

*На правах рукописи*

**Иванов Андрей Валерьевич**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ОПЫТЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва - 2011

Работа выполнена в секторе теории конституционного права Учреждения  
Российской академии наук Институт государства и права РАН

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
заслуженный юрист РФ  
**Шульженко Юрий Леонидович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент  
**Королев Сергей Викторович**

кандидат юридических наук  
**Еремеева Ольга Николаевна**

Ведущая организация: **Ивановский государственный университет**

Защита диссертации состоится «13» октября 2011 г. в 12:00 на заседании  
Диссертационного Совета Д.002.002.02 при Учреждении Российской академии  
наук Институт государства и права РАН по адресу: 119991, г. Москва,  
ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Учреждения  
Российской академии наук Институт государства и права РАН по адресу:  
119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Автореферат разослан «\_\_\_» сентября 2011 г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета Д.002.002.02  
кандидат юридических наук

**Е.В. Познова**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы диссертационного исследования обусловлена важностью и значимостью процесса институционализации гражданского общества современной России как основы и гарантии демократических преобразований, политического, экономического и социального реформирования страны, создания правового государства, дополнения его формами самоуправления, саморазвития. Соблюдение прав, свобод человека и гражданина не только усиливает созидательный потенциал личности, способствует её самосовершенствованию, но и укрепляет стабильность государства. При этом оно становится действенным инструментом для реализации общенациональных задач, согласования с ними интересов различных социальных групп, достижения на данной основе социального консенсуса.

Долгосрочная, охватывающая период до 2020 года, стратегия развития России предусматривает системную модернизацию отечественной экономики, всех сфер жизнедеятельности общества, переход на инновационный путь развития. Такие масштабные преобразования ставят перед обществом и государством задачи, которые можно решать только при условии непосредственного участия граждан, институтов гражданского общества. Формирование последнего становится приоритетным направлением инновационной государственной политики. Она нацелена на создание благоприятных условий для участия институтов гражданского общества в решении конкретных, масштабных проектов социально-экономического и культурного развития страны.

Создание новых форм участия населения в решении актуальных социально-значимых проблем требует совершенствования законодательства, регулирующего деятельность институтов гражданского общества и их взаимодействие с органами государственной власти. Важный шаг на пути решения этой задачи – создание Общественной палаты Российской Федерации

в 2005 году, а также общественных палат субъектов РФ. Последние сформированы и функционируют на основании законов субъектов РФ в большинстве регионов России.

Отсутствие единого подхода к пониманию конституционно-правового статуса общественной палаты затрудняет процесс правового регулирования её деятельности. Вместе с тем, опыт практической работы выявляет недочеты законодательства и намечает направления его совершенствования. На сегодняшний день общественная палата как институт содействия развитию гражданского общества выполняет ряд важнейших функций по обеспечению конструктивного взаимодействия органов публичной власти с гражданами страны и их объединениями, по консолидации всех сил общества на решение задач качественного изменения страны, её экономики и социальной сферы. В соответствии с целями и задачами, зафиксированными в законах, общественные палаты субъектов РФ организуют слушания по общественно-значимым вопросам экономического, социально-политического и культурного развития региона, по поддержке гражданских инициатив, по вопросам укрепления правопорядка и общественной безопасности, привлекая тем самым граждан, их объединения к реализации государственной политики. Особо значимыми направлениями деятельности общественной палаты субъекта РФ являются осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов власти, программ развития региона. Важное значение имеет выработка рекомендаций органам власти.

Эффективность деятельности общественных палат субъектов РФ зависит от создания правовых условий для решения поставленных перед ними задач, формирования институционального, законодательно закреплённого механизма воздействия гражданского общества на принятие властных решений. Современная правовая инфраструктура не в полной мере обеспечивает деятельность общественных палат субъектов РФ и потому

требует совершенствования. Разработка методов и форм общественного контроля, механизмов реагирования органов власти на замечания, предложения и инициативы граждан, форм участия граждан в процессе реализации стратегии инновационного развития и законодательное закрепление этих норм, несомненно, повысит статус общественной палаты субъекта РФ, что позволит максимально эффективно использовать её консолидирующий потенциал, обеспечивая социальное партнерство органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и представителей гражданского общества на условиях взаимного доверия и равноправного сотрудничества. Всё это обуславливает выбор и актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Научно-теоретической основой исследования послужили труды российских и зарубежных ученых, посвященные проблемам формирования и развития гражданского общества.

