

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

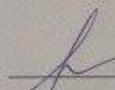
Кафедра конституционного и муниципального права

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

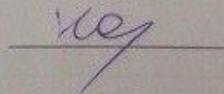
Научный руководитель
доцент, канд. юрид. наук,



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.