

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Конституционно-правовой статус общественных палат как субъектов
общественного контроля в Российской Федерации**

Автореферат магистерской работы

Студента 2 курса 261 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
очной формы обучения

Мартынова Данилы Романовича

Научный руководитель
доцент, доктор юридических наук,
профессор
должность, уч. степень, уч. звание
« ____ » _____ 20 ____ г.

_____ Е.В. Бердникова
(подпись) (инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой
профессор, д.ю.н.,
Заслуженный юрист РФ
должность, уч. степень, уч. звание
« ____ » _____ 20 ____ г.

_____ Г.Н. Комкова
(подпись) (инициалы, фамилия)

Саратов-2026

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена возрастающим значением институтов гражданского общества в механизме взаимодействия личности, общества и государства. Современное конституционное развитие Российской Федерации предполагает не только укрепление системы публичной власти, но и расширение форм участия граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций в обсуждении и оценке общественно значимых решений. В этих условиях особую роль приобретают общественные палаты, выступающие одной из институциональных форм диалога между гражданским обществом и органами публичной власти.

Особую актуальность исследуемая тема приобретает в связи с развитием законодательства об общественном контроле. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепил Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации и общественные палаты муниципальных образований в качестве основных субъектов общественного контроля. Это означает, что общественные палаты перестали рассматриваться только как консультативные или дискуссионные площадки. Их значение стало связываться с проведением общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, общественных обсуждений, а также с участием в формировании и деятельности общественных советов при органах публичной власти.

Актуальность исследования также определяется необходимостью оценки эффективности действующего организационно-правового механизма общественного контроля. Несмотря на наличие необходимой законодательной основы, на практике сохраняются проблемы, связанные с рекомендательным характером решений общественных палат, недостаточной обязательностью мотивированного реагирования органов публичной власти на их предложения, различиями в статусе общественных палат на

федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также вопросами реальной самостоятельности и репрезентативности их состава. Отдельной проблемой остается неопределенность статуса муниципальных общественных палат и общественных советов, а также отсутствие прямого закрепления муниципальных общественных палат в Федеральном законе № 33-ФЗ как самостоятельного института общественного контроля, в том числе при рассмотрении инициативных проектов и мониторинге их реализации.

Особого внимания заслуживают и новеллы Федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», поскольку они показывают расширение участия общественных палат субъектов Российской Федерации в решении вопросов местного значения. В частности, общественная палата субъекта Российской Федерации получила возможность вносить высшему должностному лицу субъекта предложения о кандидатурах на должность главы муниципального образования. Это свидетельствует о постепенном выходе общественных палат за пределы исключительно экспертно-дискуссионной функции и требует научной оценки пределов такого участия.

Важным является и то, что общественные палаты могут выступать инструментом выявления общественно значимых проблем, защиты прав и свобод граждан, повышения открытости власти и формирования доверия к публичным институтам. Однако эффективность данного института зависит от того, насколько полно обеспечены его правовые гарантии, насколько прозрачны процедуры формирования палат и насколько содержательно органы публичной власти реагируют на результаты общественного контроля.

Таким образом, исследование конституционно-правового статуса общественных палат как субъектов общественного контроля является актуальным как в теоретическом, так и в практическом отношении. Оно позволяет определить место общественных палат в системе гражданского общества, раскрыть их правовую природу, выявить особенности их

взаимодействия с органами публичной власти и предложить направления совершенствования их статуса в Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе формирования, функционирования и развития общественных палат в Российской Федерации как институтов гражданского общества и субъектов общественного контроля, а также отношения, складывающиеся при их взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, иными негосударственными некоммерческими организациями и гражданами.

Предметом исследования являются конституционно-правовые нормы, регулирующие статус общественных палат в Российской Федерации, порядок их формирования, цели, задачи, полномочия и формы деятельности, а также научные подходы к пониманию правовой природы общественных палат и практические проблемы реализации ими функций общественного контроля.

Цель исследования состоит в комплексном конституционно-правовом анализе статуса общественных палат в Российской Федерации как субъектов общественного контроля, выявлении их роли в системе гражданского общества и механизме взаимодействия общества и публичной власти, а также в формулировании предложений по совершенствованию их правового положения и повышению эффективности осуществляемого ими общественного контроля.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- раскрыть понятие общественной палаты и определить ее место в системе институтов гражданского общества Российской Федерации;
- проанализировать роль общественных палат в обеспечении взаимодействия граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций и органов публичной власти;

- исследовать конституционно-правовые основы институционализации общественных палат в Российской Федерации;
- проанализировать организационно-правовой механизм осуществления общественного контроля общественными палатами;
- рассмотреть формы общественного контроля, реализуемые общественными палатами, включая общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, общественные обсуждения и подготовку итоговых документов;
- исследовать особенности взаимодействия общественных палат с органами публичной власти, в том числе через направление запросов, подготовку рекомендаций, участие в заседаниях органов власти и работу общественных советов;
- выявить основные проблемы правового регулирования и практической деятельности общественных палат как субъектов общественного контроля;
- Сформулировать предложения по совершенствованию конституционно-правового статуса общественных палат в Российской Федерации.