Вопросы конституционно-правовых и теоретико-правовых основ государственной и общественной жизни, формирования гражданского общества и его институтов рассмотрены в работах ведущих отечественных ученых. Весомый вклад в исследование теоретических проблем взаимодействия общества и государства внесли такие известные дореволюционные российские государствоведы как И.Е. Андреевский, В.М. Гессен, А.Д. Градовский, Н.М. Карамзин, В.О. Ключевский, Н.М. Коркунов, С.А. Корф, С.А. Котляревский, Н.И. Лазаревский, С.Н. Муромцев, А.В. Романович-Славатинский, Б.Н. Чичерин, Л.А. Шалланд, Г.Ф. Шершеневич и др. В советский период отдельные стороны рассматриваемой в работе проблематики находят отражение в трудах Л.Д. Воеводина, Д.Л. Златопольского, И.Е. Фарбера, Ц.А. Ямпольской и др.

Значительно развили и обогатили научно-теоретические основы представлений о гражданском обществе труды ведущих современных российских ученых, специалистов в области теории и истории государства и

права, конституционного, административного, международного права, государственного управления: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, М.И. Байтина, И.Л. Бачило, Н.А. Богдановой, Н.В. Витрука, К.С. Гаджиева, В.Е. Гулиева, А.В. Иванченко, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, Л.Д. Кузьминой, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, Л.С. Мамута, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, Л.А. Нудненко, Ю.М. Резника, Б.А. Страшуна, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева и др.

Несмотря на небольшой временной промежуток существования и деятельности Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов РФ, уже проведен ряд научных исследований, посвященных отдельным вопросам их деятельности, проблемам обоснования их конституционно-правового статуса. Это нашло отражение в трудах: В.В. Гриба, Л.Ю. Грудцыной, Е.П. Велихова, А.Г. Кучерены, С.А. Попова, А.С. Прудникова, С.С. Тахоевой, Т.В. Троицкой, В.С. Федосова и др.

Существенно дополнили представления о гражданском обществе труды ученых таких отраслей знаний как философия, история, социология, политология. Это работы отечественных авторов, таких как Р.Г. Абдулатипов, Ю.М. Батурин, А.Б. Венгеров, А.С. Мигранян, Б.Н. Миронов, И.И. Кальной, Б.А. Капустин, Л.М. Энтин и др., а также труды крупных зарубежных ученых прошлого и современности, таких как Аристотель, Платон, Г. Гегель, А. Гельвеций, Т. Гоббс, Г. Гроций, Р. Дарендорф, Г. Еллинек, И. Кант, Дж. Локк, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, Б. Спиноза, Р.Д. Патнэм, Г.А. Алмонд, С. Верба и др.

**Цель** диссертационного исследования – изучение конституционно-правовых основ, развитие теоретических положений механизмов формирования и функционирования общественных палат субъектов Российской Федерации на примере Центрального федерального округа.

Достижение поставленной цели осуществляется в ходе решения следующих **задач**:

- анализ теоретико-исторических и конституционно-правовых аспектов функционирования гражданского общества и его институтов;
- исследование основных конституционно-правовых принципов деятельности общественной палаты субъекта Российской Федерации;
- определение и анализ конституционно-правового статуса общественной палаты субъекта Российской Федерации;
- изучение порядка формирования общественной палаты субъекта Российской Федерации;
- анализ целей, задач, функций и полномочий общественной палаты субъекта Российской Федерации;
- исследование правового механизма взаимодействия общественной палаты субъекта Российской Федерации с органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- формирование и обоснование предложений по совершенствованию правового регулирования деятельности общественной палаты субъекта Российской Федерации.

**Объект** диссертационного исследования – совокупность общественных отношений, регулируемых конституционно-правовыми нормами, которые возникают в процессе формирования и деятельности общественной палаты субъекта Российской Федерации.

**Предмет** диссертационного исследования – правовые нормы, регламентирующие порядок формирования и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации, функционирующих на территории Центрального федерального округа.

