

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 – правовой статус общественных палат
субъектов Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 2 курса 261 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
профиль: «Конституционное право, муниципальное право»
Коноваловой Екатерины Сергеевны

Научный руководитель
Кандидат политических наук,
доцент кафедры
конституционного
и муниципального права

подпись, дата

Е. В. Бердникова

Зав. кафедрой
конституционного
и муниципального права,
д-р юрид. наук, профессор

подпись, дата

Г. Н. Комкова

Саратов 2018

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. За время многочисленных реформ в стране произошли достаточно существенные сдвиги в сторону формирования институтов гражданского общества. Сегодня гражданское общество представляет собой сферу самопроявления свободных людей, некоммерческих организаций и ассоциаций, сформировавшихся на добровольных началах, огражденных от произвольной регламентации и прямого вмешательства разных внешних факторов, в том числе бизнеса и власти. Работающая обратная связь между властью и гражданским обществом позволяет проводить политику, учитывающую широкие общественные интересы. В различных субъектах Российской Федерации такую обратную связь осуществляют общественные палаты, объединяющие вокруг себя некоммерческие организации, общественные объединения различных форм и направлений деятельности. Во многом общественные палаты являются органом, измеряющим «температуру» гражданского общества на территории субъектов.

Одним из важных условий формирования гражданского общества, позволяющих привлечь насколько только возможно большее количество людей в процедуру принятия императивных решений, является законодательное утверждение его взаимоотношений с органами власти. Данная концепция отыскала отражение в создании Общественной палаты Российской Федерации, выражающей с помощью механизма функционального представительства круг интересов разных социальных групп, что способно существенно увеличить значимость объединений граждан в ходе формирования решений органами государственной власти и регионального самоуправления.

В определенном периоде накопленных возможностей гражданского общества воплотилось в формировании единого органа общественного представительства (Общественная палата РФ), а с учетом федеративного устройства справедливо понадобилось формирование специализированных организаций общественного представительства в субъектах Российской Федерации.

Федерации - областных Общественных палат равно как институтов гражданского общества.

Степень научной разработанности темы исследования. В январе 2016 года завершился процесс формирования общественных палат во всех 85 субъектах Российской Федерации. Изучение нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации выявило, что общественные палаты субъектов Российской Федерации формируются как регулярно функционирующие самостоятельные институты гражданского общества, реализующие задачу функционального представительства, целью которого считается обеспечение согласования общественно важных интересов граждан, общественных организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов регионального самоуправления с целью постановления более значимых вопросов экономического и социального развития, защиты прав и свобод граждан и формирования институтов гражданского общества в субъекте Российской Федерации. Эффективность работы общественных палат федерального и регионального уровней как институтов содействия развитию гражданского общества зависит от конституционно- правового закрепления демократических основ государственности и реалий государственно-политической жизни. Вместе с тем законодательно оформленное институциональное пространство гражданского общества гарантирует демократическое развитие государства с учетом потребностей и соблюдением интересов граждан.

Различные аспекты развития гражданского общества на территории страны затрагиваются в работах Е. В Бердниковой, В.М. Манохина, Л. С. Явича, Т.Н Михеевой, Р.В. Горнева, Г. Д. Садовниковой, И.В. Решетникова, Н. С Малеина, Е.П. Бурдо, Е.М. Новоселова, Ю. В. Соболевой, Е. В. Тарулиной и др. Вместе с тем современной юридической науке не известны работы, посвященные комплексному изучению данного вопроса.

Целью проводимого исследования выступает полный и всесторонний анализ конституционно-правовых основ формирования и функционирования общественных палат в субъектах РФ.

Для достижения этой цели необходимо решить несколько значимых **задач:**

1. Изучить место общественной палаты в структуре гражданского общества;
2. Проанализировать цели и задачи общественной палаты в субъектах РФ;
3. Рассмотреть принципы формирования и деятельности общественных палат субъектов РФ;
4. Раскрыть порядок формирования общественных палат субъектов РФ;
5. Обозначить правовой статус члена общественной палаты субъекта РФ;
6. Рассмотреть основные направления деятельности и полномочия общественных палат субъектов РФ.

Настоящая работа состоит из введения, 2 глав, заключения и списка использованных источников.

Объектом исследования являются общественные отношения, составляющие основы правового регулирования организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования являются положения Конституции Российской Федерации и нормы регионального законодательства об общественных палатах субъектов РФ.

