

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 Общественной палаты Российской
Федерации

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ
Студентки 3 курса 361 группы
направления 40.04.01 Юриспруденция
профиль подготовки «Правовое обеспечение деятельности органов публичной
власти»

Цимбаленко Виктории Владимировны

Научный руководитель

Профессор кафедры
конституционного и
муниципального права, д-р
юрид. наук, доцент

Е.В. Бердникова

подпись, дата

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права, д-р
юрид. наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

Г.Н. Комкова

подпись, дата

Саратов 2024

Актуальность работы обусловлена важностью детального и глубокого исследования правового статуса Общественной палаты РФ как ведущего субъекта общественного контроля в связи со значимостью поставленных перед ней задач и целей, обеспечивающих независимый контроль за деятельностью органов публичной власти.

Общественная палата аккумулирует и объединяет общественные интересы и потребности, стимулирует и координирует общественные инициативы и деятельность иных институтов гражданского общества.

Впервые Общественная палата была создана в 1993 г. первым Президентом Российской Федерации Борисом Ельциным в целях преодоления политических кризисов, а также в связи с принятием Конституции. Создание данного института послужило толчком для создания общественных палат в субъектах РФ.

Современная Общественная палата РФ была создана 1 июля 2005 года на основе идеи, озвученной Президентом РФ в послании к Федеральному Собранию, о создании органа, не относящегося к системе государственной власти, при этом воплощающего принципы народовластия и законности.

В современном постоянно изменяющемся мире перед государством стоит задача преобразования государственных институтов, придания им гибкости и способности быстро адаптироваться к новым вызовам. Без участия общественных институтов как субъектов общественного контроля невозможна реализация фундаментальных конституционных принципов, в частности, такого как признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью. Общественная палата, как на федеральном, так и на региональном уровне, способствует установлению диалога между государственной властью и обществом, участвует в принятии решений государственной власти, что помогает удовлетворить интересы общества. Исходя из потребностей общества и тенденций общественного развития, Общественная палата РФ изменялась и совершенствовалась, добиваясь большей эффективности своей деятельности и повышая доверие граждан.

Общественная палата представляет собой важную институцию гражданского общества, созданную с целью защиты и представления интересов граждан перед органами власти, а также обеспечения открытости процессов публичного управления, включая принятие политических решений.

Объектом научного исследования в магистерской работе выступают общественные отношения, составляющие основы конституционно-правового регулирования организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, регламентирующие статус Общественной палаты РФ.

Цель магистерской работы состоит в исследовании конституционно-правового статуса Общественной палаты Российской Федерации, анализа правовой природы и правовых основ организации и деятельности данного субъекта общественного контроля.

Поставленная выше цель исследования раскрывается путем решения следующих исследовательских задач:

1. Исследование истории формирования и развития Общественной палаты Российской Федерации;
2. Определение основной цели, стоящей перед Общественной палатой как институтом гражданского общества, а также анализ функций и задач, определяющих ее деятельность;
3. Рассмотрение полномочий и форм деятельности Общественной палаты Российской Федерации;
4. Выявление проблем и основных направлений совершенствования конституционно-правового статуса Общественной палаты РФ.

В процессе изучения заявленной темы и решения поставленных задач применялись различные **методы научного познания**, в частности, общенаучные методы, такие как анализ, синтез, системный подход, функциональный подход, исторический метод; частнонаучные методы,

включающие социологический, статистический, кибернетический, формально-юридический, сравнительно-правовой и т.д.

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

Правовую основу исследования образуют Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, подзаконные нормативные акты, законодательство субъектов РФ.

Научная новизна исследования определяется самой постановкой проблемы и заключается в том, что в магистерской работе дается комплексный анализ вопросов, связанных с правовой природой, юридическим статусом и конституционно-правовым механизмом организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации, 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. В Федеральном законе "Об Общественной палате Российской Федерации" не определено понятие общественной палаты РФ, исходя из чего, существуют различные теоретические подходы к определению ее правовой природы. Аккумулируя существующие в публично-правовых науках точки зрения, можно выделить следующие концептуальные направления в определении правовой природы Общественной палаты, как:

- А) института гражданского общества,
- Б) субъекта общественного контроля,
- В) общественного консультативно-совещательного органа,
- Г) органа народного представительства.

2. На основе проведенного анализа конституционно-правового механизма реализации полномочий Общественной палаты РФ предлагается законодательное изменение характера решений Общественной палаты с

рекомендательного на обязательный для органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов и организаций, обладающих отдельными публичными полномочиями.

3. Предлагается ввести возможность проведения согласительных процедур между Общественной палатой РФ и органами публичной власти в случае возникновения конфликта мнений относительно рассматриваемых проектов нормативных правовых актов. На наш взгляд, данное нововведение повысит уровень доверия к Общественной палате РФ со стороны граждан и усилит ее роль в процессе принятия политических решений.

4. Общественная палата РФ наделена достаточно широкими полномочиями, предполагающими ее участие в избирательном процессе, в первую очередь, в части делегирования своих представителей в качестве наблюдателей на выборах. В 2023 году в Регламент Центральной избирательной комиссии РФ было внесено изменение, дающее представителю Общественной палаты РФ право принимать участие во всех официальных заседаниях ЦИК РФ. На наш взгляд, учитывая положительный опыт обеспечения открытости деятельности главного федерального органа в стране, отвечающего за организацию и проведение выборов, следует распространить данную практику и на региональном уровне, закрепив участие членов общественных палат субъектов РФ в заседаниях избирательных комиссий субъектов РФ.

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

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи, определяются методологическая и теоретическая основы работы, раскрывается научная новизна исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, выявляется научная значимость **работы**.

