

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
ЧЛЕНА ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 361 группы
по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета

Мартыновой Светланы Александровны

Научный руководитель
доцент, к.ю.н.

_____ Е.А.Абаева

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права
д.ю.н., профессор

_____ Г.Н. Комкова

Саратов 2021

Актуальность темы исследования. Вопросы народовластия продолжают занимать центральное место в доктрине конституционного права. Сегодня общественный запрос на реализацию провозглашенного Конституцией РФ демократического государства связан не столько с эффективным механизмом делегирования народом своих властных полномочий разного рода представителям, сколько с его прямым политическим участием в государственном и муниципальном управлении и воздействием на публичную власть.

Развитие гражданского общества в России и усиление роли общественности в системе властеотношений перманентно детерминирует появление новых форм участия граждан в управлении делами государства. Одним из действенных инструментов партисипаторной демократии выступает общественный контроль – своего рода «канал самовыражения, превращающий общество в действенную структуру» публичной власти.

Одним из ведущих субъектов общественного контроля в системе гражданского общества выступает общественная палата, созданная на федеральном и региональном уровне практически во всех субъектах РФ, где ключевой фигурой является ее член.

Члены общественных палат на федеральном, региональном и местном уровнях выступают представителями гражданского общества, активными акторами общественного контроля в различных сферах общественно-политической жизни – в качестве наблюдателей на выборах, экспертов при проведении правовой экспертизы нормативных актов, участниками заседаний органов власти, членами общественных советов при органах власти, инспекторами и пр. От того, какими полномочиями он наделен и возможности их реализации, какова его мера ответственности в конечном счете зависит эффективность проводимого им общественного контроля.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы общественной палаты, статуса ее членов и ее места в системе гражданского общества в своих работах освещали правоведы: Авакьян С.А., Бердникова Е.В.,

Гриб В.В., Грудцына Л.Ю., Курячая М.М., Малый А.Ф., Матюшева Т.Н., Михеева Т.Н., Решетникова И.В., Тихомиров Ю.А., Уваров А.А., Чеботарев Г.Н., Шугрина Е.С., и ряд иных ученых.

Данная тематика актуальна не только для юристов, но и для социологов, политологов, что подтверждает подготовка диссертаций: Курмаев Р.М. Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Коломна, 2006 г.; Федосов С.В. Общественная палата Российской Федерации в системе институтов гражданского общества: конституционно-правовой анализ дис. ... канд. юрид. наук :12.00.02. 2007 г., Алдаева О.С. Общественная палата в системе политического управления регионом: на примере Саратовской области : автореферат дис. ... кандидата политических наук : 23.00. 05. Саратов, 2011 г.; Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: дис. ... д-р юрид. наук : 12.00.01. 2010 г.; Потанина Е.А. Региональная общественная палата как социальный институт гражданского общества современной России: дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04 Мурманск, 2015 г.

Объектом исследования выступают общественные отношения в указанной сфере, предметом исследования – конституционно-правовой статус членов общественной палаты в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регламентирующие соответствующие отношения в Российской Федерации и ее субъектах, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической литературе по избранной и смежной проблематике.

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

Целью представленной работы является исследование конституционно-правового статуса члена общественной палаты в Российской Федерации на

федеральном, региональном и местном уровнях, его элементов и проблем их реализации.

Тематика и актуальность исследования обусловили постановку **задач**:

- определить место общественной палаты в системе институтов гражданского общества;
- выявить конституционно-правовые основы гражданского общества в современной России;
- исследовать конституционно-правовой статус общественной палаты в Российской Федерации;
- изучить правовую регламентацию статуса членов общественных палат в Российской Федерации;
- проанализировать функции, полномочия, гарантии деятельности, ограничения и ответственность члена федеральной общественной палаты и членом общественных палат субъектов РФ;
- определить правовые основы и проблемы реализации правового статуса членов общественных палат в Саратовской области.