Методологическую основу исследования составила совокупность методологических приемов, посредством которых проводился анализ теоретических, практических и правовых аспектов функционирования общественной палаты субъекта Российской Федерации. Магистерская работа выполнялась с применением диалектического, исторического, системного,

сравнительно-правового, функционального, статистического методов научного познания, а также метода контент - анализа.

Анализ современного состояния Общественной палаты субъекта Российской Федерации как института гражданского общества, уровня развития его нормативно-правового регулирования, принципов взаимоотношений с органами государственной власти и органами местного самоуправления, предполагал также использование нормативного и теоретико-прогностического методов при их оценке и поиске путей разрешения имеющихся противоречий.

Применение различных методов позволило выявить закономерности и особенности конституционно-правового развития деятельности Общественной палаты субъекта Российской Федерации.

Решение поставленных задач обусловило обращение, наряду с вопросами конституционного права, к проблемам теории государства и права, политологии, социологии, истории и других отраслей знания.

Теоретическая основа исследования сформирована научными разработками российских ученых, имеющими отношение к рассматриваемой проблематике.

Правовую основу исследования образуют Конституция Российской Федерации, Федеральные и региональные нормативные правовые акты.

Эмпирической основой исследования стали правоприменительная практика и официальные статистические и информационно-аналитические данные, отражающие те или иные стороны процесса реализации анализируемого конституционного принципа.

Научная новизна исследования определяется самой постановкой проблемы и заключается в том, что в магистерской работе дается комплексный анализ вопросов, связанных с механизмом работы общественных палат, функционирующих на уровне субъекта Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа и многих других регионов РФ), а также выдвигаются конкретные предложения по совершенствованию нормативной

основы регулирования рассматриваемого конституционно-правового института.

В работе сформулированы и обоснованы теоретические положения, практические **выводы и предложения, которые выносятся на защиту:**

1. С целью повышения эффективности осуществления общественного контроля предлагается исключить из ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по утверждению одной трети состава Общественной палаты. Такой порядок формирования общественных палат субъектов РФ позволит исключить элемент усмотрения со стороны регионального органа государственной исполнительной власти и обеспечить реализацию одного из принципов деятельности общественных палат субъектов РФ, закрепленных в ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», а именно принципа независимости.

2. В процессе рассмотрения нормативно - правовых актов, устанавливающих правовой статус общественных палат субъектов Российской Федерации, было определено отсутствие единообразия подхода к юридико-технической составляющей структуру и содержание данных документов, что обуславливает предложение о создании модельного закона об общественной палате субъекта РФ.

3. Разбирая вопрос о гарантиях деятельности членов общественных палат Российской Федерации, обнаружили, что гарантии, которые описаны в региональных нормативно-правовых актах, разнообразны. В связи с вышесказанным, предлагается законодательно закрепить в Федеральном законе от 23 июня 2016 г. N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» перечень гарантий деятельности членов общественных палат субъектов Российской Федерации.

Федерации. Считаем, осуществление указанного предложения не только лишь уравнивает региональные палаты между собой, но и придаст им некоторую самостоятельность.

4. Из-за отсутствия норм об ответственности членов общественных палат в Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации», видится допустимым внести поправку учитывающую ответственность за превышение полномочий членов общественных палат или их помощников. Такая статья, возможно, исключит случаи противоправных действий коррупционного характера членов общественных палат субъектов Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования. В результате изучения конституционного запрета законодательной отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина сформулированы выводы, которые могут быть полезны для дальнейших научных исследований и законотворческой деятельности.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Глава 1 Конституционно – правовая природа общественных палат субъектов РФ

Глава 1 магистерской работы посвящена исследованию теоретических и исторических аспектов гражданского общества в новой России. Так, например, в первой части работы автором рассматриваются периоды зарождения Общественных палат субъектов Российской Федерации (в Саратовской области с 1996 года, в Нижегородской области с 1994 года, в Пермской области с 1996 года, в Оренбургской области с 1994 года, в Республики Удмуртия с 1994 года).

Анализируется Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2016 год, где говорилось о важности участия гражданского общества в решении различных государственных задач, для обеспечения демократии и свободы личности. Данное заявление президента окончательно утвердило положение общественных палат в Российской Федерации и повлекло за собой множество преобразований.

