

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РФ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 5 курса 511 группы
направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция
юридического факультета

КЛЫЧКОВОЙ АНАСТАСИИ АЛЕКСЕЕВНЫ

Научный руководитель
Доцент, к.п.н., доцент

_____ Е.В. Бердникова

Зав. кафедрой
Профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

_____ Г.Н.Комкова

Саратов 2020 год

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. За последнее десятилетие в период многочисленных социально-политических и экономических реформ в нашей стране произошло активное формирование институтов гражданского общества. В настоящее время негосударственный сектор объединяет тысячи активных граждан, некоммерческих организаций и ассоциаций, сформировавшихся на добровольных началах, самостоятельно и без прямого вмешательства разных внешних факторов, в том числе бизнеса и власти. Наличие обратной связи между властью и гражданским обществом позволяет осуществлять политику, основанную на всестороннем анализе и учете общественных интересов. В различных субъектах Российской Федерации такую обратную связь осуществляют общественные палаты, объединяющие некоммерческие организации, общественные объединения различных форм и направлений деятельности. Во многом общественные палаты являются органом, определяющим направление социальной активности неправительственных организаций в субъектах РФ.

Общественная палата как институт гражданского общества представляет собой своеобразную диалоговую модель взаимодействия государственных органов и неправительственных ассоциаций, граждан, место для открытых дискуссий, результатом которых выступают совместно выработанные согласованные решения. Она аккумулирует и агрегирует общественные интересы и потребности, стимулирует и координирует общественные инициативы и деятельность иных институтов гражданского общества.

Особое место общественной палаты в системе субъектов общественно-го контроля в первую очередь определяется ее организационно-функциональными характеристиками и направлениями деятельности, а именно:

- Участие в формировании иных субъектов общественного контроля (общественные советы, общественные наблюдательные комиссии и т.д.);

- Широкий спектр общественных отношений, находящихся в сфере деятельности и под контролем общественных палат;
- Осуществление мониторинга и оценки деятельности иных субъектов общественного контроля (например, оценка эффективности деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ);
- Координирующая роль в системе субъектов общественного контроля (например, создание специальных координационных советов общественных палат (советов) муниципальных образований).

Уникальность деятельности общественных палат состоит в способности фокусирования внимания органов публичной власти на острых социально-политических проблемах и правовых последствиях решения данных вопросов. Примеров, связанных с нарушениями прав и свобод человека и гражданина со стороны самих государственных органов, к сожалению, на сегодняшний день не так уж и мало. Создание членами общественных палат резонанса вокруг выявившейся проблемы, обращение внимания чиновников и граждан к сложившейся ситуации, нередко приводит к отмене неправомочного решения и даже принятию законодательного акта, способствующего недопущению возникновения аналогичной ситуации в будущем.

Цель исследования - полный и всесторонний анализ правовых основ формирования и функционирования общественных палат в субъектах РФ.

Цель определила необходимость решения следующих задач исследования:

- изучить место общественной палаты субъекта РФ в структуре гражданского общества;
- проанализировать цели и задачи формирования и деятельности общественной палаты в субъектах РФ;
- раскрыть порядок формирования общественных палат субъектов РФ;
- обозначить правовой статус члена общественной палаты субъекта РФ;

- рассмотреть основные направления деятельности и полномочия общественных палат субъектов РФ.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, дается оценка степени ее научной разработанности, раскрываются цель, задачи, объект, предмет исследования, описываются методологическая, нормативная, эмпирическая и теоретическая основы работы, обосновывается теоретическая и практическая значимость исследования.

Первая глава «Конституционно-правовая природа общественных палат субъектов РФ» состоит из двух параграфов и посвящена изучению процесса формирования общественной палаты, определению ее места в структуре гражданского общества.

В первом параграфе «Место общественной палаты в структуре гражданского общества» общественные палаты рассматриваются как отдельный канал выстраивания взаимоотношений государства с гражданским обществом. Установление такой модификации взаимодействия устанавливает организации гражданского общества за пределами поля публичной политики и, никак не обладая возможностью принимать участие в равноправных механизмах прямой и обратной связи с государством.

