации статуса и вопросам деятельности общественных палат субъектов РФ.

**Методологическая основа** исследования включает в себя большой комплекс методологических приемов, с помощью которых был произведен анализ теоретических, практических и правовых аспектов функционирования общественных палат субъектов Российской Федерации. При написании данной диссертационной работы применялись такие методы научного познания как диалектический, исторический, системный, сравнительно-правовой, функциональный, статистический, а также методы анализа и синтеза. Использование различных методов дало возможность установить закономерности и особенности конституционно-правового развития деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации.

**Структура** работы состоит из введения, трех глав, включающих три параграфа, заключения и списка использованной литературы.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.** Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи исследования, его объект и предмет, методологическая основа, практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

**Первая глава – «Общественная палата в России: история и современное организационно-правовое состояние»** посвящена исследованию истории возникновения и современному организационно-правовому состоянию Общественной палаты в России. Изучается нормативно-правовая основа организации и деятельности Общественной палаты РФ, анализируются организационно-правовые вопросы ее функционирования. Тщательному анализу подвергнут исторический путь формирования Общественной палаты РФ, начиная с XX века и заканчивая современностью.

**Во второй главе – «Конституционно-правовая характеристика статуса общественных палат в субъектах РФ»**, состоящей из трех параграфов, анализируются особенности статуса общественной палаты субъекта РФ, как института содействия развитию гражданского общества.

**В первом параграфе – «Порядок формирования региональных общественных палат в России: сравнительно-правовой анализ»** даны характеристики способов формирования общественных палат субъектов РФ, а также принципов, лежащих в их основе. Анализ порядка формирования региональных общественных палат свидетельствует о большом разнообразии способов их формирования, различной степени участия органов государственной власти субъекта РФ в процессе их формирования.

Установленный региональными законодателями порядок утверждения состава общественной палаты субъекта РФ отражает их представления о статусе общественной палаты, о поставленных целях и задачах, которые она призвана эффективно решать, учитывая особенности взаимоотношений региональных ветвей власти и общественности.

Учитывая существенные различия в законах об общественных палатах субъектов РФ, важное значение сыграло принятие «рамочного» закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», который способствовал единому пониманию правового статуса общественной палаты субъекта РФ, установлению единых принципов и порядка формирования региональных общественных палат, предоставлению равных возможностей по осуществлению своих полномочий.

**Во втором параграфе – «Принципы деятельности и полномочия региональных общественных палат»** анализируются основополагающие принципы права, лежащие в основе деятельности института общественных палат субъектов РФ, а также полномочия региональных общественных палат.

**Третий параграф – «Особенности взаимодействия общественных палат субъектов РФ между собой и с иными органами»** посвящен взаимодействию региональных общественных палат с иными органами государственной власти, так как гарантией успешной реализации поставленных перед общественными палатами целей и задач, является законодательно закрепленные формы взаимоотношений общественной

палаты субъекта РФ с органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляемые в различных формах.

**В третьей главе – «Роль общественных палат субъектов РФ в построении российской государственности и гражданского общества (на примере Общественной палаты Саратовской области)» обуславливается роль общественных палат субъектов РФ в построении российской государственности и гражданского общества.**

Успешность системной модернизации всех сфер жизнедеятельности современного российского общества и переход к инновационному развитию всецело зависит от объединения усилий государства, бизнес-сообщества и гражданского общества. Важное значение общественного мнения при принятии решений по вопросам управления государством и роль общественных объединений, которые не только конфликтуют с правительством, но и оказывают ему решающую поддержку по принципиальным общенациональным вопросам отмечает В.Е. Чиркин. Раскрыть и эффективно использовать потенциал гражданской самоорганизации, перевести протестный характер гражданской активности в конструктивное русло призваны общественные палаты субъектов РФ, которые являются важной формой консолидированного взаимодействия институтов гражданского общества с властными структурами.

**В заключении** подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ.** На сегодняшний день в качестве одной из основных форм взаимодействия общественных объединений и государственных, муниципальных органов власти выступает Общественная палата РФ, а также общественные палаты и общественные советы, созданные в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Роль Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ в общественно-политической жизни страны сводится к содействию



интенсификации диалога общественных объединений и власти, взаимодействия гражданского общества и государства.