Степень разработанности темы исследования

Проблематика конституционно-правового статуса общественных палат, их места в системе гражданского общества и роли в осуществлении общественного контроля получила определенное освещение в отечественной юридической науке. При этом данная тема находится на стыке теории государства и права, конституционного права и административного права.

Специальные вопросы правовой природы общественных палат и их места в системе гражданского общества рассматривались в работах А.В. Тиховодовой, В.В. Гриба, Г.Д. Садовниковой, П.В. Ивлиева, Т.В. Троицкой и других исследователей. В частности, в научной литературе общественные палаты рассматриваются как институты гражданского общества, формы

функционального представительства, площадки взаимодействия общества и государства, а также как субъекты общественного контроля.

Значительный вклад в исследование общественного контроля внесли В.В. Гриб и Е.В. Бердникова. В их работах общественный контроль анализируется как конституционно-правовой институт, направленный на обеспечение открытости публичной власти, защиту прав граждан, развитие гражданского участия и повышение ответственности органов власти перед обществом. Отдельное значение имеют исследования Г.Н. Чеботарева, посвященные общественному контролю институтов гражданского общества за деятельностью органов публичной власти.

Для расширения теоретической базы исследования целесообразно дополнительно учитывать работы, раскрывающие общие правовые проблемы взаимодействия государства и гражданского общества, историческую роль общественных формирований, а также место иных институтов гражданского общества в российской правовой системе. Эти источники позволяют показать, что общественные палаты не возникают изолированно, а встроены в более широкий процесс институционализации общественного участия и правового оформления каналов обратной связи между обществом и публичной властью.

Вместе с тем, несмотря на наличие значительного числа научных работ, ряд вопросов остается недостаточно разработанным. В частности, требуют дальнейшего исследования проблемы соотношения общественной и публично-правовой природы общественных палат, эффективности рекомендательного характера их решений, механизма реагирования органов.

Методологической основой исследования являются диалектический общенаучный метод познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, исторический, логический, сравнительно-правовой и другие.

Теоретическую основу исследования сформировали положения, гипотезы, разработанные и изложенные в работах отечественных ученых в области общественного контроля, а также научные труды отечественных

правоведов, исследовавших конституционное право: Е.В. Бердниковой, В.В. Гриба, В.В. Гончарова, С.М. Зубарева, Г.Н. Комковой, Г.Д. Садовниковой, П.В. Ивлиева, Т.В. Троицкой и др.

Эмпирическую основу работы составили практика Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных палат муниципальных образований и иных субъектов общественного контроля; статистические данные; сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов публичной власти, а также соответствующие материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет».

Научная новизна работы заключается в том, что она является комплексным исследованием современного состояния правового статуса общественных палат как субъектов общественного контроля. Научное исследование содержит авторские предложения по изменению действующего законодательства и правоприменительной практики в целях повышения эффективности деятельности указанных институтов гражданского общества.

На защиту выносятся следующие положения, отражающие авторское понимание проблемы конституционно-правового статуса общественных палат как субъектов общественного контроля в Российской Федерации:

1) Общественные палаты в Российской Федерации следует рассматривать как особый консультативно-совещательный институт гражданского общества, обеспечивающий взаимодействие граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций с органами публичной власти, наделенный в соответствии с действующим законодательством публично значимыми функциями по осуществлению общественного контроля и защите прав и свобод человека и гражданина.

2) Эффективность общественного контроля, осуществляемого общественными палатами, ограничивается рекомендательным характером их

решений и недостаточной обязательностью содержательного реагирования органов публичной власти. В связи с этим проблема заключается не в необходимости придания решениям общественных палат обязательной юридической силы, а в закреплении обязанности органов власти давать мотивированный и публичный ответ, по существу, внесенных предложений.

3) Совершенствование конституционно-правового статуса общественных палат должно быть связано с повышением прозрачности их формирования и проверкой репрезентативности состава. Для этого целесообразно развивать процедуры публичного раскрытия сведений о кандидатах, критерии оценки их общественного опыта, связи с представляемыми группами и результатов конкурсного отбора.

4) Перспективным направлением развития института общественных палат является введение механизма последующего мониторинга исполнения рекомендаций, поддержанных органами публичной власти. Такой подход позволит усилить не властные полномочия общественных палат, а их экспертную, контрольную и аналитическую роль в системе взаимодействия государства и гражданского общества.

5) Особого законодательного уточнения требует статус общественных палат и общественных советов муниципальных образований. В Федеральном законе № 212-ФЗ они названы субъектами общественного контроля через единую конструкцию «общественные палаты (советы) муниципальных образований», однако различие между данными институтами прямо не раскрыто. В связи с этим необходимо дифференцировать их правовое положение, определить особенности создания и закрепить их участие в общественном контроле на муниципальном уровне.