**Эмпирическую базу исследования** составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные нормативные акты РФ, конституции и уставы субъектов

РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, международные нормативные правовые акты.

**Методологической основой** диссертационного исследования послужил системный, комплексный подход к анализу процессов становления гражданского общества в Российской Федерации. Использовалась совокупность методологических приемов, посредством которых проводился анализ теоретических, практических и правовых аспектов функционирования общественной палаты субъекта РФ. Работа выполнялась прежде всего с применением общенаучного диалектического метода познания, а также частно-научных методов познания: юридического, сравнительного, исторического, теоретико-прогностического, структурно-функционального, статистического, анализа, синтеза, дедукции, индукции и др. Применение различных методов исследования в сочетании с последними достижениями юридической, философской и социологической мысли позволило выявить закономерности и особенности конституционно-правового регулирования формирования и деятельности общественной палаты субъекта РФ.

**Научная новизна** диссертационного исследования состоит в разработке теоретических положений и практических рекомендаций по развитию института общественной палаты субъекта Российской Федерации. Значимость работы определяется прежде всего тем, что в ней дается комплексный анализ конституционно-правовых основ организации и деятельности общественной палаты субъекта РФ (на примере Центрального федерального округа).

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

1. На основе анализа различных подходов к пониманию гражданского общества предложено авторское определение понятия «гражданское общество», включающее такие важные характеристики как: преобладание горизонтальных невластных внесубординационных связей и отношений; поликратичность, т.е. множество источников и центров социальной власти; автономия общественных сфер по отношению к государству; юридическая свобода субъектов.



2. Предложено авторское определение общественной палаты субъекта РФ как постоянно действующего совещательного консультативного независимого органа публичного права, обеспечивающего взаимодействие граждан и их объединений с органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, осуществляющего общественно-контрольную функцию в сферах правотворчества и правоприменения в целях защиты конституционных прав граждан, согласования и учета общественных интересов при формировании и реализации государственной политики.

3. Уточнены конституционно-правовые принципы, лежащие в основе деятельности общественной палаты субъекта РФ как института содействия развитию гражданского общества – законность, добровольность, равноправие, самоуправление, независимость и гласность.

4. На основе анализа способов формирования общественных палат субъектов РФ представлены три группы моделей их формирования. Они классифицированы по признаку участия органов государственной власти субъекта РФ в данном процессе: 1) без участия органов государственной власти субъекта РФ; 2) при участии главы исполнительной власти субъекта РФ; 3) при участии главы исполнительной власти субъекта РФ и законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Степень участия органов государственной власти субъекта РФ в процессе формирования общественной палаты субъекта РФ служит индикатором готовности власти к диалогу с общественностью, отражает уровень доверия в их взаимоотношениях.

5. Предложена модель формирования состава общественной палаты субъекта РФ на основе трехстороннего равнопропорционального, паритетного участия в нем главы исполнительной власти субъекта РФ, законодательного (представительного) органа субъекта РФ и Конференции общественности субъекта РФ. Она ориентирована на согласованность позиций, предоставление равных прав всем заинтересованным сторонам при выборе и утверждении кандидатов в члены общественной палаты субъекта РФ. Это, в конечном

результате, обеспечит эффективность и работоспособность общественной палаты.

6. Конкретизированы статусные характеристики общественной палаты субъекта Российской Федерации как института содействия развитию гражданского общества. Она представляет собой «неполитизированный» социально-ориентированный орган территориально-функционального представительства общественных объединений и иных неправительственных некоммерческих объединений с элементами государственного участия в его структуре (деятельность большинства общественных палат субъектов РФ финансируется из средств бюджета субъекта РФ; в процессе формирования большинства общественных палат субъектов РФ принимают участие глава исполнительной власти субъекта РФ и законодательный (представительный) орган субъекта РФ). Ведущими направлениями деятельности общественной палаты субъекта РФ являются привлечение граждан, общественных объединений к формированию и реализации государственной политики, поддержка гражданских инициатив, организация общественного контроля, стимулирование роста инновационной активности граждан, а, следовательно, содействие развитию, консолидации, укреплению институциональной среды гражданского общества страны.