Политико-правовые предпосылки возникновения Общественной палаты в России и региональных общественных палат, свидетельствуют, о том, что их создание можно считать одним из важнейших этапов построения гражданского общества России на современном этапе. Этому способствовали самые разнообразные политико-правовые предпосылки. Среди политических предпосылок можно отметить сложившуюся сложную политическую ситуацию в стране: низкий уровень доверия общества к институтам государства; низкая эффективность государственного регулирования; трудности в претворении в жизнь социально-экономических преобразований; низкое качество и недостаточная доступность публичных услуг и другие проблемы, которые привели к возникновению некоего дисбаланса между интересами власти и общества. Среди правовых предпосылок можно выделить закрепление в Конституции Российской Федерации положений о демократическом духе и характере нашего государства, положения о необходимости налаживания взаимодействия государства и общества, укрепления доверия общества к институтам государства, повышения эффективности государственного регулирования и доступности публичных услуг.

Анализируя всю совокупность сущностных признаков Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов Федерации при выявлении их места в системе институтов гражданского общества, необходимо согласиться с мнением С.А. Авакьяна, который считает, что Общественную палату РФ и региональные общественные палаты следует рассматривать в качестве постоянно действующих совещательных консультативных независимых органов публичного права, обеспечивающих взаимодействие граждан и их объединений с органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, осуществляющих общественно-контрольную функцию в сферах правотворчества и правоприменения для защиты

конституционных прав граждан, согласования и учета общественных интересов при формировании и реализации государственной политики.

Говоря о законодательном регулировании порядка формирования и полномочий общественных палат субъектов РФ, можно сделать вывод об этапности процесса создания региональных общественных палат, преобладающей роли главы субъекта РФ в процессе их формирования, общих критериях участия общественных объединений, общности структуры региональных законов. При этом, несмотря на все многообразие организационных схем формирования региональных общественных палат можно выделить несколько подходов к их созданию (ассоциативный, выборный, общественно-государственный) и видов общественных палат (общественно-ориентированные и властно-ориентированные).

Что касается полномочий, то ученые-правоведы подразделяют их на три основных комплекса: информационно-воспитательный, правозащитно-ориентирующий, правозащитно-восстановительный.

Учитывая существенные различия в законах об общественных палатах субъектов РФ, важное значение сыграло принятие «рамочного» закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», который способствовал единому пониманию правового статуса общественных палат субъектов РФ, установлению единых принципов формирования и деятельности, предоставлению равных возможностей по осуществлению своих полномочий

В своей деятельности общественные палаты субъектов РФ тесно взаимодействуют с Общественной палатой РФ, органами власти, должностными лицами и иными организациями. В основном сотрудничество осуществляется в виде обмена аналитической информацией по всем направлениям работы органов и организаций с учетом специфики каждого, мониторинга правоприменительной практики и направления запросов и жалоб по вопросам защит прав и свобод человека. Данное взаимодействие имеет важное значение для повышения уровня участия граждан в управлении

делами государства, для формирования гражданского общества, а также для повышения уровня общественной экспертизы нормативно-правовых актов.

Одним из магистральных направлений деятельности общественных палат субъектов РФ является проведение общественной экспертизы. Ее осуществление подтверждает сущностную функцию региональных общественных палат как ведущего института гражданского общества, а именно посредничество между обществом и государством. Общественная экспертиза позволяет привлекать общество к важнейшему в государстве процессу – законотворчеству посредством публичного обсуждения норм, приводящего к фиксации общественного мнения.

Современное российское общество испытывает сильную и объективно обусловленную потребность в дальнейшем углублении и развитии демократических процедур и механизмов, призванных сформировать общество свободных граждан, способных активно участвовать в управлении делами государства и позитивно влиять на законодательный процесс.

Все вышеизложенное подтверждает значимость Общественной палаты РФ и региональных общественных палат как институтов гражданского общества, выступающих площадкой конструктивного диалога власти и общества, деятельность которых в первую очередь должна отвечать требованиям открытости, доступности и народовластия.

## ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА

Угланов А.Д. Защита прав и свобод человека в деятельности общественной палаты на примере Саратовской области // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы IX Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов, посвященной 80-летию Саратовской области (21 апреля 2016, г. Саратов). [Электронный ресурс] – Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2016. 1 электрон.опт.диск (CD-ROM); 12 см. С. 605-610.