

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

**«Общественные палаты в системе защиты прав и свобод человека и  
гражданина Российской Федерации»**

**АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

магистранта 3 курса 361 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
Лузановского Евгения Константиновича

Научный руководитель  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права,

К.П.Н., доцент  
должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

Е.В.Бердникова  
инициалы, фамилия

Заведующая кафедрой  
конституционного и муниципального права,

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ  
должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

Г.Н.Комкова  
инициалы, фамилия

Саратов 2018 год

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования.* Конституция Российской Федерации провозглашает права и свободы человека высшей ценностью и устанавливает обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Среди основных прав и свобод человека важное место занимают права на жизнь, на здоровье, на частную собственность и другие. В связи с этим законодательство Российской Федерации различных отраслей права обеспечивает действенность указанных положений Конституции РФ, закрепляя правовые нормы, направленные на защиту основных прав и свобод человека.

Под конституционными правами и свободами понимаются закрепленные в Конституции и гарантированные государством возможности, позволяющие каждому гражданину самостоятельно и в собственных интересах избирать вид и меру своего поведения, а также пользоваться предоставленными ему социальными благами.<sup>1</sup> Забота о гражданине, обеспечение его безопасности, гарантированных Конституцией РФ прав и свобод, является основой устойчивого правового государства, способного обеспечить не только прочность и надежность, но и развитие и процветание.

Особое внимание в современной России в сфере защиты прав и свобод граждан уделяется сформированной в последние годы системе институтов, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека. В частности среди институтов данной системы особый интерес для нас представляет институт общественных палат, деятельность которых обеспечивает взаимодействие граждан с федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного

---

<sup>1</sup> См.: *Осетров С.А.* Каждый имеет право: реализация и защита конституционных прав и свобод. Отв. ред. Профессор Полянский В.В. – М.: 2011 г.

контроля за деятельностью федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти.

Актуальность темы исследования заключается в том, что в последнее время общественные палаты занимают достойное место в системе защиты конституционных прав и свобод, являются механизмом функционального представительства интересов различных структур, выработки решений органами государственной власти и местного самоуправления. Общественная палата в настоящее время является площадкой для широкого диалога между всеми институтами гражданского общества с целью выявления и реализации механизмов общественного контроля, обсуждения гражданских инициатив. Общественная палата Российской Федерации стала местом проведения общественной экспертизы законопроектов, имеющих общенациональное значение, что способствует развитию новых форм сотрудничества государства и общественных объединений. В том числе исследование данной темы обусловлено необходимостью дальнейшего совершенствования защиты прав и свобод человека и гражданина в России таким институтом, как общественная палата (Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации).

***Цель настоящего исследования*** заключается в изучении места и роли общественных палат в системе защиты конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации.

***Научная новизна магистерского исследования*** заключается в том, что основываясь на доктринальных разработках и конституционно-правовых нормах, касающихся понятия и места общественных палат в системе механизма защиты прав и свобод человека, оно позволяет выявить особенности их функционирования как института гражданского общества в сфере защиты прав и свобод. Особую важность проводимых научных изысканий представляет изучение указанного института на примере функционирования общественной палаты Саратовской области.

### ***Положения, выносимые на защиту:***

Положения, выносимые на защиту:

1. Создание Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов (палат) муниципальных образований свидетельствует о весомости гражданского общества и о готовности государства воспринимать реальные интересы граждан своего государства, привести в действие механизм контроля гражданского общества за деятельностью органов государственной власти, что представляет собой одну из форм осуществления народовластия, инструмент защиты и обеспечения прав и свобод личности.

2. До создания системы общественных палат (Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных (советов) палат муниципальных образований) процесс проведения общественной экспертизы законопроектов не был упорядочен и централизован, а степень его влияния была ничтожно мала. Несмотря на неоднозначные оценки такого участия, не вызывает сомнения утверждение, что общественное обсуждение и экспертиза законопроектов, а также вопросов, требующих законодательного решения, могли бы способствовать реальному привлечению граждан к участию в законодательном процессе.