7. Уточнен и дополнен перечень функций общественной палаты субъекта РФ как института содействия развитию гражданского общества: представительская, индикативная, коммуникативная, организационная, функция по поддержке гражданских инициатив, консультативная, контрольная, экспертная, информационная и функция по взаимодействию с общественно-консультативными органами. Предложена авторская классификация основных функций общественной палаты субъекта РФ в зависимости от характера осуществляемой деятельности: коммуникативная, общественно-контрольная, информационная.

8. Обоснована необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в сфере взаимодействия общественной палаты субъекта РФ

с органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления: нормативно-правового закрепления дефиниций «общественный контроль», «общественная экспертиза», механизмов и форм осуществления общественно-контрольной функции. Предложены авторские определения понятий «общественный контроль», «общественная экспертиза». Уточнены и обоснованы формы реализации общественно-контрольной функции общественной палаты субъекта РФ: мониторинг, общественная экспертиза, общественное расследование, общественные слушания.

9. Целям повышения роли, значимости, результативности деятельности общественной палаты как выразителя консолидированного общественного мнения может служить законодательное закрепление административной ответственности органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц за полное или частичное невыполнение обязанностей, возложенных на них законом об общественной палате субъекта РФ.

10. В целях повышения статуса и эффективности работы общественной палаты субъекта РФ целесообразно внести ряд изменений, дополнений в соответствующие законы об общественных палатах субъектов РФ, включить отдельные статьи, содержащие принципы организации и деятельности общественной палаты; статьи о полномочиях общественной палаты; статьи, содержащие перечень функций и конкретных форм работы в соответствии с поставленными задачами и предоставленными полномочиями. Предлагается также внести в законы нормы об обязательном рассмотрении органами публичной власти заключений общественной палаты субъекта РФ и реагировании на них в письменной форме в установленные законом сроки; наделить общественные палаты субъекта РФ правом законодательной (правотворческой) инициативы, что повлечет за собой внесение соответствующих изменений в Уставы (Основные законы) субъектов РФ.

11. Обоснована целесообразность разработки, принятия модельного федерального закона, определяющего правовой статус, способы

формирования, основные виды деятельности и формы работы общественных палат субъектов РФ. Это будет способствовать единому пониманию правового статуса общественной палаты субъекта РФ, установит единые конституционно-правовые принципы их формирования и деятельности, предоставит равные возможности по осуществлению общественно-контрольной функции. Принятие такого нормативного правового акта также будет корреспондировать конституционному принципу обеспечения единства прав граждан на территории всей страны.

**Теоретическая и практическая значимость работы** состоит прежде всего в авторских уточнениях и обобщениях, которые раскрывают статус, принципы формирования и деятельности общественной палаты субъекта РФ как института содействия развитию гражданского общества. Практическая значимость работы заключается в обосновании, формулировании конкретных предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего порядок формирования, деятельности общественных палат субъектов РФ. Все это может быть использовано в законопроектной деятельности, научной работе, а также при преподавании таких учебных курсов, как «Конституционное право России», «Теория государства и права», «Гражданское общество» и др.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена, обсуждена и рекомендована к защите в секторе теории конституционного права Института государства и права РАН. Основные теоретические положения диссертации, выводы и предложения были опубликованы в ряде статей в научных журналах, представлены в тезисах и научных сообщениях на международных, российских научных конференциях, семинарах. Основные положения диссертации нашли отражение в 11 публикациях, из них 2 статьи в журналах, включенных в перечень ВАК.

**Структура диссертации** определена задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих восемь параграфов, заключения, библиографии и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи исследования, его методологическая основа, научная новизна и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о результатах их апробации.

**Первая глава - «Теоретико-исторические и конституционно-правовые основы становления общественных палат в субъектах Российской Федерации»**, состоящая из двух параграфов, посвящена исследованию теоретико-исторических аспектов генезиса понятия гражданского общества, изучению его сущностных характеристик и особой правовой природы института общественных палат субъектов РФ в институциональной среде гражданского общества.