Таким образом, изъясняясь о значимости общественной палаты в системе гражданского общества, возможно предсказать последующие трудности: 1) элементов настоящего влияния на органы власти у палаты вовсе нет, а контроль базируется в мощи авторитета её членов. Не исключено, что ее работа будет заключаться лишь в понижении уровня социальной напряженности; 2) общественная палата может превратиться в «декоративный» институт гражданского общества, зависимый от власти; 3) палата может стать прикрытием для власти в принятии непопулярных законов; 4) пользуясь авторитетом

членов палаты, власть получит механизм манипулирования обществом; 5) если же палата получит в свое распоряжение реальные рычаги давления на власть, то из проводника интересов общества она может превратиться в организованную группу давления, которая будет лоббировать интересы определенных слоев общества; 6) из-за отсутствия определенного места палаты в системе государственных органов процесс ее встраивания будет сопровождаться обострением внутривластной борьбы; 7) также общественная палата может стать институтом идеологии, обосновывающим решения власти или формирующим новую национальную идею, вырабатывающим новые формы общественного сознания.

Несмотря на все опасения, высказанные выше, следует все же констатировать, что общественная палата должна стать средством культивирования и фиксации гражданского общества.

Во втором параграфе «Цели и задачи общественной палаты в субъектах РФ» определяется цель деятельности общественной палаты - обеспечение согласования для решения наиболее важных вопросов интересов: с одной стороны - общественно значимых интересов граждан Российской Федерации и общественных объединений; с другой стороны - интересов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволил выделить следующие два подхода к определению целей создания и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. Первый подход заключается в выделении самостоятельной структурной единицы (статьи, части или пункта статьи), в которой перечислено несколько целей общественной палаты. Вторым подходом использован в большинстве субъектов Российской Федерации и заключается в том, что в региональных нормативных правовых актах фактически дважды сформулированы цели создания региональных общественных палат: первый раз — в статье об общих положениях или статусе общественной палаты, второй раз — в статье о целях и задачах общественной палаты.

Для достижения установленных целей общественная палата субъекта Российской Федерации реализовывает следующие задачи: 1) содействует привлечению граждан, общественных объединений и иных НКО к формированию и осуществлению государственной политики по наиболее важным вопросам экономического и социального развития субъекта Российской Федерации; 2) выдвигает и поддерживает гражданские инициативы, имеющие большое значение для субъекта Российской Федерации и нацеленные на реализацию конституционных прав и свобод, а также общественно значимые законные интересы граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций; 3) разрабатывает рекомендации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления по наиболее важным вопросам экономического и социального развития субъекта Российской Федерации; 4) взаимодействует с органами государственной власти и органами местного самоуправления, Общественной палатой Российской Федерации; 5) информирует граждан о деятельности Общественной палаты и принятых ею рекомендациях и решениях, о результатах взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Вторая глава «Правовое регулирование организации и деятельности общественных палат субъектов РФ» состоит из трех параграфов и посвящена изучению порядка формирования общественных палат, правового статуса членов общественной палаты, а также основных направлений ее деятельности.

В первом параграфе «Порядок формирования общественных палат субъектов РФ» рассматриваются принципы, на основе которых осуществляет свою деятельность общественная палата: приоритет прав и законных интере-

сов человека и гражданина; законности; равенства прав институтов гражданского общества; самоуправления; независимости; открытости и гласности.

Одной из проблем регламентации правового статуса общественных палат субъектов РФ является тот факт, что в «Общих положениях» федерального закона отсутствует норма об обязательности образования общественной палаты во всех субъектах России. В настоящее время не имеется прямой нормы, регламентирующей принцип обязательности общественной палаты, поэтому нельзя сделать однозначный вывод о том, что общественная палата - необходимый институт гражданского общества, создаваемый в каждом регионе. Думается, что было бы юридически более верным закрепить в федеральном законе следующее: «Наличие общественной палаты в субъекте Российской Федерации является обязательным». Конечно, отсутствие подобной нормы не исключает региональной «самостоятельности» по прямой ликвидации уже действующей палаты или блокированию ее работы косвенными путями (сокращение финансирования, отказ в предоставлении помещения и т.п.).