3. Одним из вариантов укрепления самостоятельности общественных палат в регионах могло бы стать участие Общественной палаты Российской Федерации в их формировании, возможно, через законодательное закрепление квоты федеральной Общественной палаты при формировании каждой региональной палаты, а также через внедрение процедуры тайного голосования на альтернативной основе при избрании председателя региональной палаты

4. Реализация гражданских инициатив в субъектах Российской Федерации требует дополнительных финансовых затрат, для этого необходимо более четко прописать в Федеральном законе от 25 июня 2016

года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» вопрос о бюджетах региональных общественных палат.

*Структура магистерской работы* обусловлена предметом, целями и задачами исследования и состоит из введения, основной части, изложенной в двух главах, заключения и списка использованных источников и литературы.

### **Основное содержание работы**

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются предмет, цель и задачи исследования, теоретические и методологические основы исследования, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

**В первой главе «Организационно-правовые вопросы функционирования общественных палат в системе защиты прав и свобод граждан»** анализируется нормативно-правовая база, регулирующая деятельность общественных палат на федеральном, региональном и местном уровнях организации публичной власти.

**Параграф первый «Общественная палата Российской Федерации как институт защиты прав и свобод граждан»** посвящается комплексному исследованию правозащитной деятельности Общественной палаты РФ. Автор исследует основные направления организации и функционирования данного института, основываясь на определении ее особого места и роли в системе защиты прав и свобод человека и гражданина.

**Во втором параграфе «Общественные палаты субъектов Российской Федерации как институт защиты прав и свобод граждан»** анализируется правовой статус и основные формы правозащитной деятельности общественных палат субъектов РФ. Отмечается, что до принятия Федерального закона от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов

Российской Федерации» субъекты РФ дифференцированно подходили к определению правового статуса данного института, что создавало определенные проблемы при проведении теоретического анализа особенностей их функционирования. Принятие долгожданного закона, унифицировавшего общие принципы организации общественных палат субъектов РФ не решило полностью проблемы, связанные с правовым обеспечением их деятельности, так как в нем присутствуют достаточно спорные нормы, которые необходимо либо уточнить либо вообще исключить из его содержания.

**В третьем параграфе «Общественные советы (палаты) муниципальных образований как институт защиты прав и свобод граждан»** раскрывается правозащитная роль местных общественных палат. Отмечается, что в процессе формирования общественных советов (палат) муниципальных образований по-прежнему отсутствуют общие правила и подходы. В большинстве регионов были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок создания общественных советов (палат) и формирующие основные принципы их деятельности. Однако практика формирования общественных советов (палат) зачастую остается непрозрачной, в них еще реже, чем в общественные палаты, попадают признанные лидеры местных гражданских сообществ. Подчас руководство регионов воспринимает общественные инициативы как негативную оценку собственным компетенциям и квалификации. Налаживанию взаимодействия мешает отсутствие культуры диалога как со стороны власти, так и со стороны гражданских активистов.

**Во второй главе «Общественная палата Саратовской области как институт защиты конституционных прав граждан»** проводится анализ основных направлений правозащитной деятельности Общественной палаты Саратовской области.

**В параграфе 2.1. «Общественная палата Саратовской области: общие положения и структура»** акцентируется внимание на том, что **Общественная палата Саратовской области** занимает достойное место в системе общественных отношений, является связующим звеном между обществом и властью, способствующим соблюдению и защите прав и свобод человека.

**В параграфе 2.2 «Содержание правозащитной деятельности Общественной палаты Саратовской области»** выявлено, что защита конституционных прав граждан **Общественной палатой Саратовской области** осуществляется по следующим направлениям:

- обсуждение общественно значимых тем на заседаниях Совета **Общественной палаты**;
- организация круглых столов по различным направлениям общественной жизни и проблемам, которые создают напряжение в обществе;
- выездные контрольные мероприятия (рейды) по общественным местам;
- экспертиза законопроектов;
- прием и консультация граждан;
- участие членов **Общественной палаты** в мероприятиях, организуемых другими государственными и общественными структурами;
- внесение законодательных инициатив в Областную Думу.