В **первом параграфе - «Понятие и генезис гражданского общества в теоретико-историческом и правовом аспектах»**, проведено комплексное ретроспективное исследование эволюции понятия и сущностных характеристик гражданского общества. В современной как отечественной, так и зарубежной юридической науке отсутствует единый подход к пониманию такого социального феномена как гражданское общество ввиду многоаспектности, поливариантности критериев. Объективный, в значительной степени стихийный характер формирования гражданского общества под влиянием национально-исторических, этноконфессиональных, географических условий жизни обусловил его сложную структуру. Со времен Античности и до сегодняшнего дня смена исторических эпох, возникновение новых парадигм, изменение форм социального устройства придают понятию «гражданского общества» новый смысл и содержание.

Анализ содержания и динамики развития научных представлений о гражданском обществе свидетельствует о том, что оно представляет собой реально существующий, имеющий различные конкретные формы феномен,

обладающий сложной социально-политической и юридической природой, взаимодействующий с государственной властью в целях достижения общественного согласия.

Активное и ответственное участие граждан в процессах, происходящих в демократическом правовом государстве, является ключевым показателем идентичности, степени зрелости гражданского общества. Демократические страны, где государство и гражданское общество сосуществуют, дополняя, уравновешивая, сдерживая друг друга, добиваются наибольшего экономического и политического успеха. Хотя гражданское общество представляет собой самоорганизующуюся и саморазвивающуюся систему, его развитие протекает более успешно, если государство создает для этого благоприятные условия. В связи с этим для формирования гражданского общества необходима государственная власть, основанная на демократизме, признании верховенства права и других принципах, лежащих в основе правового государства.

**Во втором параграфе - «Конституционно-правовые основы становления институтов гражданского общества в Российской Федерации», анализируются многовековые демократические традиции России, явившиеся предпосылкой становления и развития гражданского общества в нашей стране. Исследуются конституционно-правовые основы функционирования его институтов. В центре внимания – процесс возникновения общественных палат в субъектах РФ для содействия развитию, консолидации гражданского общества.**

Многие формы гражданского участия в делах государства, такие как вече и земство, складывались в России на протяжении веков, вбирая в себя специфику исторического и культурного развития страны, превращаясь в итоге в демократическую традицию<sup>1</sup>. Она получила новый импульс в условиях современного демократического правового государства.

---

<sup>1</sup> Конституционное право России: курс лекций. Отв. ред.: Ю.Л. Шульженко. М.: Проспект, 2007. С. 91.

Конституция Российской Федерации 1993 года создала принципиально новое правовое поле для формирования и развития институтов гражданского общества в нашей стране. В демократическом конституционном государстве общество функционирует одновременно и как управляемая государством, и как саморегулирующаяся система, а конституционное государство – как управляющая система, которая в то же время находится в зависимости от саморегулирующегося гражданского общества и его потребителей<sup>2</sup>. Поиску прогрессивных путей для установления взаимопонимания между гражданским обществом и государством, их сотрудничества на языке партнерства служит идея создания и функционирования института общественных палат.

Наличие дееспособного гражданского общества – неотъемлемый признак конституционного правового государства. Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ способствуют повышению гражданского самосознания, вовлечению населения, общественных объединений в процесс принятия и реализации управленческих решений и, таким образом, реализации основополагающих конституционных принципов демократии.

**Во второй главе - «Конституционно-правовые основы организации и деятельности общественной палаты субъекта Российской Федерации»**, состоящей из трех параграфов, исследуется нормативно-правовая основа организации и деятельности общественных палат субъектов РФ, анализируются организационно-правовые вопросы их функционирования.

**В первом параграфе - «Правовой статус общественной палаты субъекта Российской Федерации в институциональной среде гражданского общества»**, анализируются особенности статуса общественной палаты субъекта РФ, как института содействия развитию гражданского общества. Он, как показывает анализ законодательства, не получил четкого законодательного оформления. Более того, имеет отличия в разных регионах ввиду разнообразия форм организации и деятельности, способов формирования, объема осуществляемых функций, предоставленных прав и

---

<sup>2</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М.: Юристъ. 1996. С. 78.