6) Обосновывается необходимость закрепления общественных палат муниципальных образований в Федеральном законе № 33-ФЗ в качестве самостоятельного института общественного контроля. В связи с этим предлагается дополнить статью 49 указанного закона положениями,

предусматривающими право общественной палаты муниципального образования участвовать в рассмотрении инициативных проектов, проводить их общественное обсуждение, давать заключение об их общественной значимости, оценивать обоснованность заявленной проблемы, а также осуществлять последующий общественный мониторинг реализации поддержанных инициативных проектов.

7) Закрепленное в Федеральном законе № 33-ФЗ право общественной палаты субъекта Российской Федерации вносить предложения о кандидатурах на должность главы муниципального образования свидетельствует о расширении ее роли в муниципально-правовых процедурах. Данное полномочие сохраняет рекомендательный и экспертный характер, поэтому требует гарантий открытости, мотивированности и учета позиции муниципальных институтов общественного контроля.

Апробация результатов исследования.

Основные положения исследования были представлены на XVII Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России», (Саратов, 17 апреля 2025 г.); магистерском круглом столе в рамках XVII Международного Конституционного форума, посвященный 20-летию возрождения юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского «Сбалансированность прав и обязанностей гражданина Российской Федерации», (Саратов, 11 декабря 2025 г.); XIX Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, 16 апреля 2026г);

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования полученных выводов и предложений, во-первых, в научно-исследовательской деятельности — для дальнейшего изучения конституционно-правового статуса общественных палат и их роли в обеспечении взаимодействия общества и государства; во-вторых, в

правотворческой и правоприменительной практике — при совершенствовании законодательства, регулирующего деятельность общественных палат, их полномочия, формы участия в общественном контроле, а также механизмы реализации решений и рекомендаций, принимаемых по результатам контрольной деятельности. Результаты исследования могут быть использованы для повышения эффективности деятельности общественных палат различных уровней, укрепления их организационно-правовых основ, расширения участия граждан и общественных объединений в осуществлении общественного контроля, а также для выработки предложений, направленных на повышение прозрачности деятельности органов публичной власти и обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Теоретическая значимость исследования определяется сделанными в соответствии с решаемыми задачами и по результатам исследования выводами. Помимо этого, полученные результаты исследования могут использоваться в дальнейших научных исследованиях по данной проблеме.

Структура предопределяется целями и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие четыре параграфа, заключение, список использованных источников и литературы.

В первой главе **«Конституционно-правовая природа общественных палат в Российской Федерации»** автор рассматривает понятие общественной палаты, ее место в системе институтов гражданского общества, а также основные подходы к пониманию ее правовой природы. Отмечается, что общественная палата не является органом государственной власти, политической партией или общественным объединением в классическом смысле. Она представляет собой особый консультативно-совещательный институт, предназначенный для согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и органов публичной власти.

Особое внимание уделено тому, что общественные палаты имеют смешанную правовую природу. С одной стороны, они связаны с институтами гражданского общества, поскольку выражают общественные интересы, аккумулируют гражданские инициативы и обеспечивают участие граждан в обсуждении публично значимых вопросов. С другой стороны, их деятельность закреплена в законодательстве, а сами палаты включены в систему правовых механизмов взаимодействия общества и государства.

Отдельное место занимает анализ конституционно-правовой институционализации общественных палат в Российской Федерации. Автор показывает, что общественные палаты прямо не закреплены в Конституции Российской Федерации, однако их деятельность опирается на конституционные принципы демократического правового государства, народовластия, признания прав и свобод человека высшей ценностью, права граждан на объединение, участие в управлении делами государства и обращение в органы публичной власти.

В результате исследования первой главы автор приходит к выводу, что общественные палаты являются постоянно действующими публично значимыми институтами гражданского общества, которые обеспечивают взаимодействие граждан и общественных объединений с органами публичной власти, участвуют в общественном контроле и способствуют реализации конституционных принципов народовластия, открытости власти и защиты прав граждан.

Во второй главе **«Общественные палаты как субъекты общественного контроля: тенденции и перспективы совершенствования конституционно-правового статуса»** автор рассматривает общественные палаты не только как площадки для диалога общества и государства, но и как самостоятельных субъектов общественного контроля. Подчеркивается, что после принятия Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественные палаты федерального,

регионального и муниципального уровней получили официальное закрепление в системе субъектов общественного контроля.

В работе раскрывается организационно-правовой механизм осуществления общественного контроля общественными палатами. К числу основных форм такой деятельности относятся общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные слушания, направление запросов, подготовка заключений, предложений и рекомендаций. Эти формы позволяют общественным палатам выявлять недостатки в деятельности органов публичной власти, анализировать проекты нормативных правовых актов и управленческих решений, учитывать общественное мнение и повышать открытость государственного и муниципального управления.

Особое внимание во второй главе уделяется необходимости последующего мониторинга исполнения рекомендаций общественных палат. Автор обосновывает, что если орган публичной власти поддержал предложение общественной палаты, то должны быть зафиксированы сроки реализации, ответственные исполнители, этапы выполнения и фактический результат. Такой механизм позволит оценивать не только сам факт направления рекомендаций, но и реальное влияние общественных палат на решение общественно значимых вопросов.

В заключении автором подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию конституционно-правового статуса общественных палат как субъектов общественного контроля в Российской Федерации.