Особо отмечается, что каким бы ни был формат мероприятий, проводимых **Общественной палатой**, основная цель – быть переговорной площадкой в целях консолидации усилий общества и власти, направленных на защиту прав и свобод граждан.

В **заключении** по результатам проведенного исследования правозащитной деятельности общественных палат в Российской Федерации приводится ряд обобщений.

Образ успешного будущего нашей страны формируется во взаимодействии гражданского общества и государства. Без участия

общественности в жизни власти гражданское общество теряет своё назначение и форму. Появление Общественной палаты РФ как специального механизма, обеспечивающего «обратную связь», можно рассматривать как один из этапов реализации политической стратегии российской власти. Создание Общественной палаты стало закономерным шагом в развитии партнёрских отношений между властью и обществом, в системе защиты конституционных прав и свобод.

Правозащитная деятельность, осуществляемая развитой системой общественных палат, свидетельствует о зрелости общества, его развитости, способности к саморегулированию и самоуправлению на основе свободной инициативы граждан и их объединений в целях обеспечения прав и свобод каждого члена общества.

Обеспечение защиты прав граждан связано с повышением уровня взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти региона, ростом количественных и качественных характеристик деятельности общественных советов при органах исполнительной государственной власти и региональных подразделениях федеральных органов исполнительной власти.

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.

Стоит отметить, что правозащитная деятельность Общественной палаты Саратовской области остается одним из приоритетных направлений деятельности общественных объединений региона. Мощная общественная инициатива, развитость институтов гражданского общества являются необходимым условием эффективного функционирования всей системы защиты прав и свобод личности.

Однако современное российское общество продолжает испытывать 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. Необходимо консолидировать усилия не только трехуровневой системы общественных палат, но и бизнес-сообщества, органов местного самоуправления, которые заинтересованы во взаимодействии с общественными организациями и способны воспринимать и поддерживать конкретные гражданские инициативы.

Очевидно, что Общественная палата как связующее звено между обществом и властью не может эффективно функционировать без четко налаженного взаимодействия с ней. При этом под взаимодействием не следует понимать соглашательство. Поэтому, приглашая на свои мероприятия представителей разных государственных органов, в зависимости от темы мероприятия, Общественная палата ставит перед ними вполне конкретные вопросы, порой проблемные: от ситуации в ЖКХ до проблем патриотического воспитания молодежи и общедоступности высокотехнологического оборудования в учреждениях здравоохранения.

Как свидетельствует анализ деятельности общественных палат, корень проблем в их деятельности заключается в том, что у органов власти до настоящего времени нет никаких обязательств перед общественными палатами. Решения общественных палат (советов) носят исключительно рекомендательный характер, отсутствует механизм действенного реагирования органов власти на запросы общественных палат (советов), сформулированных, как правило, в виде резолюций мероприятий.

Учитывая опыт зарубежных государств, следовало бы адаптировать в российском правозащитном механизме дополнительные меры ответственности за отсутствие либо ненадлежащее реагирование на результаты общественного контроля.

Признавая значимость общественной экспертизы законопроектов в рамках деятельности общественных палат, позволившей создать в государстве работоспособный механизм защиты прав человека в современных условиях на стадии законодательного процесса, видится необходимым расширение возможности общественной экспертизы путем закрепления за общественными палатами права проводить общественную экспертизу не только проектов нормативных правовых актов, но и действующих нормативных правовых актов и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, что позволит усилить роль общественности не только в процессе принятия решений органами публичной власти, но и процессе их реализации, а, следовательно, повысит эффективность защиты прав и свобод человека.

При этом представляется важным определить правовой статус и порядок привлечения общественных экспертов и общественных экспертных организаций, а также порядок проведения и определения результатов непосредственно самой экспертной деятельности.

К сожалению, недостаточная информированность населения страны о существовании такого института как общественная палата ярко выражена в России. Для решения этой проблемы, такому сравнительно молодому институту как Общественная палата необходимо больше афишировать свои заслуги.

Реализация обозначенных в исследовании мер совершенствования правового регулирования позволит сформировать демократическое гражданское общество, ориентированное на активное участие в защите прав и свобод человека и гражданина.