полномочий. При этом все общественные палаты субъектов РФ обеспечивают привлечение граждан, общественных объединений к формированию и реализации государственной политики, поддержку гражданских инициатив, организацию общественного контроля, стимулирование роста инновационной активности граждан, а, следовательно, содействуют развитию, консолидации и укреплению институциональной среды гражданского общества. Таким образом, общественная палата как постоянно действующий независимый институт, обладающий действенным механизмом учета мнений общественности, выступает посредником в диалоге между институтами гражданского общества и государственными органами в регионе.

На основании результатов исследования корреляционных связей института общественных палат субъектов РФ с общественными и государственными структурами, конкретизируются статусные характеристики общественно-государственного института - общественной палаты субъекта Российской Федерации как института содействия развитию гражданского общества.

Существующие различия в законах об общественных палатах субъектов РФ, учитывающие региональные особенности, создают при этом неравные условия для деятельности общественных палат, что, оказывает влияние на объем и качество реализации прав и свобод граждан, общественных объединений. В связи с этим целесообразно разработать и принять модельный Федеральный закон «Об Общественной палате субъекта РФ», регламентирующий основные принципы организации деятельности общественных палат субъектов РФ, который, учитывая и обобщая весь накопленный в регионах опыт, содержал бы наиболее эффективные формы деятельности и поднял статус всех общественных палат субъектов РФ на более высокий уровень.

**Во втором параграфе - «Конституционно-правовые принципы организации и деятельности общественной палаты субъекта Российской Федерации», анализируются основополагающие принципы права, лежащие в**



основе организации, деятельности института общественных палат субъектов РФ. Они оказывают решающее влияние на организацию, функционирование и правовое регулирование важнейших форм их взаимодействия. Таким образом, рассмотрение институтов гражданского общества в конституционно-правовом аспекте неразрывно связано с вопросом о государстве, его управляющем воздействии и принципах, на которых основано взаимодействие государства и общества.

Знание и соблюдение принципов права, заложенных в законах об общественных палатах субъектов РФ, призвано способствовать правильному правоприменению, принятию обоснованных законных решений, соответствующих духу права и общему смыслу законодательства. Исходя из этого целесообразно нормативно-правовое закрепление важнейших принципов деятельности общественной палаты субъекта РФ. Это будет способствовать исключению вариативности толкования норм закона, созданию «ориентира», к которому можно обращаться в случае возникновения спорных вопросов практического правоприменения.

**В третьем параграфе - «Порядок формирования общественной палаты субъекта Российской Федерации»**, даны характеристики способов формирования общественных палат субъектов РФ, принципов, лежащих в их основе. Анализ порядка формирования общественных палат субъектов РФ, входящих в состав Центрального федерального округа, свидетельствует о большом разнообразии способов формирования региональных общественных палат, различной степени участия органов государственной власти субъекта РФ в процессе формирования общественной палаты субъекта РФ, которая служит индикатором готовности власти к диалогу с общественностью, отражает уровень доверия в их взаимоотношениях.

Установленный региональными законодателями порядок утверждения состава общественной палаты субъекта РФ отражает их представления о статусе общественной палаты, о поставленных целях и задачах, которые она призвана эффективно решать, учитывая особенности взаимоотношений

региональных ветвей власти и общественности. Существующие на сегодняшний день способы формирования региональных общественных палат требуют дальнейшего совершенствования. В связи с этим предложена авторская модель решения данного вопроса, в достаточной степени учитывающая интересы власти и общества в регионе.

**Третья глава - «Основные направления деятельности и полномочия общественной палаты субъекта Российской Федерации»**, состоящая из трех параграфов, посвящена исследованию функциональных элементов правового статуса общественной палаты субъекта РФ.

**В первом параграфе - «Роль и место общественной палаты субъекта Российской Федерации в системе взаимодействия государства и институтов гражданского общества»**, исследуются структурные элементы правового статуса общественной палаты субъекта РФ, её цели и задачи, функции и полномочия, а также корреляционные связи между ними.

Успешность системной модернизации всех сфер жизнедеятельности современного российского общества и переход к инновационному развитию всецело зависит от объединения усилий государства, бизнес-сообщества и гражданского общества. Важное значение общественного мнения при принятии решений по вопросам управления государством и роль общественных объединений, которые не только конфликтуют с правительством, но и оказывают ему решающую поддержку по принципиальным общенациональным вопросам отмечает В.Е. Чиркин<sup>3</sup>. Раскрыть и эффективно использовать модернизационный потенциал гражданской самоорганизации, перевести протестный характер гражданской активности в конструктивное русло призваны общественные палаты субъектов РФ, которые являются важной формой консолидированного взаимодействия институтов гражданского общества с властными структурами.