В связи с этим, автор выделяет ряд проблем, которые возникают или могут возникнуть в процессе данного преобразования:

- Отсутствие механизмов влияния на органы власти;
- Потеря авторитета Общественной палаты в глазах народа;
- Палата может стать прикрытием для власти в принятии непопулярных законов;
- Возникновение у членов Общественных палат механизмов манипулирования обществом;
- В случае возникновения рычагов давления на власть, Общественная палата может превратиться в организованную группу давления, которая будет лоббировать интересы определенных слоев общества;
- А также Общественная палата может стать институтом идеологии, обосновывающим деятельность власти или формирующим новую национальную идею, вырабатывающим новые формы общественного сознания.

Также в данной главе построены четкие цели и задачи Общественной палаты в субъектах Российской Федерации.

Глава 2 Правовое регулирование организации и деятельности общественных палат субъектов РФ

Глава вторая разбита на четыре параграфа. В первом описаны принципы формирования общественных палат. Автор отмечает, что принципы общественных палат являются основными началами законодательного регулирования общественных палат. Проводит анализ принципов общественных палат в субъектах Российской Федерации на примере Саратовской области.

Говоря о порядке формирования общественных палат, автор затрагивает вопрос о том, как существенно изменился порядок формирования Общественной палаты Российской Федерации в 2013 и 2016 гг. в связи с принятием и вступлением в силу федеральных законов от 23.07.2013 г. № 235-ФЗ, от 28.12.2013 г. № 439-ФЗ и от 28.12.2016 г. № 487-ФЗ.

В отличие от предыдущего порядка формирования количество членов Общественной палаты Российской Федерации увеличилось с 126 до 168 членов, а, начиная с V состава Общественной палаты Российской Федерации, представляют по одному члену от каждой региональной Общественной палаты.

Далее автор разбивает порядок формирования общественных палат на 3 этапа:

1. Утверждение 40 членов Общественной палаты Российской Федерации из так называемого «президентского списка»;
2. Избрание представителей от общественных палат субъектов Российской Федерации;
3. Отбор 43 членов Общественной палаты от общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций (далее – НКО).

Каждый из этапов подвергается тщательному анализу, по окончании которого автор делает вывод о том, что существенные изменения в порядке формирования Общественной палаты Российской Федерации, произошедшие в 2013 и в 2016 гг., придадут новый импульс в развитии институтов гражданского общества, что бесспорно будет способствовать росту ее авторитета и имиджа.

В параграфе 2.3. описываются многообразные полномочия Общественных палат в российских регионах, их роль в становлении гражданского общества и значение в процессе решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития субъектов Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации наиболее полно могут быть охарактеризованы через понятие правового статуса.

Рассматривая Общественную палату в субъекте Российской Федерации, как комплексный социальный институт, автор считает возможным установить различные виды правовых статусов:

1. Общий правовой статус Общественной палаты как института гражданского общества;
2. Специальный статус Общественной палаты в конкретном регионе Российской Федерации;
3. Административный статус органов общественной палаты (председатель, совет, аппарат Общественной палаты).

А так же в данном параграфе автор раскрывает правовой статус члена общественной палаты через тщательный анализ – сравнение следующих элементов:

1. Права и обязанности члена общественной палаты;
2. Гарантии члена общественной палаты;
3. Ограничения члена общественной палаты;
4. Ответственность члена общественной палаты.

Каждый из данных пунктов рассматривается автором в сравнении, проводится анализ между Федеральным законодательством и региональным на примере различных субъектов Российской Федерации.

В параграфе под пунктом 2.4. тщательно разбираются основные направления деятельности полномочий общественных палат субъектов Российской Федерации, где рассматривается Федеральный закон от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Приводятся мнения различных исследователей, которые представляют общественный контроль как «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия».

Здесь же автором приводится яркий пример контроля над общественными советами, что подтверждает, что с 2015 года под эгидой Экспертного совета при правительстве РФ и Общественной палаты РФ идёт «перезапуск» общественных советов при министерствах и ведомствах, ведется работа над разработками новых механизмов для улучшения работы гражданского общества.

Таким образом, в регионах РФ накоплен значительный опыт в области общественного (гражданского) антикоррупционного контроля, определены его основные направления, совершенствуются формы реализации.

В **заключении** магистерской работы по результатам проведенного исследования отметим, что посредством анализа были выполнены все поставленные задачи, общественные палаты, созданные в субъектах РФ, – это новый в политико-правовом пространстве России институт гражданского общества, призванный (по своей природе) обеспечить эффективное противодействие злоупотреблениям публичной властью и должностными полномочиями в субъектах Федерации.