Нормативной базой исследования послужили Конституция РФ, федеральные законы, законы субъектов РФ, подзаконные акты, определяющие порядок назначения (избрания), компетенцию, полномочия, гарантии, ограничения и ответственность членов общественных палат, проблемы реализации их статуса на всех уровнях управления.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, региональное законодательство, акты органов местного самоуправления и зарубежное законодательство по вопросам избирательного права и процесса.

Эмпирическую основу исследования составили правовые позиции статистические данные; сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов государственной власти, а также соответствующие материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет».

Научная новизна работы заключается комплексном исследовании статуса члена общественной палаты как субъекта общественного контроля,

предложения автора по совершенствованию правового регулирования статуса члена общественной палаты, гражданского общества и общественного контроля в Российской Федерации.

В ходе проведенного исследования предлагаются следующие **положения, выносимые на защиту:**

1. Общественная палата с одной стороны является субъектов общественного контроля, с другой – совещательным органом. В этой связи представляется необходимым разделить полномочия общественных палат в *сфере общественного контроля и совещательно-консультативные*. К первой группе следует отнести следующие полномочия: экспертиза проектов законов; участие членов Палаты в заседаниях органов власти; направление запросов в органы власти и организации; посещение органов власти и подготовка документов по итогам посещения; дача заключений на нарушения законодательства органами исполнительной власти федерального и (или) регионального уровня и местного самоуправления, а также свободы слова в СМИ, и направление заключений в компетентные органы и должностным лицам; участие в формировании общественных наблюдательных комиссий; наблюдение на выборах, референдумах иных видах голосования; направление материалов проверок в случае нарушения прав человека в соответствующие органы и должностным лицам, обращение в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; участие в формировании и членство в общественных советах и иных институтах гражданского общества и субъектах общественного контроля (например, в квалификационных коллегиях судей). Ко второй: проведение гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий по общественно важным проблемам; выдвижения и поддержки гражданских инициатив; привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики; подготовка и публикация ежегодного доклада о состоянии гражданского общества в Российской Федерации/субъекте РФ; приглашение на пленарные заседания Палаты представителей публичной власти; направление членов Палаты для участия в работе комитетов и комиссий

федерального парламента и заседаний коллегий органов исполнительной власти; членство в международных организациях и участие в международных мероприятиях; участие членов федеральной Общественной палаты в работе региональных общественных палат и общественных объединений и оказание им информационно-методической помощи.

2. С целью повышения эффективности общественного контроля на законодательном уровне следует закрепить обязанность органов власти, в отношении деятельности которых осуществляется общественный контроль, публично размещать итоговые документы о его проведении; результаты рассмотрения таких документов и учет предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в них, в том числе влияние результатов общественного контроля на оценку эффективности их деятельности; обоснованные ответы субъектам общественного контроля путем внесения в ч. 1 ст. 13 п. «5.1» Федерального закона от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления". В этой связи на сайте органа власти в обязательном порядке необходимо создание и ведение рубрики «Общественный контроль» с размещением соответствующей информации.

3. Согласно ст. 12 Закона Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", субъекты общественного контроля в муниципальных образованиях осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном муниципальными правовыми актами. Следовательно, все рассматриваемые аспекты муниципального общественного контроля могут быть урегулированы муниципальными нормативными правовыми актами. В связи с чем представляется необходимым разработка и введение в правовой оборот *Типового положения (стандарта) деятельности общественного совета (палаты) муниципального образования*, положения которых должны носить рекомендательный характер по аналогии с подобным документом, утвержденным Общественной палатой РФ в отношении деятельности

общественных советов при федеральных органах исполнительной власти с учетом положений Закона от 06.10.2003 № 131 - ФЗ.