---

<sup>3</sup> Чиркин В.Е. Гражданское общество, государство и человеческий потенциал // Сборник материалов к заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ. М. 2006. С. 56-57.

**Второй параграф - «Полномочия общественной палаты субъекта Российской Федерации»**, посвящен исследованию соотношения предоставленных общественным палатам субъектов РФ полномочий, осуществляемых ими функций и стоящих перед ними задач, а также анализу механизмов их реализации.

В законах большинства субъектов РФ, входящих в состав Центрального федерального округа, для реализации основных задач региональной общественной палаты предусмотрены соответствующие полномочия. Вместе с тем достаточно часто встречаются несоответствия, когда поставленная перед общественной палатой субъекта РФ задача не подкреплена полномочиями для её осуществления. В ряде регионов для решения идентичных задач общественным палатам предоставлен различный объем полномочий. Большинство законов субъектов РФ, регулирующих деятельность общественных палат, кроме основного перечня полномочий, которыми наделены все без исключения общественные палаты, содержат ряд других, расширяющих компетенцию палаты. Отмеченные факторы, несомненно, отражаются на статусе общественной палаты субъекта РФ, на полноте реализации прав и свобод проживающих в регионе граждан и на эффективности использования гражданского потенциала в целом.

Один из существенных недостатков содержания законов – нечеткая логическая связь между основными направлениями деятельности общественной палаты, её функциями и полномочиями. Отсутствие законодательно закрепленного механизма осуществления предоставленных общественной палате полномочий также негативным образом отражается на эффективности реализации её функций. Если механизму проведения общественной экспертизы законодатели уделили достаточное внимание, то механизм и формы проведения общественного контроля законами не регламентированы. Это также затрудняет реализацию общественно-контрольной функции региональной общественной палаты.

Важным условием, гарантией успешной реализации поставленных перед общественной палатой целей и задач по обеспечению взаимодействия общества с властью, является законодательно закрепленные формы взаимоотношений общественной палаты субъекта РФ с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Полномочия общественной палаты в сфере взаимодействия с органами власти в разной степени императивности закреплены во всех законах об общественных палатах субъектов РФ, однако ответственность органов публичной власти за неисполнение или частичное исполнение ими обязанностей законами не предусматривается. Закрепление в законах административной ответственности органов публичной власти, их должностных лиц положительным образом повлияет на эффективность и результативность работы общественной палаты субъекта РФ.

**В третьем параграфе - «Общественно-контрольная функция как ведущее направление деятельности общественной палаты субъекта Российской Федерации»**, исследуются цель, задачи, принципы и механизм реализации общественно-контрольной функции общественной палаты субъекта РФ. Даются также рекомендации по ее дальнейшему совершенствованию.

Анализ законодательства, свидетельствует о том, что задачи по проведению общественной экспертизы, по осуществлению общественного контроля, соответствующие им полномочия сформулированы таким образом, что «контроль» и «экспертиза» представляются как самостоятельные виды деятельности общественной палаты. Согласно сложившейся практике в сфере законодательного закрепления общественно-контрольной функции региональной общественной палаты общественный контроль понимается как контроль за исполнением действующего законодательства органами государственной власти и органами местного самоуправления, а общественная экспертиза – как независимое исследование проектов нормативных правовых

актов органов государственной власти и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Общественной экспертизе посвящены специальные статьи законов, которые определяют полномочия общественной палаты при осуществлении экспертизы проектов нормативных правовых актов. Однако они регламентируют процедуру общественной экспертизы не полностью, а также не содержат дефиницию «общественная экспертиза». Предложено авторское определение понятия общественная экспертиза – это проводимое региональной общественной палатой комплексное независимое исследование проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ и правовых актов органов местного самоуправления на соответствие правам и законным интересам граждан. Для повышения статуса и результативности такой важной формы контроля как общественная экспертиза необходимо законодательно закрепить обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления учитывать мнение представителей гражданского общества при выработке решений.