В первой главе «Правовая природа Общественной палаты Российской Федерации» проанализирована история формирования Общественной палаты, раскрыта ее правовая природа, обозначены ее цели, задачи и функции.

Идея создания Общественной палаты в Российской Федерации возникла в девяностые годы прошлого столетия и была связана с проблемой взаимодействия между государством и обществом, обостренной сложной политической и экономической ситуацией в стране.

В своем традиционном обращении к Федеральному Собранию в 2004 году Президент Российской Федерации Владимир Путин акцентировал внимание на важности развития гражданского общества в стране. Его предложение заключалось в создании места для диалога, высказывания гражданской инициативы, обеспечение независимого мнения в отношении нормативных актов. Так была сформулирована идея о создании Общественной палаты. На основе президентской идеи была разработана концепция, опирающаяся на принципы публичной общественности, коллективного решения и максимального разнообразия мнений.

В 2005 году был принят Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации», который определил ее цели, задачи и функции, закрепил полномочия по осуществлению общественного контроля. Основной деятельностью данного органа стало проведение общественных экспертиз нормативно-правовых актов и мониторинг за деятельностью органов власти.

Общественная палата представляет собой консультативно-совещательный орган, входящий в систему субъектов общественного контроля, осуществляющий конституционно-правовое взаимодействие с органами власти как институт гражданского общества, выражающий волю и представляющий интересы граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций как орган народного представительства.

Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации. В представленном определении проявляется основная цель осуществления своей деятельности Общественной палатой РФ.

Задачами Общественной палаты являются:

1. Привлечение граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций к открытому и гласному диалогу по вопросам развития гражданского общества.

Выдвижение, поддержка и реализация гражданских инициатив.

Проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Проведение общественного контроля в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления и средств массовой информации, в частности по отношению к соблюдению свободы слова.

Взаимодействие и предложение рекомендаций органам государственной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки

объединениям, занимающимися развитием гражданского общества в Российской Федерации.

Взаимодействие и оказание информационной, методической помощи общественным палатам субъектов РФ, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, занимающимся развитием гражданского общества в Российской Федерации.

Функции Общественной палаты:

1. Контрольная функция
2. Правозащитная функция
3. Консультативная функция
4. Образовательная функция
5. Информационно-аналитическая функция

Во второй главе «Правовые основы организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации» рассмотрены следующие вопросы: процедура формирования Общественной палаты, ее структура и конституционно-правовой механизм реализации полномочий, определены основные направления совершенствования конституционно-правового статуса палаты.

Общественная палата РФ состоит из 172 членов утверждаемых тремя путями: во-первых, 40 граждан РФ утверждаются указом Президента РФ, во-вторых, избираются 89 представителей из общественных палат субъектов РФ, в-третьих, 43 кандидата из представителей общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций.

Структура Общественной палаты Российской Федерации представляет собой комплексный и многоуровневый механизм, включающий в себя органы Общественной палаты РФ. Это совет Общественной палаты, комиссии, межкомиссионные рабочие группы, координационные советы, рабочие группы, научно-консультативный совет и Аппарат.

Основными формами работы Общественной палаты являются: пленарные заседания Общественной палаты, заседания совета Общественной палаты,

заседания комиссий Общественной палаты, заседания рабочих групп Общественной палаты, гражданские форумы, общественные слушания, круглые столы, семинары, конференции, презентации, общественные экспертизы и т.д.

Автор более подробно рассмотрел общественную экспертизу и пришел к выводу о введении согласительных процедур, как механизма обратной связи, получение ответа от органов государственной власти и иных объектов общественного контроля на заключение общественной экспертизы, а также расширение сферы применения общественной экспертизы.

В качестве основных направлений совершенствования конституционно-правового статуса Общественной палаты автором были определены:

Совершенствование порядка формирования и состава Общественной палаты РФ. Заполнение пробелов в законодательстве путем внесения поправок - законопроекта о развитии институтов общественного контроля.

Расширение возможностей общественной экспертизы и внедрение согласительных процедур как форму деятельности Общественной палаты РФ.

Присвоение статуса юридического лица в отношении Общественной палаты РФ. На наш взгляд, оптимально сохранить за Общественной палатой ее текущий статус, поскольку придание ей статуса юридического лица может повлечь за собой приостановление ее деятельности или даже ликвидацию. Таким образом, зависимость Общественной палаты РФ от органов государственной власти только усилится. Однако, в придании Общественной палате статуса юридического лица есть и свои плюсы, например, из-за отсутствия статуса юридического лица, Общественная палата не может подать в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц.

Участие Общественной палаты как субъекта общественного контроля в избирательном процессе. Новым этапом в деятельности Общественной палаты стала возможность участия этого института гражданского общества в избирательном процессе путем назначения наблюдателей от Общественной

палаты РФ и Общественных палат субъектов РФ. В 2023 году еще одним улучшением стало внесение изменений в регламент Центральной избирательной комиссии (далее ЦИК), которое дает возможность представителю Общественной палаты РФ участвовать в заседаниях ЦИК.

В заключении подводятся итоги работы.

В ходе проведенного исследования мы проанализировали конституционно - правовой статус Общественной палаты Российской Федерации, достигли и решили цели и задачи, поставленные перед нами.

В заключение можно отметить, что общественная палата играет важную роль в формировании общественного мнения, защите интересов граждан и общественных организаций, а также в контроле за деятельностью государственных органов. Путем проведения исследований и анализа данных она способна выявить проблемы и предложить рекомендации для их решения. Важное значение имеет также создание благоприятных условий для участия всех заинтересованных сторон в работе общественной палаты.