4. Действующая редакция ст. 8 Федерального закона от 23.06.2016 N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» в частях 7, 8, 9 нарушает принцип равенства общественных объединений перед законом, установленный ст. 15 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», а также ограничивает субъекты формирования состава общественных палат при выборе кандидатур из числа общественных объединений, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Представляется, для преодоления подобных нарушений и выравнивания правового статуса региональной и федеральной общественных палат и ее членов, необходимо изменить порядок формирования палаты субъекта РФ. Для этого необходимо ч. 7 ст. 8 Федерального закона от 23.06.2016 N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «Одна треть состава Общественной палаты утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по результатам проведения консультаций с общественными объединениями, иными некоммерческими организациями, зарегистрированными на территории субъекта РФ из числа определенных им кандидатур граждан РФ, проживающих на территории данного субъекта РФ и имеющих особые заслуги перед государством и обществом. Не менее половины указанных кандидатур должны представлять профессиональные союзы, творческие союзы, объединения работодателей и их ассоциации, профессиональные объединения, а также иные некоммерческие организации, созданные для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп»; часть 8 изложить в следующей редакции: «Одна треть состава Общественной палаты утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению зарегистрированных на территории субъекта

Российской Федерации некоммерческих организаций»; часть 9 изложить в следующей редакции: «Члены Общественной палаты, утвержденные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), и члены Общественной палаты, утвержденные законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, определяют состав одной трети членов Общественной палаты из числа кандидатур, представленных некоммерческими организациями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации».

5. С целью расширения полномочий Общественной палаты Саратовской области в сфере защиты прав человека представляется необходимым включить ее в число субъектов по внесению предложений о кандидатуре регионального Уполномоченного по защите прав предпринимателей, в связи с чем изложить ч. 2 ст. 4 Закона Саратовской области от 03.12.2014 N 163-ЗСО "Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Саратовской области" в следующей редакции «Предложение о кандидате на должность Уполномоченного вносится в областную Думу Губернатором области, депутатами областной Думы, депутатскими фракциями и группами в областной Думе, а также Общественной палатой области в течение 30 календарных дней до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного либо в течение 30 календарных дней после досрочного прекращения полномочий Уполномоченного. Одна и та же кандидатура на должность Уполномоченного может быть внесена Губернатором области, депутатами областной Думы, депутатскими фракциями и группами в областной Думе, а также Общественной палатой не более двух раз подряд» дополнив после слов «Губернатора области» словами «*депутатами областной Думы, депутатскими фракциями и группами в областной Думе, а также Общественной палатой области*», - по аналогии с Законами об Уполномоченном по правам человека и Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области. В этой связи представляется целесообразным изложить ч. 2 ст. 3 163-ЗСО в следующей редакции «Уполномоченный назначается на

должность сроком на пять лет по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с учетом мнения предпринимательского сообщества, в том числе торгово-промышленной палаты области» исключив после слов «с учетом мнения» слова «Общественной палаты области», поскольку в данном случае речь идет о профессиональном предпринимательском сообществе и *Общественная палата становится субъектом внесения предложений о кандидатуре.*

б. С целью совершенствования правового статуса члена общественной палаты как на федеральном, так и регионального уровнях, и в связи с его обязанностью соблюдать Кодекс этики, а именно руководствоваться общепринятыми морально-нравственными нормами, предлагается в число требований к ее членам включить условие о безупречной репутации, в этой связи изложить ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 04.04.2005 N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" и ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 23.06.2016 N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» в следующей редакции «1. Членом Общественной палаты может быть гражданин, достигший возраста восемнадцати лет, *обладающий безупречной репутацией*» дополнив после слов «восемнадцати лет» словами «обладающий безупречной репутацией».

Практическая значимость исследования заключается в сформулированных в работе теоретических положениях и практических рекомендациях по изменению действующего избирательного законодательства Российской Федерации. Предложенные в исследовании рекомендации носят практический характер, их применение позволит разрешить имеющиеся правоприменительные проблемы в электоральной сфере.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования были апробированы в работе Общественной палаты Саратовской области, членом которых является магистрант, а также на заседаниях квалификационной коллегии судей Саратовской области, где магистрант представляет общественность. Кроме того, они обсуждались на следующих научно-практических конференциях, круглых столах и конкурсах:

1. XII Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 25 апреля 2019 г.). Доклад на тему: *Гражданское общество как источник формирования Общественной палаты РФ*

2. Магистерский круглый стол «Ценности в системе конституционного права» в рамках XI Международного Конституционного Форума «Система конституционного права современной России: ценности, принципы, институты и нормы» (Саратов, СГУ, 10 декабря 2019 г.). Доклад на тему: Институционализация общественного контроля в современной России: конституционный аспект.