Отсутствие в законах дефиниции «общественный контроль», механизма и форм его проведения, критериев осуществления контрольной функции свидетельствует о том, что его структуры на сегодняшний день находятся в стадии становления и развития. При этом отметим, что идея осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти послужила основой концепции создания института общественных палат. Вместе с тем, правовая сторона механизма контроля общества над государством, способы и процедуры его реализации, требует детальной проработки и закрепления в законе в самостоятельном разделе, аналогично разделу «общественная экспертиза». Под общественным контролем мы понимаем деятельность региональной общественной палаты по проверке действий и оценке эффективности реализации нормативных правовых актов органами государственной власти, органами местного самоуправления и их

должностными лицами в соответствии с потребностями, интересами граждан, проживающих на территории субъекта РФ.

На сегодняшний день представление о том, как должна реализовываться общественно-контрольная функция, складывается из фрагментарных положений закона. Для полноценной и эффективной реализации общественно-контрольной функции общественной палаты субъекта РФ целесообразно расширить её правовые полномочия и законодательно регламентировать такие формы общественного участия как мониторинг, общественная экспертиза, общественное расследование, общественные слушания.

**В заключении** подведены итоги диссертационного исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам, выдвинуты предложения, направленные на уточнение теоретических положений и совершенствование законодательства, регулирующего формирование и деятельность общественных палат субъекта Российской Федерации.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

**Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК России:**

1. Иванов А.В. Особенности правового статуса Общественной палаты субъекта Российской Федерации в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. (0,4 п.л.);

2. Иванов А.В. Конституционно-правовой статус Общественной палаты субъекта Российской Федерации как института взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2010. № 6. (0,65 п.л.);

### **Работы, опубликованные в иных изданиях:**

3. Иванов А.В. Профсоюзы как фактор становления и развития гражданского общества // Роль профсоюзов в становлении гражданского общества в России: материалы III-й Международной научно-практической конференции,- Санкт-Петербург, 2008. (0,15 п.л.);

4. Иванов А.В. Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания // Правовые аспекты свободы личности: материалы межвузовской научно-практической конференции.- Санкт-Петербург, 2009. (0,15 п.л.);

5. Иванов А.В. Социальная работа как основа социальной политики // Социальная работа: проблемы и перспективы: материалы III Межвузовской научно-практической конференции.- Санкт-Петербург, 2009. (0,2 п.л.);

6. Иванов А.В. Культурное общественное просветительское движение: участие в развитии дееспособного гражданского общества и экономической модернизации страны // Правовое регулирование отношений в сфере культуры, искусства и образования в XXI веке: материалы межвузовской научно-практической конференции,- Санкт-Петербург, 2010. (0,15 п.л.);

7. Иванов А.В. Общественная палата субъекта Российской Федерации: особенности регионального законодательства // Проблемы становления гражданского общества в России и за рубежом: социальный, юридический и экономический аспекты: Сборник материалов Международной научно-практической конференции.- Иваново, 2011. Ч. 1. (0,2 п.л.);

8. Иванов А.В. Общественная палата субъекта Российской Федерации как орган общественного контроля // Современные проблемы развития общества: экономика, право, философия и социология: Сборник научных статей по итогам Международной научно-практической конференции.- Волгоград, 2011. Ч. 1. (0,2 п.л.);

9. Иванов А.В. Общественная палата – инструмент модернизации гражданского общества // Модернизация современного общества: пути созидания и развития (Экономические, социальные, философские, правовые

тенденции): Материалы Международной научно-практической конференции.- Саратов, 2011. Ч. 1. (0,2 п.л.);

10. Иванов А.В. К вопросу об общественной экспертизе в региональном законодательстве // Проблемы становления, развития и модернизации гражданского общества в Российской Федерации: Материалы II-ой Международной научно-практической конференции.- Иваново, 2011.(0,3 п.л.);

11. Иванов А.В. Общественно-контрольная функция как ведущее направление деятельности общественной палаты субъекта Российской Федерации // Перспективы и тенденции развития современного инновационного общества в эпоху перемен: Материалы Международной научно-практической конференции.- Саратов, 2011. Ч.1. (0,4 п.л.).