Общественные палаты субъектов Российской Федерации преимущественно формируются государственными органами субъекта Российской Федерации, за деятельностью которых они впоследствии и призваны, будут осуществлять общественный контроль. Представляется, что с целью повышения эффективности последнего необходимо сократить количество органов государственной власти, участвующих в данной процедуре до одного.

В пользу данного предложения также свидетельствует и тот факт, что даже при формировании Общественной палаты РФ участвует только один орган государственной власти — Президент РФ. Таким образом, процедура создания федеральной Общественной палаты является более демократичной, чем региональной. В связи с этим 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 испол-

нительного 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.

Второй параграф посвящен рассмотрению правового статуса членов общественной палаты. Рассматривая общественную палату в субъекте Российской Федерации как комплексный социальный институт, считаем 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).

Правовой статус членов Общественной палаты предполагает следующие элементы в их структуре:

- права и обязанности
- гарантии деятельности
- ограничения правового статуса
- ответственность.

Третий параграф посвящен изучению направлений деятельности общественных палат.

Общественный контроль - 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.

Значимым элементом структуры общественного контроля стало создание сети общественных советов при ведомствах региональной исполнительной власти. Совет, как структура общественного контроля, мобилизует усилия общественности для разработки рекомендаций в различных областях деятельности сопутствующих органов управления.

За советами государственные органы закрепляют определенные полномочия, консультируются с ними по вопросам принятия и исполнения решений, потенциально имеющих общественный резонанс. Советы призваны также выбирать повестку самостоятельно, исходя из требований общества и конкретной ситуации. Общественный совет является постоянно действующим совещательно - консультативным органом и не является юридическим лицом.

В Саратовской области действуют и иные формы совещательно - консультативных структур при органах власти, привлекающие общественность к своей работе: экспертные, координационные. Но именно общественные советы призваны стать действенным механизмом общественного контроля за деятельностью органов власти.

Основными формами деятельности Общественной палаты являются заседания Общественной палаты, заседания совета Общественной палаты, заседания комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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 регионах страны.

Стоит отметить, что нормативно-правовая база, регламентирующая конституционно-правовой статус общественных палат субъектов РФ, на

данный момент находится в стадии становления т.к. в ходе анализа было выявлено множество пробелов, что лишний раз доказывает необходимость дальнейшего совершенствования правовых основ функционирования этого института.

В ходе работы все поставленные задачи были успешно проанализированы, выявлены проблемы, которые в качестве предложений сформулированы и обоснованы в практические выводы и предложения, которые выносятся на защиту.

Общественная палата, являясь важнейшим институтом гражданского общества, основным направлением деятельности которого, в первую очередь, выступает осуществление общественного контроля за функционированием органов публичной власти, на сегодняшний день представляет собой ведущий или даже доминирующий с точки зрения проявления контрольной активности элемент в структуре субъектов общественного контроля.

По своей правовой природе общественная палата призвана выполнять очень важную социальную миссию – объединение активных граждан и негосударственных неправительственных организаций в целях развития институтов гражданского общества, защиты прав и свобод граждан, содействия органам власти в решении социальных проблем и предотвращении социальных конфликтов, повышения качества жизни населения как России в целом, так и ее отдельных регионов. Ее значимость в системе гражданского общества определяется тем, что посредством использования разнообразных законодательно закрепленных форм и методов деятельности, она способна обеспечить социально-политическую стабильность в обществе, устойчивость развития конституционного строя. Это обеспечивается непрерывным контролем данного органа за соблюдением принципа законности в структуре публичного управления, участием в формировании устойчивого неприятия коррупционного поведения, минимизацией рисков такого поведения со стороны власти и самих граждан, усилением эффективности деятельности органов власти.

Общественная палата представляет собой своеобразную диалоговую модель взаимодействия государственных органов и неправительственных ассоциаций, граждан, место для открытых дискуссий, результатом которых выступают совместно выработанные согласованные решения. Она аккумулирует и агрегирует общественные интересы и потребности, стимулирует и координирует общественные инициативы и деятельность иных институтов гражданского общества.