3. XIII Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 16 апреля 2020 г.). Доклад на тему: Гарантии и ограничения в деятельности члена общественной палаты. Региональный аспект.

4. Выступление с публичной лекцией перед студентами СГЮА «Место Общественной палаты в системе гражданского общества Саратовской области» 2 апреля 2019 г.

5. Выступление с публичной лекцией перед магистрантами СГЮА «Роль Общественной палаты как совещательно-консультативного органа гражданского общества» 9 апреля 2019 г.

6. Участие в заседании комитета по государственному строительству и местному самоуправлению 11 и 28 февраля 2019 г. как член квалификационной коллегии судей области – представитель общественности.

По теме магистерской работы были опубликованы следующие статьи:

1. Мартынова С.А. Гарантии и ограничения в деятельности члена общественной палаты. Региональный аспект. // Актуальные проблемы

правового, социального и политического развития России: Материалы XIII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (Саратов, 16 апреля 2020 г.): сборник научных статей. Саратов : Издательство "Саратовский источник", 2020. С. 1119-124

Структура работы обусловлена задачами и состоит из введения, двух глав и четырех параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1 посвящена конституционно-правовым основам гражданского общества в современной России. Несмотря на слабую проработанность гражданского общества учеными-государствоведами, отсутствие формального закрепления в действующей Конституции РФ, его конституционно-правовая природа очевидна. До сих пор нет ясности в понимании природы гражданского общества и видов его институтов. Это является одной из причин неполноценного и неэффективного использования их потенциала. Между тем их существование и функционирование предопределены демократическим характером устройства общества и государства и известными конституционными положениями о народе как источнике власти и носителе суверенитета, о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью.

Реализация конституционного потенциала требует институциональных форм, которые обеспечивали бы стабильное и широкое участие граждан и их объединений в решении частных и публичных вопросов. Их правовое опосредование служит гарантией эффективности функционирования властеотношений. Институты гражданского общества опосредованы самой природой общественно-конституционного строя и призваны выражать интересы, мнения и позиции как отдельных граждан, так и их объединений. Несомненно, вопросам гражданского общества в современном Российском государстве отводится важная роль и особое внимание на высшем уровне власти.

Термин "институты гражданского общества" нашел широкое применение в законодательстве. Особое значение для определения правового статуса

гражданских институтов имеют федеральные законы о выборах, о референдуме, о местном самоуправлении, о политических партиях, об общественных объединениях, о профессиональных союзах, о порядке рассмотрения обращений граждан, о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании и др.; положения об общественных советах в системе государственного и муниципального управления. При этом состояние правовой регламентации в данной сфере нельзя признать удовлетворительным. Есть очевидные пробелы, дефекты и отсылочные нормы, не позволяющие институту гражданского общества полноценно реализовать в полном объеме свой потенциал. Практически отсутствует конституционно-правовая ответственность за неисполнение или за нарушение прав гражданских институтов, что порождает неуверенность людей в реализации их предложений и публичных требований.

В главе 2 магистерской работы исследуются проблемы правовой регламентации статуса членов общественных палат в Российской Федерации. В частности, рассматриваются вопросы функций, полномочий, гарантий и ограничений в их деятельности. Отдельное внимание уделено правовым основам и проблемам реализации правового статуса члена Общественной палаты Саратовской области. Отмечается, что правовой статус членов федеральной и региональной общественной палат в своей основе имеет схожие черты и различается особенностями социально-политического, культурного, экономического и иного характера в субъектах РФ. Представляется, что член Общественной палаты Саратовской области обладает статусом, содержащим полномочия, гарантии, ограничения и ответственность в соответствии с федеральным законодательством с учетом региональных особенностей.

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.